

Déjouer la fin de l'eau

par Pauline Guéna

Alors que la multiplication des tensions autour de l'eau semble inévitable, Simon Porcher propose une série de mesures pour adapter notre cadre économique et législatif.

Simon Porcher est professeur des universités en sciences de gestion à l'Université Paris Panthéon-Assas. Ses travaux portent sur la gestion et la tarification des services publics de l'eau. Il a récemment publié *La fin de l'eau ?* (Fayard, 2024), a codirigé avec Stéphane Saussier l'ouvrage *Facing the challenges of water governance* (Palgrave MacMillan, 2019) et a publié de nombreux articles dans des revues scientifiques. Il est lauréat des prix de la meilleure thèse et du meilleur article de l'Academy of Management, a été fellow à la London School of Economics et à l'European University Institute.

La Vie des idées : Pourquoi avons-nous tant tardé à nous préoccuper des risques qui pèsent sur l'eau à l'échelle internationale ?

Simon Porcher : Je pense qu'il y a deux raisons qui sont interconnectées. On a souvent eu l'impression que le manque d'accès à l'eau était surtout un problème de pays en développement ou de zones arides. Là où il y avait de l'argent, on avait réussi à acheminer de l'eau ou à trouver des solutions technologiques pour faire face au manque d'eau. Avec les sécheresses des dernières années, qui ont largement touché les pays industrialisés, et l'accélération des événements climatiques extrêmes, qui sont globaux, les gouvernements se rendent compte de la rareté de l'eau et du fait que la gestion de l'eau va devenir de plus en plus difficile.

Ensuite, on a considéré que l'eau était essentiellement un problème local, à l'inverse du réchauffement climatique. Il en résulte un manque de considération de l'eau dans les plus grandes instances internationales. Pour illustrer ce manque de considération, on peut souligner qu'il y a eu une grande conférence des Nations Unies sur l'eau organisée en 1977, mais qu'il aura ensuite fallu attendre 2023 pour qu'une deuxième conférence globale soit organisée. De même, le Sommet de la Terre de Rio de 1992 qui a abouti à la signature de trois conventions – lutte contre la désertification, lutte contre le changement climatique, et protection de la biodiversité – n'a pas accordé de place à l'eau douce. Aucune des conférences des parties (COP) qui ont suivi n'a vraiment donné beaucoup de place à l'eau douce. Les conclusions de la dernière COP sur le réchauffement climatique qui a lieu en 2023 à Dubaï, un territoire en stress hydrique permanent, ne mentionnent l'eau que dans deux paragraphes...

Cela ne veut pas dire non plus que l'eau n'a pas été le sujet de préoccupations au niveau international. La conférence de Dublin de 1992 met en avant la fragilité de l'eau et sa valeur économique pour éviter son gaspillage ; une résolution de l'Assemblée générale de l'ONU de 2010 affirme que l'accès à l'eau potable est un droit humain fondamental. L'accès à l'eau et à l'assainissement sont un objectif de développement durable, et plusieurs organisations comme l'UNICEF ou l'UNESCO s'intéressent de près à l'eau. Mais l'eau n'a pas de programme ou de fonds spécifiques à l'ONU.

Une des propositions est donc de donner à l'eau douce sa COP, son groupe d'experts et son traité global.

La Vie des idées : Quelles régions du monde seront confrontées à des adaptations particulièrement difficiles ?

Simon Porcher : La majorité de la population mondiale est exposée à la rareté de l'eau au moins un mois par an. Le stress hydrique, qui renvoie à une surexploitation des ressources en eau, touche essentiellement l'Afrique du Nord, le Moyen-Orient, l'Asie de l'Ouest et de l'Est, le Sud-Ouest des États-Unis et la côte ouest de l'Amérique du Sud. Il y a une ligne horizontale de la soif qui va de l'ouest des États-Unis et du Mexique au nord-est de la Chine, en passant par le bassin méditerranéen et le Moyen-Orient.

L'adaptation va prendre plusieurs formes et l'eau doit être l'affaire de tous. Il faut donc évidemment déshydrater l'agriculture, qui est la principale consommatrice

d'eau, mais aussi l'industrie pour que la demande en eau diminue. Ces deux activités sont aussi à l'origine de rejets de polluants, dont certains sont diffus ou éternels.

La consommation d'eau pour des usages domestiques doit aussi être encadrée, sans oublier de donner accès à l'eau potable à l'ensemble de la population mondiale. Près de 30% de la population mondiale n'a toujours pas accès à une eau exempte de contamination dans son logement. En même temps, les mégapoles des pays émergents s'étendent jusqu'à polluer les sources d'eau dans lesquelles elles puisent... L'adaptation se fait donc à différents niveaux, aussi bien du point de la gestion quantitative de l'eau que de la préservation de sa qualité.

La Vie des idées : Vous rappelez que l'eau doit être un bien commun global. Qu'entend-on par ce terme, comment le comprendre en tant qu'économiste ?

Simon Porcher : Le concept de bien commun global renvoie au fait que l'eau douce a besoin d'un cadre institutionnel global, de financements globaux et d'un esprit de communauté pour être bien gérée. En effet, on retrouve dans l'eau ce que l'on appelle la « tragédie des communs¹ » : chacun a intérêt à consommer un maximum d'eau ou à l'accaparer, au risque de faire disparaître la ressource pour l'ensemble des bénéficiaires. Et cette volonté d'accaparement est d'autant plus importante que l'eau est rare !

Bien sûr, l'eau douce est un bien territorial, localisé dans une nappe, dans un bassin, *etc.*, mais elle comporte aussi des aspects globaux. D'abord, parce que les cours d'eau et les nappes sont parfois transfrontaliers. Ensuite, parce qu'une fois évaporée des cours d'eau ou transpirée par les plantes, l'eau ne connaît pas de frontières nationales.

L'hydrologue Johan Rockström montre, données à l'appui, qu'il n'y a pas un pays dans le monde dont l'humidité vient majoritairement de son territoire. Autrement dit, l'humidité de l'air qui se traduit ensuite par des précipitations est largement importée d'autres pays. Si le Brésil déforeste l'Amazonie, cela a des conséquences sur le cycle de l'eau en Argentine...

Enfin de par ses liens à la paix, à la dignité humaine, à la santé, à la vie, à l'éducation, à la protection de la nature, l'eau ne peut pas seulement être considérée comme un enjeu local. Des financements globaux dédiés à l'eau devraient permettre de financer l'accès à l'eau potable partout dans le monde, mais aussi de préserver et

¹ Selon l'expression de Garret Hardin dans son texte de 1969, « The Tragedy of the Commons ».

de protéger les ressources en eau, les zones humides et les forêts, qui participent aussi à la préservation des ressources en eau. L'eau douce doit être considérée comme un bien commun global, avec toute sa complexité : le cycle de l'eau, la ressource en eau et l'eau potable ne peuvent pas être dissociés.

La Vie des idées : Comment fonctionnent la distribution et le traitement des eaux en France ?

Simon Porcher : Les services publics de l'eau potable et de l'assainissement sont gérés par les communes, souvent organisées en syndicat ou regroupées en intercommunalités. La petite taille des communes françaises – on en compte plus de 34 000 – fait que l'on a encore aujourd'hui plus de 10 000 services publics d'eau, ce qui est sans commune mesure avec ce que l'on observe ailleurs. À titre d'exemple, il y a dix-huit services d'eau en Angleterre.

En France, les autorités publiques peuvent gérer directement le service en régie, ou déléguer la gestion à un opérateur privé par contrat, pour une durée déterminée.

Dans ce dernier cas, seule la gestion du service est déléguée, les réseaux d'eau et d'assainissement collectifs restant la propriété de la collectivité. Ce modèle de gestion déléguée, qui a été largement utilisée pour l'eau en France, explique que les plus grandes compagnies de gestion des eaux au monde, Veolia et Suez, soient françaises.

La Vie des idées : Que suggèrent les études économiques réalisées sur les expériences de délégation à un opérateur privé puis de remunicipalisation lors des dernières décennies ?

Simon Porcher : Des études que mes collègues et moi avons menées montrent une performance relativement identique des services d'eau délégués et des régies.

Quand on regarde la différence moyenne de prix de l'eau entre régies et services en gestion déléguée, on constate que les services délégués ont un prix plus cher de 20% en moyenne. En revanche, dès que l'on prend en compte les caractéristiques des services – le type de traitement chimique qui est appliqué à l'eau, l'origine de l'eau, la densité de population, le taux de fuite, *etc.* – l'écart de prix devient inexistant pour les

collectivités de plus de 10 000 habitants. En comparant ce qui est comparable, il n'y a pas ou peu de différence de prix entre le public et le privé².

Pourquoi, dans ce cas-là, les collectivités ont-elles recours aux entreprises privées pour gérer leur service d'eau ? Parce que les entreprises privées interviennent sur les services les plus difficiles à exploiter, là où les communes n'ont pas forcément les compétences techniques pour pouvoir gérer efficacement le service.

Il demeure néanmoins que la France a connu ces quinze dernières années une vague de « remunicipalisations » des services d'eau potable : des villes comme Paris, Bordeaux, Lyon et Nice ont repris en main la gestion de l'eau potable. Les raisons peuvent être idéologiques ou avoir pour objectif de renforcer la démocratie de l'eau, en se reconnectant aux usagers autour de ce service fondamental. Il faut voir de façon positive ce mouvement, car cela montre que les élus locaux s'intéressent à la gestion de l'eau potable.

Il faut quand même souligner qu'un certain nombre d'innovations sociales sont mises en place dans le cadre de contrat avec des opérateurs privés. Dunkerque a mis en place une tarification progressive de l'eau, avec un prix qui augmente en fonction de la consommation pour faire payer plus cher les gros consommateurs, via un contrat de délégation il y a une douzaine d'années. Toulouse a récemment mis en place une tarification saisonnière de l'eau, qui prend en compte la plus grande rareté en période estivale. Et la métropole européenne de Lille vient de signer un contrat de sobriété hydrique de grande échelle, visant à moins puiser dans les nappes et à faire faire des économies d'eau aux ménages, dans le cadre de sa délégation.

La Vie des idées : Quelles solutions pourraient engager les usagers comme les opérateurs à se montrer plus économes en eau ? Y a-t-il des freins à leur mise en place ?

Simon Porcher : Il faut changer le modèle économique de la gestion de l'eau potable. Aujourd'hui, un opérateur, qu'il soit public ou privé, est rémunéré sur les volumes d'eau vendus. Autrement dit, un opérateur n'a aucun intérêt à ce que les usagers soient sobres.

² Chong, E., Saussier, S., & Silverman, B. S. (2015). Water under the bridge: Determinants of franchise renewal in water provision. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 31(suppl_1), i3-i39; Porcher, S. "Do Markets reduce prices." *Chaire EPPP Discussion* (2012).

Certaines estimations montrent que la consommation d'eau a baissé de 3% en 2023, ce qui affecte les recettes des services d'eau et d'assainissement, et poussent les opérateurs à augmenter les prix pour maintenir leurs recettes.

Il faut impulser aujourd'hui un changement fondamental de modèle économique : pourquoi ne pas rémunérer les opérateurs sur l'eau économisée, sur les fuites réparées, et sur la diminution des prélèvements dans les nappes ?

Plutôt que de rémunérer simplement sur le volume d'eau vendu, on peut imaginer qu'une partie de leur rémunération dépende de leur impact social et environnemental : un opérateur qui incite les usagers à consommer moins, qui répare les fuites d'eau sur les réseaux d'eau potable et qui laisse de l'eau à la nature devrait recevoir un bonus.

La Vie des idées : Le Royaume-Uni se trouve aujourd'hui confronté à une crise des entreprises de l'eau. Quels scénarios sont envisageables ?

Simon Porcher : Il faut bien noter que l'Angleterre et le Pays de Galles ont complètement privatisé les services d'eau, à l'inverse de la France par exemple, qui a laissé la possibilité de déléguer la gestion du service à une entreprise privée avec des réseaux d'eau qui sont de propriété publique. En Angleterre et aux Pays de Galles, toute l'infrastructure appartient à des entreprises privées depuis 1989.

Trente ans après la privatisation, la crise des entreprises de l'eau en Angleterre est frappante. Même le très libéral Michael Gove, ancien secrétaire d'État à l'environnement, avait déclaré que les compagnies privées de l'eau anglaises étaient « plus intéressées par l'ingénierie financière que par l'ingénierie réelle ».

La situation actuelle est catastrophique du point de vue environnemental et financier. Les sociétés privées ont effectué 375 000 lâchers d'eaux sales dans les rivières anglaises sans aucune raison technique valable. Certaines compagnies ont plus dépensé en dividendes et en intérêt de remboursement de leur dette que dans les investissements en infrastructure. Thames Water, la compagnie londonienne, frise la faillite, car elle est aujourd'hui endettée de 18 milliards de dollars.

On fait face à un cas classique d'aléa moral. Les entreprises se savent protégées, car elles savent qu'on ne les laissera pas faire faillite et que le gouvernement les recapitalisera : qui peut imaginer que Londres n'ait plus d'eau potable ? Plutôt que de les recapitaliser, il me semble que la nationalisation est un bon moyen de reprendre la

main sur certains services surendettés, à condition que les pertes soient supportées par les actionnaires de l'entreprise.

La Vie des idées : Et si on s'intéresse à la qualité de l'eau, qu'est-ce que le principe de pollueur-payeur, et à quel point est-il appliqué ?

Simon Porcher : Préserver l'eau implique naturellement de moins la polluer. 56 % des masses d'eau de surface et 33 % des masses d'eau souterraine ne sont pas en bon état en France. De nouveaux polluants, comme les PFAS dont on a récemment parlé, continuent à arriver. Toutes nos activités humaines se retrouvent dans l'eau, qui lessive tout.

L'application du principe pollueur-payeur est parfois difficile, car la pollution est souvent diffuse, il y a de multiples petits rejets dans le temps et l'espace, et on ne peut plus identifier réellement les responsables de la pollution. Par ailleurs, les sanctions ne sont pas toujours appliquées, car les acteurs économiques gagnent du temps, négocient, s'engagent sur un calendrier pour limiter la pollution, et en face, les pouvoirs publics, sont parfois réticents à sanctionner des activités économiques.

Pourtant, les pouvoirs publics disposent d'une panoplie complète d'outils pour diminuer la pollution en amont. On peut par exemple tout simplement répercuter les coûts générés par les polluants rejetés dans les redevances payées par les pollueurs. L'application de cette règle est souvent perçue comme injuste, car le pollueur est sanctionné avant que la pollution ne soit effectivement réalisée, mais elle est similaire aux écocontributions demandées dans la gestion des déchets.

Le relèvement de la redevance pour pollutions diffuses discuté dans la loi de finances 2024 puis abandonné par le gouvernement témoigne de la difficulté de renforcer ce type de taxes.

La Vie des idées : Vous distinguez les usages domestiques des usages agricoles et industriels. Là aussi, comment la tarification et la législation peuvent accompagner ces secteurs vers des usages plus sobres ?

Simon Porcher : Les usages agricoles et industriels de l'eau doivent effectivement être distingués des usages domestiques de l'eau.

D'abord, parce que l'industrie et l'agriculture n'utilisent pas la même eau que les usagers domestiques. En tant que ménage, nous utilisons essentiellement de l'eau potabilisée. Les industriels utilisent dans leurs processus industriels – refroidissement,

nettoyage des usines, etc. – des eaux industrielles, traitées, mais non potables, car elles ne sont pas à destination de la consommation humaine. Pour arroser leurs plantes, les agriculteurs utilisent plutôt de l'eau brute, prélevée directement dans la nature. Mais industriels et agriculteurs sont aussi raccordés aux réseaux d'eau potable, qu'ils utilisent parfois dans le cadre de leur production.

Pour l'industrie et l'agriculture, les enjeux ne sont pas les mêmes. Pour les gros consommateurs, notamment les industriels, il y a eu historiquement des tarifs dégressifs pour l'eau : plus on consommait et moins on payait. Ces tarifs étaient mis en place pour rendre le territoire attractif, mais ils sont aujourd'hui anachroniques !

Ils sont désormais soumis à dérogation, mais il n'y a pas de recensement exhaustif de cette pratique en France. Il faudrait tout simplement supprimer tous les tarifs dégressifs de l'eau.

Dans l'agriculture, l'enjeu est plutôt de compter l'eau autant qu'on le peut, car les agriculteurs prélèvent souvent directement l'eau dans la nature. La loi impose que tout prélèvement supérieur à 10 000 mètres cubes par an, ou 7 000 mètres cubes dans une zone souffrant d'une surexploitation de l'eau, soit déclaré auprès des agences de l'eau. Mais de nombreux prélèvements ne sont pas déclarés, et quand ils le sont, les volumes ne sont pas forcément comptés. Bien compter l'eau prélevée, c'est une première étape nécessaire pour pouvoir ensuite instaurer des mécanismes tarifaires incitatifs.

La Vie des idées : Qu'attendre du Plan Eau lancé en mars 2023 ?

Simon Porcher : Le plan prévoit de renforcer les données sur l'eau, les financements pour la politique de l'eau, la sensibilisation aux enjeux de l'eau, et le développement de la réutilisation des eaux usées traitées. C'est une bonne chose que le gouvernement se soit saisi de la question de l'eau.

En revanche, on peut regretter que ce plan soit à horizon 2030, et qu'il vise à répondre à une crise, voire à rattraper certains retards, plutôt qu'à une réelle planification hydrique de la France à l'horizon 2050. En matière d'eau, il ne faut pas seulement répondre à des crises, il faut un cap ! De vraies questions d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de refonte du modèle agricole se posent.

Par exemple, le plan aurait pu aller plus loin dans la réflexion sur l'évolution des filières agricoles, identifier les régions et les filières agricoles où les économies

d'eau doivent être particulièrement importantes, comme cela a été fait pour les sites industriels très consommateurs d'eau.

***La Vie des idées* : Face à la raréfaction de l'eau, vous anticipez des conflits d'usage plus nombreux. Comment s'assurer que toutes les parties soient représentées dans les prises de décision ?**

Simon Porcher : Les conflits autour de l'eau vont se multiplier, et les premiers conflits sont ceux entre usagers au niveau d'un territoire. On l'a vu avec les méga-bassines mais on l'observe partout dans le monde, entre agriculteurs et éleveurs en Afrique de l'Ouest, entre castes en Inde, *etc.*

En France, nous avons une gouvernance de l'eau très avancée, organisée par bassin avec des « parlements » de l'eau qui regroupent les différents acteurs de l'eau pour élaborer la politique de la gestion de l'eau. Mais cette gouvernance de l'eau a été pensée en période d'abondance et semble être insuffisante pour éviter les conflits d'usage et les tensions que l'on observe de plus en plus entre acteurs.

Par ailleurs, comme dans toute instance d'échanges, certains acteurs savent mieux se faire entendre que d'autres et sont mieux organisés pour obtenir ce qu'ils veulent. Pour que la gouvernance de l'eau fonctionne, il faut qu'il y ait un sentiment de communauté et que la gestion de cette ressource commune se fasse pour le bien commun.

Il est difficile de créer ce sentiment de communauté, mais avoir des instances de concertation dynamiques, des données fiables sur les prélèvements et l'état des cours d'eau, et un soutien des pouvoirs centraux pour faciliter le travail des comités de bassin, est autant d'éléments facilitateurs pour s'assurer que toutes les parties soient bien représentées.

Publié dans lavedesidees.fr, le 26 juillet 2024.