



HAL
open science

État des lieux de la modernisation de la gouvernance européenne de l'eau

Thomas Bolognesi

► **To cite this version:**

Thomas Bolognesi. État des lieux de la modernisation de la gouvernance européenne de l'eau. Informations et commentaires, 2012, 159 : Questions d'eau en 2012, pp.22-27. halshs-00726592

HAL Id: halshs-00726592

<https://shs.hal.science/halshs-00726592>

Submitted on 30 Aug 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



ÉCONOMIE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

Etat des lieux de la modernisation de la gouvernance européenne de l'eau

Thomas Bolognesi

mars 2012

note de travail n° 9/2012

État des lieux de la modernisation de la gouvernance européenne de l'eau

Thomas Bolognesi
LEPII-EDDEN¹ UPMF-CNRS
+33 (0)4 76 82 54 10
thomas.bolognesi@upmf-grenoble.fr

Sous la plume de Sylvain Petitet, Sandrine Dall'aglio et Nicolas Blanc, *Informations et Commentaires* (2000, n° 110) se situait au cœur de l'actualité de la gestion de l'eau en discutant des réformes de la politique européenne. En effet, la Directive cadre européenne sur l'eau (DCE), nouveau paradigme de la gestion de l'eau pour la zone, devait être votée quelques mois plus tard. Cet article fait écho aux précédents en proposant non plus un regard prospectif mais un bilan de l'expérience vécue.

Au niveau européen, trois générations de réglementations se succèdent². La première génération (1973-1988) lègue des règles protégeant la qualité des eaux utilisées par les hommes. Elle établit notamment des normes de potabilité et des seuils d'émission de substances polluantes. Ensuite, les réglementations de la deuxième génération (1988-1995) imposent des mesures poursuivant les efforts déjà consentis mais dans des domaines spécifiques (eaux usées urbaines, *etc.*). Elle instaure un mode de régulation de type *command and control*. La DCE impulse la troisième vague de la législation européenne (1995 à aujourd'hui). Elle adopte une approche intégrée des questions physiques et socio-économiques et une approche combinée de la qualité de la ressource, *i.e.* contrôle des émissions en surface et protection des aquifères³. En se focalisant autant sur les résultats que sur les procédés de gestion de l'eau, la DCE change radicalement le mode de régulation européen (*cf.* encadré). Elle vise à rationaliser la gouvernance du secteur, *via* un recourt aux incitations économiques et aux mécanismes de marché. La préservation et la restauration de l'environnement constitue l'autre priorité des instances européennes⁴.

¹ *Économie du développement durable et de l'énergie*.

² Jeremy Allouche *et al.*, 2008. « Water Sector Evolution Scenarios : the Case of Europe », *Water Policy*, n° 10, pp. 221-238.

³ Giorgos Kallis et David Butler, 2001. « The EU Framework Directive : Measures and Implications », *Water Policy*, n° 3, pp. 125-142.

Maria Kaika, 2003. « The Water Framework Directive : A new Directive for a Changing Social, Political and Economic European Framework » ; *European Planning Studies*, vol. 11, n° 3, pp. 299-315.

⁴ Auparavant, une Directive sur la qualité écologique des eaux de surface avait été proposée. Malgré l'intérêt croissant pour les considérations environnementales, celle-ci n'a jamais vu le jour. Une mise en retrait

Les principes européens de la gestion de l'eau contenus dans la DCE

1. « L'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger et défendre ».
2. « Utilisation durable de l'eau », « tenir compte de la vulnérabilité des écosystèmes ».
3. Bonne qualité, renforcement des normes de protection de l'eau : « bon niveau de qualité écologique dans un délai de 15 ans » (avec exception sur justification).
4. Quantité : calcul du débit minimum des rivières par exemple basé sur les volumes d'eau prélevables en respect des milieux aquatiques (abandon du besoin en eau des différents usagers, industrie, agriculture, eau potable...).
5. Principe pollueur = payeur.
6. Principe « l'eau paie l'eau ».
7. Gouvernance en districts recouvrant les bassins hydrographiques ou « bassins versants »...
8. ... sur une base participative des usagers aux comités de bassin versant.

Source : Gilles Massardier, 2011. « Des transferts de politiques publiques en eaux troubles méditerranéennes. Les arrangements territorialisés de la gestion de l'eau », *Pôles Sud*, n° 35, vol. 2, p. 12.

Ce texte propose, au regard des douze années d'expérience de la DCE, d'éclaircir le processus de modernisation de la gestion de l'eau en Europe et d'en discuter la pertinence à l'aube des premières échéances de résultats (2015)⁵. En traitant ce thème, l'objectif est de situer les différents débats dans lesquels s'insère cette modernisation, de montrer que les résultats escomptés ne sont pas tous au rendez-vous et finalement de fournir un ensemble d'éléments factuels et théoriques afin que chacun puisse se forger sa propre opinion. Le propos porte sur les deux dimensions centrales de la DCE, la dimension économique (I) puis la dimension environnementale (II).

I LA DIFFICILE RECHERCHE D'UNE EFFICIENCE ECONOMIQUE

Depuis les années 1990, l'Union européenne engage un processus de modernisation des industries de réseaux. Après les télécommunications et l'électricité, le secteur de l'eau est intégré dans cette dynamique. La Directive cadre européenne sur l'eau de 2000 institue ce changement, elle vise une plus grande efficacité économique et s'appuie sur l'usage de la concurrence comme forme de régulation. Privatisation et libéralisation appartiennent à ce mouvement mais participent de dynamiques différentes. La libéralisation renvoie à un processus d'organisation des relations entre les acteurs reposant sur la concurrence tandis que la privatisation désigne une réduction du rôle de l'État, ou un accroissement de celui de la sphère privée, dans le secteur étudié.

La libéralisation des industries de réseaux opère selon deux modèles différents (Tableau 1)⁶. Le premier récuse la différenciation entre les industries en réseau et les autres activités industrielles. Dès lors, le marché peut remédier aux failles de l'État suite à un

des intérêts socio-économiques au profit de l'écologie serait la principale source du blocage connu dans les négociations (Hering *et al.*, 2010).

⁵ Thomas Bolognesi mène une thèse visant à expliquer les modalités de la gouvernance de l'eau dans les villes européennes et d'en dresser les perspectives de soutenabilité.

⁶ Matthias Finger *et al.*, 2007. *Water and liberalisation. European Water Scenarios*, IWA, Londres.

processus de dérégulation⁷. Ce processus comprend trois étapes. La première étape fait figure de point de départ, l'État régule un monopole public. Au cours de la deuxième étape, le monopole disparaît et une autorité de régulation indépendante contrôle le secteur en maintenant l'intérêt général et organisant la concurrence. Enfin, la troisième étape débute lorsque la concurrence a atteint un seuil critique. À ce stade, l'utilité des règles sectorielles diminue et des règles générales organisant la concurrence suffisent à réguler le secteur. Cette vision entre en conflit avec l'intervention de l'État. Celui-ci perturbe l'atteinte de l'allocation optimale des ressources et doit donc s'effacer. Le second modèle de libéralisation accompagne le recourt au marché d'une mutation de l'intervention étatique plutôt que d'une disparition. En effet, la dérégulation risque de faire émerger des failles du marché et de réduire le bien-être. Par conséquent, l'activité correctrice de l'État apparaît nécessaire et plutôt que de déréguler le secteur, il faut le re-réguler.

Tableau 1 : Les deux approches de la libéralisation des industries de réseaux

	Dérégulation	Re-régulation
Étendue	Multi-sectorielle	Sectorielle
Objectifs	Concurrence	Services d'intérêt général
Intervention de l'État	Sporadique	Continue
Variables contrôlée	Comportements anticoncurrentiels	Prix, qualité de services

Source : Finger *et al.*, *op. cit.*, p. 5.

Le processus de libéralisation du secteur de l'eau en Europe s'insère dans cette seconde démarche⁸. La déintégration⁹, *i.e.* la séparation des activités de production, transport et distribution, ainsi que la contestabilité des marchés¹⁰ constituent les deux fondements théoriques de la démarche européenne. Par ailleurs, trois raisons laissent à penser que l'industrie de l'eau se libéralisera de manière singulière. D'abord, dans le cas de l'eau, les possibilités d'introduction de la concurrence sont limitées à la concurrence pour l'obtention du marché et au *benchmarking*. Pour compenser cette spécificité, la séparation de l'infrastructure et du service construit un niveau de concurrence supplémentaire. Ensuite, l'absence d'innovations technologiques majeures réduit le potentiel de transformation radicale du secteur. Enfin, la perception de l'eau par les consommateurs constitue un frein à une libéralisation et une privatisation totales du secteur. Le risque de rejet étant élevé, ces mesures représentent un coût politique important pour les décideurs.

⁷ Ce courant s'insère dans la théorie de l'État telle qu'elle est présentée par l'école de Chicago (Friedman, 1953) ou par la théorie du Public choice (Buchanan, 1984 ; Lane, 1985).

⁸ Matthias Finger *et al.*, *op. cit.*

⁹ Harold Demsetz, 1989. *Efficiency, Competition and Policy*, Basil Blackwell, Oxford.

¹⁰ William Baumol *et al.*, 1983. « Contestable Markets : An Uprising in the Theory of Industry Structure », *American Economic Review*, vol. 72, n° 4, pp. 639-651.

Autre élément de la modernisation du secteur, la privatisation s'opère principalement *via* la signature de partenariats public-privé (PPP), sauf en Angleterre où la privatisation du secteur est totale. Ainsi, en 2008, près de la moitié de la population européenne est desservie en eau potable par un opérateur privé, en France cette proportion dépasse les 70%. L'empirie ne confirme pas les thèses affirmant une supériorité de la gestion privée sur la gestion publique. En effet, la qualité du service et le niveau des prix ne varient pas significativement suite au changement d'opérateur. Pour illustration, le sous-investissement dans le renouvellement de l'infrastructure perdure et celle-ci se déprécie à hauteur de 804,5 millions par an en France. Il s'agit là de l'estimation d'un scénario moyen faite à partir des données collectées par Ernst&Young¹¹. Dans le cas, d'une hypothèse pessimiste, la perte de valeur annuelle de l'infrastructure est supérieure à trois milliards d'euros.

En même temps que la participation du secteur privé s'accroît, le débat sur les modalités de tarifications et la qualité des signaux prix comme outils incitatifs se développe¹². Ainsi, à l'image de la tarification au coût complet et du principe de l'usager-payeur, certaines des règles économiques piliers de la DCE ont du être amendées. Elles posent deux types de problèmes. D'abord, elles complexifient l'équilibre des finances des opérateurs ; ne mobiliser que les usagers pour financer les services réduit la prévisibilité des revenus et risque de ne pas générer assez de recettes pour les opérateurs (à moins que les prix augmentent fortement). De ce fait, les États subventionnent encore l'activité. Ensuite, ces règles tarifaires devaient initialement servir à orienter les comportements vers une consommation plus respectueuse de l'environnement. Or, à cause de la faible élasticité prix des ménages, les prix ne constituent pas un facteur déterminant dans la modification des comportements¹³. Ces mesures tarifaires semblent donc en partie inefficaces et réfutent l'article 9.1 de la DCE postulant que « *la politique de tarification de l'eau incite les usagers à utiliser les ressources de façon adéquate et contribue ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux de la présente directive* ».

Quatre facteurs expliquent la faiblesse de l'élasticité-prix de la demande en eau. D'abord, les usagers réagissent peu aux variations de prix lorsque la part de leur budget consacré à l'eau est faible. Ensuite, il n'existe pas de substituts directs à la plupart des usages

¹¹ Ernst&Young, 2007. « Étude relative au calcul de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau pour les districts français en application de la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000-Mise à jour », *Rapport final*, septembre.

¹² Shahrooz Mohajeri *et al.*, 2003. *Aqualibrium : European Water Management Between Regulation and Competition*, Commission européenne, Bruxelles.

¹³ Nicolas Firmann. 2011. « Le prix de l'eau », Communication au colloque *Environmental Valuation and Policies*, Fribourg, 20 mai 2011.

Joachim Schleich et Thomas Hillenbrand. 2009. « Determinants of Residential Water Demand in Germany », *Ecological Economics*, n° 68, pp. 1756-1769.

en eau. De plus, en dessous d'un certain plancher, la consommation devient incompressible. Troisième facteur, la complexité du système de tarification limite la rationalité des usagers qui peuvent alors devenir insensibles aux incitations mises en œuvre. Enfin, une non-connaissance des techniques permettant d'économiser l'eau entrave la volonté des usagers à réduire leur consommation, ce dernier facteur ne semble pas central dans le cas européen.

Au regard de l'inélasticité-prix de la demande, la tarification de l'eau ne nous semble pas être un outil pertinent pour atteindre des objectifs environnementaux à travers la réduction des consommations. Pour qu'elle le devienne l'augmentation des prix serait telle que la dimension sociale des systèmes se dégraderait énormément. Par exemple, dans l'ouest-Hérault afin de générer une diminution substantielle des consommations il faudrait une augmentation de plus de 20 % du prix variable¹⁴. Ainsi, nous considérons que, dans les circonstances actuelles, la tarification représente un outil incitatif pertinent essentiellement pour atteindre les objectifs d'efficacité économique. En particulier, elle peut réduire l'incertitude de long terme et inciter aux investissements nécessaires au renouvellement des infrastructures. À ce titre, la part fixe et la première tranche de prix des structures tarifaires apparaissent essentielles car elles facilitent aux fournisseurs la prévisibilité des recettes.

Nuançons la position. Bien que le niveau d'équité soit actuellement acceptable, des mesures tarifaires allant en faveur de l'efficacité économique doivent prendre en considération le potentiel impact sur les ménages à faible revenu. En effet, une augmentation de la part fixe ou de la première tranche réduit l'équité du système puisque l'ensemble des usagers est *a priori* concerné. Dans ce cas, un système de redistribution ou de différenciation des ménages semble nécessaire afin de ne pas sacrifier la sphère sociale au profit de l'efficacité du système. L'Angleterre et le Pays de Galles illustrent ce risque. La part des dépenses en eau dans le budget du centile le plus pauvre est de 10,5 % en 2000. Ce chiffre conduit le directeur général de l'Ofwat¹⁵ à placer la sécurité sociale parmi ses soucis majeurs¹⁶. En définitive, la tarification de l'eau représente un outil efficace à l'achèvement des objectifs économiques de la gouvernance mais son utilisation doit tenir compte du risque de dégrader l'équité du système.

¹⁴ Noémie Neverre *et al.*, 2010. « La tarification incitative : quel impact sur la demande en eau, l'équilibre budgétaire et l'équité ? », *Revue Techniques - Sciences- Méthodes*, n° 12, pp. 37-43.

¹⁵ L'Ofwat est l'organisme de régulation du secteur de l'eau anglais.

¹⁶ Henri Smets, 2008. *De l'eau potable à un prix abordable. La pratique des États*, Académie de l'eau, Paris.

Après avoir dépeint les grands traits économiques de la modernisation du secteur de l'eau européen, abordons le deuxième objectif de cette modernisation la dimension environnementale.

II UNE QUALITE DE LA RESSOURCE AMELIOREE MAIS TOUJOURS INSATISFAISANTE

Afin d'évaluer l'état des écosystèmes aquatiques et de la ressource, la DCE impose aux États un rapportage basé sur un ratio de qualité écologique. Ce ratio composite informe le bon état écologique, chimique et quantitatif des masses d'eau naturelles et le bon potentiel des masses d'eaux fortement modifiées, d'une part, et artificielles, d'autre part. L'article 2 de la DCE définit les différents termes de cette nomenclature et l'annexe V précise les caractéristiques des différents statuts des masses d'eau. L'état écologique se répartit en cinq classes (mauvais, médiocre, moyen, bon, très bon) ; l'état chimique en deux classes (mauvais, bon), l'état quantitatif en deux classes (bon, médiocre) ; et le potentiel des masses d'eau modifiées et artificielles en quatre classes (mauvais, médiocre, moyen, bon). La méthode de construction de ces ratios est en partie discutée et leurs utilisations ne fait pas consensus chez les scientifiques ainsi que chez les acteurs du secteur. Cependant, ils permettent une harmonisation des analyses au sein de l'Europe et débouchent, grâce à plus de 1900 communications, sur une amélioration considérable de la connaissance de la qualité des eaux européennes¹⁷.

Les données que nous avons récoltées montrent que, malgré une amélioration de l'état de la ressource depuis les années 1990, la situation reste globalement moyenne en Europe. Notamment, le principal frein à l'atteinte d'une bonne qualité des eaux réside dans les pressions exercées par le développement économique de la zone. Par exemple, l'Angleterre court des risques significatifs de surexploitation et de pollution. 20 % des cours d'eau pourraient ou ne pourront pas atteindre un bon état écologique en 2015 ; il en va de même pour 90 % des aquifères¹⁸. Plus en détails, l'est et le sud-est de l'Angleterre apparaissent particulièrement sensibles et menacés. Ainsi, ce sont les zones les plus urbanisées du pays qui affichent les résultats les moins satisfaisants. La capacité de charge des systèmes hydrologiques du pays ne parvient pas à contenir les pressions exercées par l'activité humaine.

¹⁷ Le Water Information System for Europe (WISE) met à disposition un grand nombre de cartes et graphiques témoignant de l'état des eaux de l'Union européenne (<http://water.europa.eu>, consulté le 17-01-2012).

¹⁸ Environment Agency. 2008 « Water Resources in England and Wales – Current State and Future Pressure », *Working paper*, Décembre. L'agence fournit également des cartes actualisées de l'état écologique des différentes masses d'eau anglaises et galloises à l'adresse suivante : <http://www.environment-agency.gov.uk/research/library/data/97343.aspx>, consulté le 20-06-2012.

Les données sur la qualité des eaux françaises montrent une situation inverse. La qualité des eaux souterraines surpasse celle des eaux de surface. Moins de la moitié des eaux de surface atteignent un bon état ou potentiel écologique en 2009. De même, seuls 45 % des eaux de surface naturelles et 29 % des eaux fortement modifiées affichent un bon état chimique. Par contre, les aquifères français s'avèrent globalement bien préservés, 89 % profitent d'un bon état quantitatif et 59 % d'un bon état chimique. Considérant les contraintes quantitatives respectées, ce constat incite à accroître les mesures de protection et de dépollution. De plus, un effort sur l'amélioration de la connaissance des eaux de surface apparaît nécessaire. En effet, quelque soit l'indicateur observé, près d'un quart des eaux de surface ne sont pas classées ; cette indétermination s'élève même jusqu'à 38 % des eaux de surface lorsque le rapportage informe leur état écologique.

Le profil de la qualité des eaux allemandes ressemble à celui de la France¹⁹. Les données montrent une détérioration des cours d'eau assez avancée et un bon état des aquifères. Seulement 14 % des cours d'eau naturels et 11 % des cours d'eau modifiés affichent un bon état écologique. En revanche, l'état chimique reste bon pour 88 % des cours d'eau naturels. Ce ratio tombe à 63 % dans le cas des aquifères qui, par ailleurs, ne souffrent pas de surexploitation ; 96 % des eaux souterraines ont un bon état quantitatif. Les lacs subissent des niveaux d'altération similaires aux cours d'eau mais estimé à 16,30 % le taux d'indétermination est supérieur. La qualité des eaux européennes apparaît globalement moyenne, voire mauvaise.

L'atteinte du bon état écologique n'est pas qu'un problème environnemental puisqu'il représente un coût économique et financier. Par exemple, en France, 80 % du coût de la réduction des pollutions ponctuelles correspondent à l'amélioration de l'assainissement collectif, tombant sous le coup de la Directive sur les eaux résiduaires urbaines (DERU), et pour l'investissement non collectif, les agences de l'eau ont engagé 31 millions d'euros en 2010, niveau équivalent à 2009²⁰. Ce qui représente un coût important pour les collectivités locales. Le dernier rapport du CGDD félicite l'efficacité de la politique mise en œuvre et de l'organisation du financement²¹. Nous ne partageons pas ce point de vue car, d'une part, la France est engagée dans de coûteux contentieux avec l'Union européenne au titre de la DERU et, d'autre part, car l'accroissement de l'efficacité des politiques en matière d'eau provient en

¹⁹ Federal Environment Agency. 2011. *Water Resource Management in Germany – Part 2 Water Quality*, Federal Environment Agency, Dessau.

²⁰ Fabienne Keller, 2011. *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur l'Application du droit communautaire de l'environnement*, Sénat, Paris.

²¹ CGDD, 2012. « Le financement de la gestion des ressources en eau en France », *Études et documents*, n° 62, janvier.

partie des récentes demandes de dérogations à la DCE et à la DERU auprès des instances communautaires. Donc le problème susmentionné est reporté plutôt que résolu. Cet exemple français souligne la difficile mise en conformité des territoires avec les règles communautaires et, par là, relativise l'efficacité des mesures de modernisation du secteur.

L'eau, avec les déchets et la biodiversité, figure parmi les domaines les plus en infraction avec le droit de l'environnement européen et ceci particulièrement en France ; 34 % des contentieux français sur le droit de l'environnement européens concernent l'eau alors que pour l'ensemble de l'Union européenne l'eau est à la source de 20 % des contentieux. Pour se représenter les risques encourus, les sanctions relatives à l'affaire C-280/02 portant sur les eaux résiduaires urbaines sont estimées à plusieurs centaines de millions d'euros (Keller, 2007). De leur côté, le Royaume-Uni (56) et l'Allemagne (57) sont sous le coup de moins d'infractions que la France (74), la Belgique occupe le rôle du moins bon élève avec 109 cas d'infractions recensés en décembre 2010.

CONCLUSION

En conclusion, retenons que, aux regards des douze années d'expérience de la DCE et de la modernisation de la gestion de l'eau en Europe, les analyses fournies par le numéro 110 d'*Informations et commentaires* apparaissent pertinentes. Sylvain Petitet et Sandrine Dall'aglio soulignaient les limites d'un modèle de gestion réduisant le contrôle de l'État et du principe de recouvrement total des coûts. Nous avons vu qu'effectivement concurrence et privatisation ne garantissent pas une solution de gouvernance supérieure à l'intervention publique et ne sont pas synonymes d'efficacité économique. Nicolas Blanc posait la difficulté d'insérer la contrainte ressourcielle dans l'organisation du secteur, et notamment le potentiel antagonisme avec des objectifs économiques. L'expérience valide cette réserve, la modernisation du secteur semble incapable de permettre l'atteindre d'une bonne qualité des eaux.

Ainsi, une solution communautaire unique apparaît complexe à mettre en œuvre et la diversité des modèles de gestion existant montre l'intérêt d'intégrer le territoire local dans la gouvernance. À ce titre, les thèses d'Elinor Ostrom défendant un polycentrisme de la gouvernance constituent une grille d'analyse et de compréhension efficaces.