

Préface

Bernard Barraqué

7

En rassemblant cet ensemble de textes sur les réseaux d'eau en France, le Cemagref montre la place qu'il a prise dans un domaine d'étude multidisciplinaire croisant les connaissances techniques et les analyses en économie et en sciences sociales. De plus, le livre traite à la fois des services publics d'eau et d'assainissement et des réseaux d'irrigation, ce qui stimule une comparaison inhabituelle. En effet, le décalage est frappant : à l'idéal d'un service collectif, distribué de façon égalitaire à des consommateurs payant au volume pour un service continu, répond la survivance fréquente d'une tradition communautaire dans la gestion d'une ressource partagée équitablement, mais payée au forfait. Or l'égalité consumériste dans l'eau potable est de fait remise en cause par la nouvelle problématique en termes de solidarité et d'équité que soulève la question du maintien du service de l'eau aux plus démunis. On voudrait ici reprendre la problématique de Max Weber et de Ferdinand Tönnies, celle du passage de la *Gemeinschaft* à la *Gesellschaft* (communauté – société) dans la société contemporaine et capitaliste, avec l'apport de l'économie institutionnelle en termes de « biens publics impurs ».

Ce sont les travaux d'économie publique et institutionnelle, de Paul Samuelson à Elinor Ostrom, qui ont fait émerger cette notion de biens publics impurs : pour qu'un bien soit clairement de marché, il lui faut deux caractéristiques simultanées : être sujet à une rivalité pour son utilisation et être susceptible d'une appropriation exclusive. Inversement un bien public pur a les deux caractéristiques inverses de non-rivalité et de non-exclusion possible. Si les biens de consommation sont des biens de marché (*private goods*), d'autres biens sont nécessairement publics : un phare par exemple est fait pour être vu de tous les bateaux sans exclusion, ni rivalité entre eux. Dans ce cas, le financement du bien ne peut être assuré que par de l'argent public, par exemple grâce à des impôts payés par les citoyens. Mais il existe des biens exclusifs sans rivalité : ce sont des « biens de club » (ou à péage, *toll goods and club goods*) : un bon service public comme l'eau du robinet en Europe est fait pour être utilisé par tous les abonnés sans rivalité entre eux, mais si on ne paye pas sa facture ou son abonnement, le service est normalement coupé. Notons ici que, dans nombre de pays en développement, une fraction significative de la population n'est pas raccordée au réseau, et elle est alors exclue du « club » ; elle n'a de rapport à l'eau que comme ressource naturelle.

Dans les années 1970, Vincent et Elinor Ostrom ont complété le tableau en décrivant l'autre catégorie de biens publics impurs, ceux où il y a rivalité entre usagers, mais sans qu'il soit possible d'en exclure certains. Parmi ces biens, on trouve justement l'eau comme ressource naturelle, du moins dès qu'un risque de pénurie apparaît : si tous les agriculteurs creusent un puits dans l'aquifère qu'ils surplombent (et il sera difficile de les contrôler), l'aquifère sera surexploité. C'est ce qui a fait écrire Hardin sur une « tragédie des communaux ». Mais, pour les Ostrom, il n'est pas nécessaire ni efficace de transformer ces biens en les privatisant et en les ouvrant au marché. Il faut plutôt instituer (en la « façonnant » au cas par cas – *crafting*) une communauté et mettre en place en son sein des règles de partage équitables. Avant eux, le fondateur de l'économie des ressources naturelles, l'Allemand Siegfried Ciriacy Wantrup, devenu professeur en Californie, s'était appuyé sur les communaux qu'il avait connus dans son enfance, pour répondre à Hardin qu'ils n'étaient voués à aucune tragédie, et que leur gestion durable était assurée bien sûr dans le Tiers Monde par des communautés locales, mais aussi en Suisse et en Allemagne, c'est-à-dire au sein d'une économie de marché¹.

On voit donc que d'emblée, il y a une différence fondamentale entre la ressource en eau et le service public de l'eau, entre le bien commun et le bien de club. On peut d'ailleurs rappeler que, si la gestion de biens communs par des communautés est très ancienne et remonte à l'antiquité², les clubs sont une invention des Lumières, et ils portent en eux les idées d'égalité et de libre adhésion des citoyens inventées à l'époque ; à l'inverse, les communautés rassemblent, sur la base de règles contraignantes (coutumes), des êtres différenciés : ils n'ont pas forcément les mêmes droits, mais ils considèrent les règles communes comme équitables. De plus, la ressource qu'ils partagent est gratuite, mais ils doivent contribuer souvent en nature, au maintien du dispositif technique commun. Alors que dans le bien de club, l'adhésion est volontaire, mais payante et à la mesure des besoins de financement du dispositif technique et de son entretien (par des salariés). On doit d'ailleurs distinguer les financeurs initiaux qui apportent le capital de départ, des abonnés qui participent en principe à son remboursement.

Or, on peut se poser la question d'une éventuelle transition historique d'un bien public impur à l'autre. En d'autres termes, comment une communauté d'usage d'une ressource commune peut-elle se transformer en club ? Et ensuite, qu'est-ce qui différencie un club quelconque d'un service public ? Par exemple, les « bisses » du Valais sont des communautés d'irrigation de montagne, initialement organisées pour faire pousser davantage de foin, puis pour irriguer la vigne plus bas dans la vallée (du

1. Divers écrits de Ciriacy Wantrup sur la gestion des biens communs sont republiés dans R. C. & Andersen Bishop (ed.), *Siegfried Ciriacy Wantrup, selected papers*, Boulder, Westview press, 1985.

2. Ce sont les communaux en français, les *commons* en anglais. On peut considérer l'eau comme un communal à l'échelle de son bassin ; d'ailleurs, le droit sanctionne la spécificité de l'eau courante en considérant qu'elle ne peut être l'objet d'une propriété, mais seulement de droits d'usage partagés par ses riverains. L'autre forme de gestion de l'eau dans l'antiquité est sa maîtrise par le roi, le pharaon, etc. Celle-ci permet la réalisation précoce de grands travaux hydrauliques, avec mise en place de structures politiques regroupées sous le terme évocateur de « despotisme oriental » (K. Wittfogel, *Le despotisme oriental*, Paris, éd. de Minuit, 1964, 1re éd. 1957).

Rhône en amont du Léman). Au niveau de la prise d'eau (bisse semble venir de la même racine que bief), il y a rivalité avec d'autres utilisateurs du même torrent et il faut une institution d'arbitrage. En aval de la prise d'eau se trouvait une communauté d'usagers qui définissait les règles de prise d'eau et qui désignait les usagers chargés de faire l'entretien voire la remise en état à chaque printemps. Il y avait des institutions similaires en France (on en voit des restes près du chalet du CNRS à Aussois en Maurienne) qui ont presque toutes disparues. Les bisses ont survécu grâce au soutien apporté par le Valais (comme les autres cantons suisses) à l'agriculture de montagne, et aussi comme élément du paysage et atout touristique ; et les viticulteurs en aval continuent d'utiliser l'eau. Mais il n'y a plus de pénurie ni de risque de manque d'eau. On est passé d'une communauté d'éleveurs et de vigneron à un club de défenseurs des bisses. Ce n'est sûrement pas un service public puisqu'il ne concerne que ceux qui s'y intéressent. L'eau potable est fournie par d'autres réseaux, de tuyaux et pas de canaux.

Le service public est un bien de club particulier, car la généralisation de l'accès permet de baisser considérablement les contributions des membres. Aux économies d'échelle s'ajoute cette double invention aussi fondamentale que peu étudiée : le robinet qui ferme, et le compteur d'eau, qui permettent ensemble de passer de forfaits ou de comptage « à la jauge » (on achète un débit d'eau), à un achat de volumes d'eau, donc à la mise en place d'une part variable dans la facture. Cette part variable correspond au moins au coût de fonctionnement du service d'eau et elle s'est développée en particulier avec l'invention des usines de traitement d'eau (et plus tard des stations d'épuration des eaux usées). Tous ces dispositifs techniques ensemble ont accrédité l'idée que le service public est à caractère industriel et commercial, et donc pas gratuit ni financé par les impôts. Et on voit bien alors qu'en général, l'hydraulique agricole n'a pas atteint le même degré de développement : précisément, des réseaux de canaux à ciel ouvert ne peuvent pas, et de loin, permettre la même capacité d'exclusion des non-payants que les réseaux de tuyaux sous pression.

La confusion entre le partage de l'eau comme ressource et l'accès au service public est fréquente dans la discussion autour de l'eau comme bien public global : la pauvreté du Tiers Monde excuse en partie le désir d'étendre la gratuité de l'eau, bien essentiel à la vie, au service public. Cela conduit à vouloir faire de l'eau un bien public pur : dans certains pays en développement, l'État a décidé de la fournir à tous gratuitement, c'est à dire en la faisant payer indirectement par les impôts. Et d'ailleurs, dans toute la période d'installation initiale des réseaux publics, dans les pays développés, leur financement a été assuré principalement hors marché (taxes d'habitation³, subventions, emprunts aidés, etc.). Mais, peut-être à cause du poids pris dans les pays développés par la petite bourgeoisie salariée et de son individualisme, le service public d'eau tel que nous le connaissons s'est imposé : payer son abonnement à domicile et sa facture d'eau, c'est non seulement gagner en

3. La plupart des français payent le service d'enlèvement des déchets dans la taxe foncière, même pas dans la taxe d'habitation qui correspondrait davantage au service fourni.

autonomie par rapport à l'eau (on peut ouvrir le robinet quand on veut), mais c'est aussi pouvoir s'abstraire de la contrainte des relations qui se nouent à la fontaine publique. Ensuite on a trouvé un bon moyen de financer l'assainissement en le rajoutant à la facture d'eau, alors qu'il ne s'agit pas en principe d'un service rendu, mais d'une obligation devant être financée par l'impôt.

Les études retournant sur certains objets techniques comme les lavoirs, les abreuvoirs, les fontaines publiques, les « serves » ou les moulins, permettent de mieux comprendre le passage d'une eau commune à un service public. Le lavoir ou la fontaine publique étaient d'abord l'affaire des villages ou des hameaux. L'eau n'était alors pas vue comme un service collectif sous l'autorité de la mairie comme aujourd'hui, mais comme une affaire de voisins qui vont penser d'abord à constituer une association syndicale libre (puis éventuellement une association autorisée, ou ASA, pour une meilleure institutionnalisation), faire une souscription basée sur des dons volontaires, souvent abondée par une subvention et obtenir des services différents en fonction de ce qu'ils auront donné. On a donc affaire à une démarche communautaire plus que collective, avec un approvisionnement qui ne sépare pas l'eau potable des autres usages de la ressource (notamment le potager, l'abreuvement des bêtes).

Voici l'exemple de l'adduction d'eau du bourg d'Échandelys (Puy-de-Dôme), étudiée par David Lejeune⁴ à partir d'un acte notarié de 1909 : neuf propriétaires, dont le maire, s'assemblent en mairie et décident d'acheter une source, puis des droits de passage, pour amener plus d'eau à la fontaine du village ; ils veulent aussi en créer deux autres ainsi qu'une borne fontaine. Ils lancent une souscription qui recueille les 10 000 francs nécessaires auprès d'environ 40 souscripteurs. Mais le riche châtelain local, prend 70 % à sa charge et la municipalité 10 %, pour l'alimentation de l'école publique et de la mairie. Ensuite de quoi, le marquis obtient une (importante) fourniture d'eau forfaitaire de 25 m³/jour (contre une redevance annuelle de 500 F) et la mairie-école dispose d'une fontaine à jet continu gratuite de 6 l/mn. Le marquis donne aussi le terrain nécessaire à l'édification d'un lavoir, mais il récupère le trop-plein de ce dernier pour son usage. Les trop pleins des diverses fontaines sont accordés à des propriétaires riverains contre le paiement d'une somme forfaitaire. Mais, par ailleurs, un groupe de propriétaires, qui ne se recoupe que partiellement avec les initiateurs du réseau des fontaines publiques, obtient l'eau à domicile moyennant un compteur et le paiement d'un prix au m³, le branchement sur le réseau restant à leur charge. Le maire, qui n'est intervenu que pour soutenir ce projet, se retrouve chargé du règlement des compteurs. Et il n'est pas évident que de nouveaux venus puissent avoir l'eau du réseau, même en l'achetant avec un compteur... Cette disposition est d'ailleurs dénoncée par l'ingénieur du service de l'hydraulique : pour lui, il s'agit d'une opération privée, « et dans ces conditions, notre service n'a pas à examiner ce projet », écrit-il au préfet. Mais il dénonce la possibilité prévue dans ce contrat de couper l'eau à la mairie-école en cas d'insuffisance de desserte et rappelle que la fontaine d'origine doit être communale et donc le rester.

4. In G. Dupré et al. *L'eau en livradois Forez*, travaux du GRHALF, 2008.

Plus près de nous, on a l'exemple d'une adduction d'eau en Bretagne, qui en 1955 prend la forme d'une ASA : l'association SA d'adduction d'eau du village de Keriel (association loi 1901). 14 familles s'associent pour amener l'eau d'une source située sur le terrain de l'une d'elles, jusqu'à une citerne située dans l'une des maisons les plus élevées du bourg. La source et son terrain, ainsi que la citerne, sont mis gratuitement à la disposition de la « société », en contrepartie d'allègement de charges pour les travaux de raccordement des deux donateurs. Si un membre fait des difficultés pour le passage de l'eau sous son terrain (pour son raccordement) ou pour payer sa contribution de départ (4 000 F de l'époque), il est exclu définitivement de la société. On se trouve là dans une formule de gestion plus proche de l'hydraulique agricole que d'un service public : il n'est pas fait mention de compteurs.

Si ces petites structures d'approvisionnement en eau ont quasiment disparu en France, elles demeurent présentes dans de nombreux pays de la périphérie de l'Europe, du moins dans les zones à faible densité : *group water schemes* irlandais, services de hameaux du nord du Portugal, de la Galice et du sud de l'Italie, etc. Que les innovateurs allemands et hollandais combinent leurs projets d'économie verte dans des écoquartiers avec la démarche française d'institutionnalisation de gestion de l'assainissement non-collectif ou de petites installations, et les Européens seraient bien mieux à même de proposer aux habitants du Tiers Monde une panoplie plus appropriée de services communs, voire publics, d'eau et d'assainissement.

Inversement, à la même époque, les Sociétés régionales d'aménagement, comme le Bas-Rhône-Languedoc et surtout la Société du canal de Provence (SCP), équipent des irrigants et des résidents à la campagne de branchements d'eau brute avec robinets et compteurs, rapprochant ainsi leur service d'un service public fonctionnant « à la demande », comme la SCP le disait à l'époque. On sait que cette offre nouvelle a été mal vécue par les ASA anciennes qui fonctionnaient bien plus comme des communautés locales, parce qu'elle individualisait les usagers de l'eau. Aujourd'hui, il semble qu'un compromis puisse être trouvé, la SCP du moins acceptant que des ASA locales puissent être membres de leur « club » et continuer à fonctionner avec leurs règles internes anciennes, portant éventuellement des formes de solidarité non fondées sur des bases de consommation d'eau.

Or, ceci n'est pas sans rappeler ce qui se passe dans bien des villes de France, et ailleurs : lorsqu'il y a un seul compteur en pied d'immeuble, c'est la copropriété ou le bailleur social qui est membre du club particulier qu'est le service public. Mais que se passe-t-il de l'autre côté du compteur ? On a une communauté dont les membres sont forcés de contribuer au paiement du service de l'eau, sur la base d'une règle qui n'est pas forcément une répartition sur la base des volumes consommés par chaque ménage. Si c'est sur la base des surfaces d'appartements, en général ce sont les familles nombreuses qui sont avantagées par rapport aux personnes seules. On sait aussi que dans ce cas, le paiement de l'eau mensuellement dans les charges est prévisible et donc plus facile à supporter par des familles modestes que l'envoi d'une facture tous les six mois qui arrive à l'improviste pour elles. D'ailleurs, la facture est augmentée du coût de gestion du compteur, qui n'est pas marginal. Et par ailleurs, l'envoi de factures à chaque ménage coûte encore plus cher que la seule gestion de

compteurs divisionnaires pour chaque appartement. On a donc défendu l'idée que dans ce cas aussi, le maintien de structures communautaires d'immeubles, articulées au service public, était judicieux, car avantageux pour tous les membres. Inversement, ce sont souvent les défenseurs d'une justice « consumériste » (chacun doit payer sa consommation d'eau et c'est tout) qui veulent la mise en place de tarifications individualisées (art. 93 de la loi SRU de 2000) et progressives. On peut alors estimer qu'ils veulent pousser la logique de bien de club du service public jusqu'à l'extrême parce qu'ils veulent aussi sortir de l'inquiétude que suscite chez eux l'obligation de se concerter avec les voisins, de s'inscrire dans leur communauté, voire de leur pardonner d'avoir encore des enfants... Cette nouvelle dimension, sociale, de la gestion des services d'eau fait bien sûr rentrer dans la problématique de la gestion durable de l'eau. Or on voit que les trois objectifs (économique, environnemental et social) ne sont pas nécessairement compatibles et on peut s'inquiéter pour leur avenir, même dans un pays riche comme le nôtre.

12

Les services d'hydraulique agricole sont en crise depuis que l'État s'est retiré comme financeur de l'infrastructure. Eh bien, la crise des services publics de l'eau potable pourrait être pire encore : le financement par des factures au volume, la consumérisation des services, peut entraîner des attitudes d'économies d'eau et de recherche de ressources alternatives telles qu'on aboutirait à une baisse de consommations d'eau telle qu'on ne pourrait plus financer l'entretien de l'infrastructure. Ce qui guetterait les services public serait alors la fragmentation sociale, celle qui existe dans les grandes villes du Tiers Monde, où la population a encore un rapport communautaire à l'eau comme ressource, quartier par quartier, en l'absence d'une autorité publique locale digne de ce nom. De ce point de vue, la France a la chance d'être en Europe, continent de la gestion publique locale de l'eau (délégation au privé comprise). Mais les pages qui suivent montrent la complexité de ce qu'il faut savoir et mettre en œuvre pour garder des réseaux d'eau durables.

Bernard Barraqué, directeur de recherche, CNRS