



HAL
open science

Vers des regional communities des services d'eau ? Entre trajectoires nationales et principes européens (France, Italie, Roumanie)

Emmanuelle Hellier

► **To cite this version:**

Emmanuelle Hellier. Vers des regional communities des services d'eau ? Entre trajectoires nationales et principes européens (France, Italie, Roumanie). Flux - Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et territoires, 2018, 113, pp.65-90. halshs-02330847

HAL Id: halshs-02330847

<https://shs.hal.science/halshs-02330847>

Submitted on 24 Oct 2019

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.

Version auteur (sans tableaux) - Article publié dans Flux, 2018

Vers des *regional communities* des services d'eau ? Entre trajectoires nationales et principes européens (France, Italie, Roumanie)

Emmanuelle Hellier

Univ Rennes, UMR Espaces et Sociétés CNRS 6590

Depuis une vingtaine d'années, et au-delà de la diversité des régimes institutionnels observables (Barraqué, 1995), les services d'eau en Europe font l'objet de processus de concentration technique de telle sorte que leurs périmètres de gestion s'élargissent (Bauby, Similie, 2013). En France notamment, des processus de « rationalisation hydro-territoriale » à l'échelle régionale ou infrarégionale tendent vers l'optimisation des moyens, voire leur mutualisation, dans le cadre de la planification et de la modernisation des infrastructures d'eau potable (Barbier, Roussary, 2016). Pour faire face au financement des investissements comme du fonctionnement, les institutions compétentes ont dû produire de nouveaux territoires de gestion, adaptés aux situations locales et impliquant des processus de rationalisation de services précédemment dissociés tels que l'alimentation en eau potable et l'assainissement des eaux usées.

L'article proposé ici invite ainsi à décrypter les « nouvelles » formes territoriales de gestion, à évaluer quels échelons et quels acteurs (publics, privés) elles mobilisent, et sur quelles bases réformistes elles sont produites. Il intègre donc simultanément la problématique des transformations des modes de gestion qui accompagnent ces reconfigurations. Le raisonnement suivi repose sur l'hypothèse que les autorités publiques locales (les communes) retirent de multiples avantages d'une coopération à l'échelle de périmètres de solidarités techniques, financières et politiques (*regional communities*). En particulier, il est questionné la capacité des échelons intercommunaux à produire des convergences des modalités de tarification et de gestion. En effet, selon le cadrage normatif européen, les charges de ces services publics locaux devraient pour une bonne part être couvertes par les recettes selon le principe utilisateur payeur, tout en s'accompagnant de la maîtrise des prix pour l'ensemble des usagers d'un territoire.

Le sujet articule donc les politiques publiques territoriales et les questions tarifaires des services publics urbains, et intéresse autant les gestionnaires que les usagers-consommateurs. Il fait l'objet d'une littérature encore dispersée et peu visible, eu égard à celle qui concerne les modes de gestion et l'évaluation des coûts. Néanmoins, les publications en économie territoriale et aménagement progressent à l'échelle internationale, dans les aires européenne comme nord-américaine, en incluant souvent des dimensions plus socio-politiques et territoriales (Garcia-Valiñas, Picazo-Tadeo, 2015 ; Kanakoudis, Papadopoulpou, Tsitsifli, 2015 ; Bel, Warner, 2015 ; Barraqué *et alii*, 2011).

Dans cet ordre d'idées, trois études de cas conduites dans des régimes institutionnels différents de l'Union Européenne (France, Italie, Roumanie) illustreront les processus tendanciels à l'œuvre dans la territorialisation de la gestion des services et des tarifications associées, ainsi que les disparités persistantes. Le choix de trois pays européens aux ancrages différenciés dans la « communalisation » des services d'eau permet aussi de tracer une histoire comparée des réformes contemporaines de ces services. L'approche géographique de la comparaison peut ainsi s'enrichir d'une dimension dynamique relative aux modes de gestion des services en Europe : peut-on en quelque sorte établir une trajectoire de progression vers la gestion supra-locale, parallèlement à une évolution vers le management public, le recouvrement des coûts et l'harmonisation tarifaire ?

Dans une première partie, nous posons le contexte et le cadre conceptuel de notre analyse, balisé par les trois notions de justice économique et sociale, de convergence tarifaire et de *regional communities* (US EPA, 1999). Introduite par un panorama européen rapide des refontes territoriales de la gestion des services d'eau, la deuxième partie développe la dimension empirique de la recherche, la méthode suivie et les résultats tendancielles issus des études de cas internationaux. La troisième partie met en évidence des disparités dans la construction territorialisée des services et du prix unifié (*consolidated rate*), en montant en généralité autour de la capacité politique différenciée des structures intercommunales et des coopérations intercommunales.

La *regional community*, proposition conceptuelle pour penser les coopérations entre les communes et les services d'eau

Cette première partie vise à expliciter les termes de la problématique, centrée sur l'organisation territoriale des services d'eau et l'enjeu de régulation tarifaire, lui-même étant enchâssé dans plusieurs échelons décisionnels et réglementaires. Il s'agit en particulier de souligner les fondements de la tension entre les deux registres de justice, économique et sociale, puis l'intérêt notable des recherches internationales concernant le *fair socially pricing* à l'échelle de territoires supra-locaux formalisés dans la figure de la *regional community*.

Des principes européens en tension : justice économique, justice sociale

L'eupéanisation des services d'eau est un processus maintenant bien étudié, reposant sur l'instauration de concepts clés – tels que les services d'intérêt économique général – et sur l'élaboration de normes de qualité ambitieuses et contraignantes pour la santé publique et l'environnement (Lupton, Bauby, 2008). Loin d'être univoque, ce processus correspond à un dialogue constant entre les dynamiques institutionnelles et sociales propres aux États membres d'une part, et le mouvement d'inscription d'un référentiel supra-national dans les politiques nationales d'autre part. C'est donc d'une dynamique « d'adoption-adaptation » des règles, non linéaire et négociée, que procède l'eupéanisation des services d'eau, notamment dans les pays de l'Est de l'Union Européenne (Bauby, Similie, 2013).

Il résulte notamment de cette eupéanisation des normes de gestion une tension entre deux principes, l'un de justice économique, l'autre de justice sociale.

D'une part, l'exigence de recouvrement des coûts de production des services par les prix est en vigueur depuis 2010 dans le cadre de la mise en application de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) 2000/60/CE du 23 octobre 2000, article 9 ; ce principe s'applique à tous les types d'utilisateurs de services d'eau (ménages, industrie, agriculture) et le niveau de récupération constitue un indicateur de bonne gestion des services (Loubier, Gleyses, 2011). Certes, le recours aux subventions est encore très répandu au sein des pays de l'OCDE (Firmann, 2014), tandis que ce principe de recouvrement des coûts par les prix a pu être mis en œuvre par certains pays avant sa formalisation dans la DCE. Toujours est-il que dans une partie des pays européens, la récupération des coûts se traduit par l'augmentation des prix, l'application des normes sur l'assainissement renforçant la tendance dans les années 1990-2000 (Strosser, Montginoul, 2014).

D'autre part, le droit d'accès à l'eau est rappelé par plusieurs textes, comme celui du Conseil des ministres de l'Union Européenne de 2001 : « toute personne a droit de disposer d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire à ses besoins essentiels ». En France, l'article 1^{er} de la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques de 2006 stipule que « chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable, dans des conditions économiquement acceptables par tous ». La Directive Cadre sur l'Eau rappelle aussi dans son introduction que l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres (Bauby, Similie, 2013). De manière générale, le paiement pour l'accès

aux services d'eau soulève un certain nombre d'enjeux au regard des droits humains¹. En somme, les textes français européens et français n'induisent pas la gratuité du service d'eau, ni n'imposent de mode de gestion unique ; mais ils enjoignent les autorités publiques à garantir par divers moyens la justice sociale vis-à-vis de ce service payant, notamment par la maîtrise des prix et/ou la tarification différenciée.

Au total, il apparaît bien que les prix des services d'eau et les pratiques tarifaires qui les accompagnent se situent à l'interface des principes de justice économique et de justice sociale.

Optimisation des prix et convergence tarifaire

L'optimisation des prix de l'eau, entre recouvrement des coûts et équité socio-territoriale, est de fait un champ d'études et d'expertise travaillé en sciences économiques et de gestion, notamment par l'analyse de données empiriques et par la modélisation. La recherche du prix socialement juste (*socially or appropriate fair pricing*) et de la juste allocation du prix entre usagers fait l'objet de publications en sciences économiques. Un consensus se dégage à l'échelle internationale pour considérer que le montant de la facture d'eau ne doit pas excéder 3% du budget des ménages (Kanakoudis, Tsitsifli, 2014). Simultanément, viser un prix de l'eau équitable pour les services domestiques reste un objectif complexe car il met en jeu des facteurs techniques, physico-naturels locaux, et des cadres réglementaires et institutionnels différents (Kanakoudis, Papadopoulou, Tsitsifli, 2015). De fait, en Grèce, ces auteurs précisent qu'il n'existe pas de politique de prix intégrée entre les différents usages (ibid).

Les enjeux de la convergence du prix des services d'eau en termes sociaux sont mis en avant dans la littérature. Cette dernière souligne qu'un tarif uniforme présente des avantages pour la cohésion sociale et les politiques publiques, en accompagnant la gestion supra-locale et les interconnexions physiques. Des économies d'échelle significatives peuvent être obtenues par diminution des coûts de transaction (US EPA, 1999). La même source indique que le prix unique peut apparaître comme inférieur aux coûts, alors qu'il s'agit en fait d'une allocation différente des coûts. Clairement, ce processus ne recouvre pas une stratégie de gestion des coûts, il s'agit plutôt d'une stratégie de prix. Les désavantages de cette démarche, mentionnés dans US EPA (1999) portent essentiellement sur les risques classiquement identifiés pour la régulation économique : l'uniformisation des prix annihile l'effet signal du prix pour l'utilisateur (vis-à-vis de la limitation de la consommation d'eau), et peut être compris comme incohérent avec le principe de récupération des coûts, ou comme un transfert de subvention des zones à faible prix initial vers les usagers des zones à prix initial élevé.

Dans ce cadre analytique, l'enjeu de convergence tarifaire apparaît lié à la question de l'échelon de gestion « supra-local ». Au sein de la littérature internationale, la notion de *regional community* peut alors être intéressante à mobiliser : même si elle s'inscrit dans le contexte nord-américain, elle peut formaliser cet échelon « supra-local », fondé sur des logiques de coopérations entre municipalités ou de redécoupages infra-régionaux.

La regional community, support d'une capacité d'action intercommunale en faveur du fair socially pricing ?

La notion de *regional community* a été retenue ici pour penser les dynamiques territoriales concomitantes aux convergences tarifaires des services d'eau. Mise en avant dans un rapport officiel de l'Agence pour la protection de l'environnement des États-Unis (US EPA, 1999), la *regional community* désigne une zone de coopération entre services engagés dans une perspective de convergence, voire d'uniformisation tarifaire, dont les réseaux techniques sont contigus mais pas

¹ Ainsi, beaucoup d'Organisations Non Gouvernementales contestent les rationalités économiques sous-jacentes à la concession des services d'eau aux compagnies privées. Elles mettent en avant les dimensions prioritaires du "not-for-profit" et du "droit à l'eau", notamment dans les pays du Sud (Motta, Nilsen, 2011). Les services publics locaux reposent alors sur une combinaison d'intérêts gestionnaires avec la responsabilité politique de protéger les consommateurs (Argento *et alii*, 2010).

forcément interconnectés. La gestion intégrative au sein de *regional communities* est présentée comme support de capacité technique, financière et politique, capable d'améliorer l'efficacité socio-économique du service : modération des pics de coûts (renouvellement, modernisation), mutualisation des risques, baisse des coûts totaux par optimisation des choix économiques, conformité réglementaire à l'accès à l'eau des populations et aux exigences de protection et maîtrise de la ressource en eau. De fait, depuis l'entre-deux-guerres, chaque État américain est doté d'une Public Utility Commission, autorité régulatrice qui prend des décisions encadrant notamment les modalités de tarification régionalisées des services d'eau dans son périmètre. Le prix unique est accepté dans huit états, et examiné au cas par cas dans dix-sept autres (US EPA, 1999).

L'argumentaire en faveur des *regional communities* s'appuie sur des motifs de politique publique générale de deux ordres : la visée de l'équité socio-territoriale mais aussi la promotion du développement économique des espaces ruraux. Les théories concurrentes, apparues dans les années 1930 aux États-Unis et partagées par F.D. Roosevelt, promeuvent l'idée d'une extension des services dans le cadre de larges périmètres incluant des espaces ruraux, de manière à ce que ceux-ci soient desservis par un système fiable et que l'ensemble des usagers bénéficient de prix accessibles. Ces théories contestent ainsi la Municipal-Unit Doctrine, qui considérait la municipalité comme une unité de service distincte et unité d'allocation des coûts et de fixation des prix (*city-based rates*).

La figure de la *regional community* est donc à la fois un modèle politique de développement local et une forme effective de partage de services à l'échelle intercommunale, reposant sur des mécanismes financiers et visant des objectifs d'équité territoriale. Ce modèle s'inscrit plus largement dans le paradigme de la gouvernance par les communautés, comme alternatives à la gouvernance métropolitaine pour des unités municipales sous-optimales (Ostrom *et alii*, 1961, citée par Bel, Warner, 2015).

La formalisation conceptuelle de la *regional community* peut ainsi servir à positionner les structurations des territoires des services d'eau en Europe, les dynamiques de convergence de gestion qui s'y déroulent comme la capacité politique qui s'y exprime.

Régionalisation, intercommunalités et processus de convergence dans les services d'eau : de l'échelle européenne aux études de cas

Tout d'abord, les processus de régionalisation et de coopération entre communes pour les services d'eau sont mis en contexte à l'échelle européenne et précisés pour les trois pays retenus (France, Italie, Roumanie). Suit une présentation de la méthodologie et des cas empiriques. De la confrontation de ces cas se dégagent des convergences certaines dans la manière d'élaborer le(s) prix des services d'eau, les niveaux de prix restant divers.

Mise en contexte européen

Le soubassement institutionnel et territorial des modes de gestion² est constitué par la commune, pivot de la gestion des services d'eau au tournant du XX^e siècle, mais aujourd'hui, le rôle croissant des Régions et des intercommunalités confère aux échelons territoriaux infra nationaux « d'importantes responsabilités et marges de manœuvre » (Bauby, Similie, 2013). Deux processus peuvent ainsi être distingués : la régionalisation (Angleterre, Pays de Galles, Italie) et le regroupement intercommunal à l'échelle locale (Allemagne, Pays-Bas, Espagne) (Barraqué *et alii*, 2011 ; Bel, Fageda, 2006). Au Portugal, le regroupement intercommunal est consacré aux grandes infrastructures de production d'eau potable et d'assainissement (usines), le reste étant en gestion municipale. En Espagne, de nettes disparités sont observables entre les régions du point de vue de la part de communes regroupées pour

2 En Europe, plusieurs modèles de gestion cohabitent : des entreprises locales transversales qui gèrent plusieurs services techniques urbains (Allemagne, Suisse, Autriche ; Pflieger, 2009), des entreprises multi municipales comme au Portugal, des entreprises privées sous régulation publique (Angleterre, Pays de Galles), des opérateurs mixtes en Italie, des délégations de service public à des entreprises privées ainsi que des régies et des Sociétés Publiques Locales (SPL) en France.

la distribution d'eau, depuis Madrid (94,5%) à l'Aragon (10,9%), en passant par l'Andalousie (47,6%) (Bel, Fageda, 2006). En outre, le maillage administratif peut gagner en simplification *via* les fusions de communes (Danemark, Allemagne, voire France actuellement), et constitue le support de politiques plus intégrées, entre l'eau et l'assainissement, entre des systèmes techniques distincts *via* une coordination accrue (Barraqué *et alii*, 2011).

Le choix des trois études de cas (France, Italie et Roumanie) a été orienté par leurs trajectoires et situations différenciées concernant la nature des regroupements territoriaux pour la gestion des services d'eau. La capacité à accéder à l'information auprès de personnes référentes et compétentes *in situ*, à appréhender la matérialité de l'organisation des services a joué en faveur également de ce choix. Deux terrains liés à des séjours Erasmus + en février et mars 2017 ont été ainsi valorisés en Toscane (Arezzo/Université de Sienne) et en Moldavie roumaine (Suceava/Université Stefan Cel Mare). Le cas français, et plus particulièrement le territoire de l'agglomération de Rennes, est quant à lui investigué depuis une dizaine d'années à partir de mon activité de recherche, d'encadrement doctoral et de travaux partenariaux.

La coopération entre communes (ou municipalités) peut être approchée sous l'angle de l'intensité de l'activité collaborative, de son caractère stratégique, du degré d'autonomie que conservent les communes dans l'accord de coopération (sortie, entrée) ou encore du nombre d'acteurs impliqués dans les arrangements coopératifs (multilatéralisme) (Bel, Warner, 2015).

Globalement, il ressort que l'Italie se caractérise par le pouvoir régional le plus développé avec ses propres lois et instances de régulation, alors que les pouvoirs locaux sont fragmentés entre 8000 communes. La loi 36/1994 dite Loi Galli a instauré au sein de chaque région des regroupements de communes en territoires de gestion optimaux, les *Ambito Territoriale Ottimale* (ATO), calés sur les provinces ou les sous-bassins versants ; en règle générale, le service hydrique intégré eau-assainissement y est géré par un opérateur unique par ATO souvent de composition mixte public-privé. Outre la « concentration à l'échelle supra-locale », cette loi de 1994 visait à accroître la commercialisation des services et le recouvrement des coûts dans un contexte de régie directe locale dominante (Canneva, 2012). En France, la dynamique contemporaine saillante concerne la montée en compétence de regroupements intercommunaux de plus en plus intégrés et compétents – en particulier les Métropoles et les Communautés ; à la différence des syndicats intercommunaux classiques ou des *comarcas* espagnoles, ces regroupements reposent sur la délégation d'un panier de compétences insécable, sur des représentants élus au suffrage universel direct (en même temps que les conseillers municipaux) et sur un financement à fiscalité propre (les budgets eau et assainissement restant séparés du budget général). De manière pionnière, les Communautés urbaines du milieu des années 1960 ont constitué des structures d'aménagement et de gestion très intégrées, alors qu'une marqueterie territoriale de syndicats d'eau accompagnait le développement des infrastructures et réseaux d'eau en dehors de ces périmètres métropolitains. Autrement dit, la coopération intercommunale pour les services d'eau connaît en France un fort niveau d'institutionnalisation (Hellier, 2015). Enfin, membre de l'Union Européenne depuis 2007, alors que la France et l'Italie étaient membres fondateurs de la Communauté Economique Européenne en 1957, la Roumanie présente un dispositif centralisé au niveau étatique, dans lequel les échelons intermédiaires n'ont que peu de pouvoir de régulation sur les services d'eau, que ce soit les Régions de développement (échelon administratif et statistique créé en 1998 pour la politique structurelle européenne), les *Judete* (échelon de niveau départemental relais de l'État central et doté d'institutions propres depuis 1968) ou les municipalités, villes et communes (unités administratives territoriales pauvres en ressources propres, qui remplissent des missions de gestion des dépenses courantes) (Cristescu, 2004 ; Dragan, Neamtu, 2007).

De manière générale, les auteurs s'accordent sur le fait que les coopérations intercommunales permettent aux communes de dépasser les limites managériales et techniques et aident les petites communes à surmonter les difficultés financières. Simultanément, la revue de la littérature semble indiquer qu'une corrélation existe entre le regroupement de communes et l'augmentation des coûts,

même si cette corrélation reste faible et peut être contredite (Bel, Warner, 2015). Les regroupements de communes sont ainsi confrontés à des défis financiers et socio-politiques majeurs ; les résultats empiriques présentent des convergences et des divergences, qu'il est nécessaire de documenter et surtout d'interpréter, ce que la suite de cet article se propose de faire.

Méthodologie et matériaux empiriques

Afin de décrypter les dynamiques territoriales et socio-politiques à l'œuvre, les enseignements génériques de la littérature exposés ci-avant ont été croisés avec des matériaux informatifs et discursifs issus de travaux empiriques. Par l'approche empirique, il s'est agi de cerner les acteurs impliqués, leurs compétences, leurs interrelations et les mécanismes territoriaux en jeu, par des visites sur sites et des entretiens avec les personnes ressources pré-identifiées et celles repérées au cours du terrain. Au total, le matériau d'analyse est constitué par l'exploitation d'un corpus documentaire de rapports officiels, d'articles de presse et de littérature grise, et par l'analyse d'une enquête menée entre 2011 et 2017 sur trois terrains : une vingtaine d'entretiens semi-directifs menés *de visu* avec des acteurs clés pour le Bassin Rennais et pour l'Alto Valdarno ; dans le Judet de Suceava, les prises de contact se sont révélées plus complexes et l'information a été obtenue majoritairement par des réponses écrites à la trame de questions, directement auprès des institutions sollicitées ou par l'entremise d'enseignants-chercheurs de l'Universitatea Stefan cel Mare de Suceava.

Le premier cas, en région Bretagne, concerne l'agglomération de Rennes, dont l'ensemble des services d'eau potable sont regroupés depuis le 1^{er} janvier 2015 dans la Collectivité Eau du Bassin Rennais, formée des 43 communes de Rennes Métropole et de 13 autres communes. Cette configuration supra-locale correspond à une organisation héritée regroupant un EPCI à fiscalité propre (Rennes Métropole) et des communes fonctionnellement reliées au réseau d'eau métropolitain. Elle s'inscrit depuis 1992 dans une organisation confédérale à l'échelle départementale de l'Ille-et-Vilaine, à savoir un syndicat mixte départemental exerçant des missions de planification et d'équipement et reposant sur un dispositif de solidarité financière : le prélèvement d'une redevance sur la facture de chaque abonné abonde un fonds de solidarité départemental pour les infrastructures de production, de stockage et d'interconnexion (Caillaud, 2013). À l'issue du contrat de délégation avec Veolia, délégataire depuis 1882 (Compagnie Générale des Eaux), la ville-centre a choisi la formule de la Société Publique Locale, suivie par d'autres communes importantes de l'agglomération en termes d'abonnés.

La deuxième étude de cas se situe à l'est de la Toscane, région italienne qui comprend six ATO (Toscana nord, Basso Valdarno, Medio Valdarno, Alto Valdarno, Toscana Coste et Ombrone). La Toscane est représentative de l'alignement du périmètre des ATO sur les provinces ; l'ATO de l'Alto Valdarno correspond ainsi à la province d'Arezzo et à quelques communes de la province de Sienne. Il couvre la partie amont de l'Arno, un des deux grands fleuves du versant occidental des Apennins avec le Tibre. Le service Intégré d'Eau et d'Assainissement (Servicio Integrato) est exploité par l'opérateur Nuove Acque, société d'économie mixte dans laquelle les communes détiennent 53% des actions ; les 46% restants sont partagés entre plusieurs sociétés privées dont Suez et ACEA (Rome, cotée en bourse). Les exploitants des autres ATO de Toscane sont bâtis sur le même modèle de société mixte à dominante publique, notamment Publiacqua, la société exploitante pour la ville de Florence dans le Medio Valdarno.

Le troisième cas se situe en Moldavie roumaine, au nord-est de la Roumanie, à environ 500 km au nord de Bucarest. Alors que le Judet détient un certain pouvoir (planification, affectation des fonds européens et rouage de l'État central), l'administration locale dispose d'une faible marge de manœuvre, en particulier en milieu rural ; les communes tentent de gérer l'aménagement de l'espace de proximité. Le siège du Judet joue un rôle important, ce qui est le cas de la ville de Suceava. Cette dernière détient la majorité des capitaux dans l'entreprise exploitante des services d'eau, ACET SA. Suceava représente le cas typique des villes moyennes au centre d'un espace rural peu peuplé et où les réseaux sont lacunaires (habitat informel, villages roms, usages des puits).

Le tableau 1 donne un aperçu synthétique du profil des trois territoires sur lesquels officient les opérateurs des services d'eau : la SPL Eau du Bassin Rennais, Nuove Acque et ACET SA. De superficie variable (1000 à 8500 km²), ces territoires s'organisent autour d'un grand service structuré par une agglomération majeure et dense (464 hab/km² dans le Bassin Rennais, 25 000 habitants à Rennes) ou en réseaux distincts et plus épars en lien avec un peuplement moins dense (92 hab/km² dans l'Alto Valdarno, 74 dans le Judet de Suceava) et des agglomérations plus petites (92 000 habitants à Arezzo et 106 000 à Suceava).

Tableau 1.

[Utiliser le fichier : Flux-113-Hellier-tab1.xlsx]

Les grands enjeux de gestion détectés dans l'enquête de terrain relèvent de la configuration et de l'état du réseau, de la capacité à dégager des recettes et de l'organisation des territoires de gestion face au défi socio-environnemental de la pérennisation et du partage des ressources en eau.

Le bassin rennais fait face à une vulnérabilité accrue aux pollutions diffuses en raison d'une ressource principalement superficielle issue de barrages-réservoirs sur les cours d'eau ; la pression sur les prix de l'eau est forte, mais la mutualisation des recettes mise en place au niveau départemental (syndicat départemental, *cf. supra*) et l'anticipation des besoins de modernisation à l'échelle intercommunale ont permis de moduler la hausse du prix de l'eau dans la Métropole rennaise sur les deux composantes, eau et assainissement. Le réseau de l'Alto Valdarno se distingue par une multiplicité des prises d'eau et des pertes dans les réseaux élevées (30%) (tableau 1), dans un contexte où les ressources à la parcelle sont encore très utilisées du fait de l'habitat diffus (puits). Le problème de la facturation de l'eau – donc du volume des recettes – reste notable puisque quasiment un quart de l'eau produite par Nuove Acque n'est pas payée par les usagers. Le représentant de l'opérateur estime aussi que le consentement à payer est moindre en Italie qu'en France ; la mise en place du nouveau modèle de gestion est lente, les acteurs publics locaux encore très puissants dans l'actionnariat des opérateurs et les décisions relatives aux services d'eau (tableau 1). Dans le Judet de Suceava, le linéaire total de conduites reste de faible longueur eu égard à la population. Le problème de collecte des recettes auprès des ménages provient en partie de la configuration de l'habitat, majoritairement des immeubles collectifs sans compteurs individuels (les blocs). Dans ce cadre, le paiement s'opère par les associations de copropriétaires, chargées de collecter le paiement des ménages propriétaires et locataires à l'échelle de chaque immeuble³. Le paiement des ménages résidents est établi sur la consommation qu'ils déclarent, éventuellement confrontée au total enregistré par le compteur de l'immeuble. Il faut aussi noter que 10% des 25 535 branchements d'eau gérés par ACET SA ne sont pas encore équipés de compteurs⁴. On peut enfin invoquer une faible solvabilité des ménages retraités ou précaires et un moindre consentement à payer, lié pour partie à la quasi-gratuité de l'eau durant la période communiste.

Ce cadre technico-institutionnel posé, les premiers résultats analytiques de la comparaison portent sur les critères de composition du tarif et de la maîtrise des prix, sur lesquels se dessinent des convergences voire des formes de standardisation.

3 La somme collectée l'est sous le nom des propriétaires d'appartement. Lorsqu'un propriétaire et un locataire vivent dans le même logement, il n'y a en général pas de contrat de location, le propriétaire paye l'ensemble des charges à l'association de copropriété. Loi n° 230/2007 concernant la création, l'organisation et le fonctionnement des associations de propriétaires.

4 Site internet ACET SA (consulté le 9 mars 2017).

Standardisation de la facture et recherche d'une optimisation du prix

Tout d'abord, la tendance générale au « développement des tarifs intégrés eau, assainissement, traitement » (Bauby, Similie, 2013) se vérifie dans les trois cas. En Italie, *via* l'injonction réglementaire de la loi Galli, la responsabilité de l'ensemble du petit cycle de l'eau est systématiquement assurée par le même opérateur ; c'est aussi le cas pour les exploitants dans les agglomérations en Roumanie. En France, les opérateurs des services d'eau et d'assainissement sont distincts ou communs selon les cas, les deux services étant facturés ensemble à l'abonné, en prenant comme base la consommation volumétrique d'eau potable⁵. Dans les trois cas, la part de la facture revenant à l'assainissement représente environ la moitié du total, sachant que cette part connaît la progression tendancielle la plus forte. En régions toscane et rennais, la composition tarifaire de la facture d'eau illustre la progressivité des prix unitaires, cette progressivité étant moins forte voire inexistante pour l'assainissement (tableaux 2 et 3).

Tableau 2.

Tableau 3.

[Utiliser le fichier : Flux-113-Hellier-tab2-3.xlsx]

Ensuite, les niveaux de prix unitaire restent plus élevés en France que dans les deux autres pays, sachant que la France se situe dans la moyenne européenne. En 2014, le prix moyen de l'eau pour les communes avec assainissement collectif s'y élève ainsi à 3,92€/m³, alors qu'il avoisine 2,50€/m³ en Italie, d'après les chiffres Eau France et FP2E (Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau). En Roumanie, le prix moyen est plus bas ; il est de 6,22 lei/m³, soit 1,33€/m³, d'après les données 2017 de l'Agence nationale de régulation des services d'eau et d'énergie⁶. Il faut rappeler que le prix de l'eau en Roumanie et en Italie part de niveaux très bas pour l'eau potable (0,28€/m³ en 2003 en Roumanie d'après Cunha Marques, 2010 ; 0,20€/m³ en 1992 en Italie), dans un système marqué par la dépendance aux subventions ; la tarification et les prix sont alors des instruments de politique sociale et un levier contre l'inflation (Kraemer, Piotrowski, 1998). Le niveau de prix plus élevé en France s'explique par plusieurs facteurs de nature structurelle. Les redevances pour les Agences de l'Eau sont appliquées au volume consommé, et les prix ont plus anciennement pris en compte le principe de recouvrement des coûts liés au respect des normes européennes de qualité d'eau brute et traitée. Enfin, les modes de gestion fortement intercommunalisés et délégués depuis les années 1980 stimulent la modernisation du réseau et engendrent des frais connexes supérieurs aux économies d'échelle réalisés (Lupton, Bauby, 2008). « On ne dispose malheureusement pas d'analyses historiques quantitatives pour reconstituer les modes de financement de l'extension des services et leur évolution. Cependant, l'éventail des tarifs qu'on rencontre aujourd'hui témoigne de la complexité de cette histoire » (Barraqué, 2010, p. 335).

Dans les trois cas, il revient aux municipalités ou intercommunalités de voter le prix de l'eau et d'inscrire les clauses de son évolution dans les contrats avec l'opérateur le cas échéant. Une agence nationale en Roumanie, à laquelle s'ajoute une instance régionale en Italie, interviennent pour fixer un cadre au prix des services d'eau locaux, ce qui rend le secteur relativement administré et limite la marge de manœuvre des acteurs engagés dans les services locaux (encart n°1).

⁵ En tant qu'autorité publique, Rennes Métropole assure les deux compétences depuis le 1^{er} janvier 2015.

⁶ ANRSC : <http://www.anrsc.ro/informatii-publice/> (consulté le 27 février 2018).

Encart n°1. Acteurs et mécanismes de la régulation des prix des services d'eau

En France, les services d'eau et d'assainissement font l'objet d'une « régulation diffuse ou locale », héritage d'une construction de ces services autour d'autorités locales et plus récemment de la décentralisation (Nakhla, 2013). Il n'y a donc pas de régulateur national ou régional. Des administrations veillent au respect des règles et contrôlent les collectivités, comme la Préfecture pour les actes des collectivités et la Cour des Comptes (comptabilité, budgets). La loi Sapin de 1993 a instauré des procédures d'appels d'offres et de mise en concurrence des entreprises candidates à la délégation. Cette loi précise les règles de transparence des contrats, notamment la limitation de la durée des contrats mais aussi les tarifs et les modalités de leur évolution (Nakhla, 2013). Elle n'a pas permis significativement de faire apparaître de nouveaux offreurs type PME ; elle a entraîné néanmoins une baisse du prix moyen délégué des services d'eau.

En Italie, interviennent deux niveaux supra-locaux de régulation du niveau et de l'évolution des prix : au niveau national, l'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico (AEEGSI)*. Au niveau régional, l'Autorità Idrica Toscana (AIT) produit les règles de calcul des prix et les règles de service en fonction des catégories d'usagers (agriculture, industrie, ménages). Elle fixe le taux d'évolution du prix dans une fourchette, tenant compte des investissements planifiés et des indicateurs de service (en particulier les taux de pertes), dans le cadre d'une négociation avec chaque opérateur en Toscane. Les élus locaux votent *in fine* le niveau du prix de l'eau à partir d'une connaissance des besoins d'investissements et de considérations plus politiques et sociales. Ainsi, les opérateurs n'ont que partiellement la main sur la fixation du prix de l'eau.

* Cette instance créée en 1996 inclut le prix de l'eau dans ses attributions depuis 2012, date à laquelle elle a remplacé l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua.

En Roumanie, les prix de l'eau potable sont établis en conformité avec la loi 241 et l'ordonnance 65 du président de l'ANRSC (Autorité Nationale de Réglementation des Services Publics). Pour le cas étudié dans cet article, la méthode de calcul du prix est indiquée dans le contrat de délégation entre le délégant (AJAC Asociatia Judeteana pentru Apa si Canalizare) et l'opérateur ACET. Si ACET souhaite une augmentation du prix pratiqué, il doit soumettre un document au délégant, qui dispose de quinze jours pour approuver la proposition ou contester la méthode de calcul. *In fine*, l'Assemblée générale de l'AJAC fixe le prix par arrêté.

Par conséquent, le prix de l'eau résulte d'un arbitrage entre des besoins de modernisation technique et l'intervention politique pour l'accès social à un bien de première nécessité. Participant d'une dynamique d'adoption des principes européens, les convergences relevées dans la visée d'un paiement du service et la construction intégrée de la facture d'eau sont à noter ; elles s'accompagnent de degrés de coopération différenciés dès lors qu'on s'intéresse à « l'intercommunalisation » des solidarités financières et sociales. La figure de la *regional community* se nuance alors.

Des *regional communities* à capacité politique différenciée

Du point de vue des politiques territorialisées des services d'eau, la généralisation du fonctionnement en binôme autorité publique-opérateur oriente fortement les formes de construction territoriale des services d'eau autour de regroupements intercommunaux. Dans une vision diachronique, tout se passe comme si l'évolution de la phase municipalisatrice du début du XX^e siècle en Europe vers « l'intercommunalisation » accompagne des formes d'intégration technique et financière, la convergence tarifaire répondant aussi à des objectifs d'équité sociale.

Toutefois, cette tendance à la rationalisation technico-politique doit être nuancée par les différenciations introduites par les dispositifs nationaux et par la « géographie plurielle des pouvoirs, des intérêts et des solidarités » (Barbier, Roussary, 2016). La littérature distingue des types de coopération entre communes plus ou moins souples, ouverts aux entrées et retraits de communes, et surtout plus ou moins intégrés du point de vue des blocs de compétences et de leur gouvernance (Bel, Warner, 2015). Ce critère introduit de notre point de vue une distinction entre des formes de regroupement intermunicipal et des dispositifs relevant plutôt de « l'intercommunalité ». Illustratives de la première catégorie (intermunicipalité), les configurations italienne et roumaine témoignent d'une action rationalisatrice des opérateurs intégrés qui se heurte à des résistances endogènes de la part de

communes peu coordonnées, voire en rivalité. La deuxième catégorie (intercommunalité) peut être incarnée par le cas français, où la capacité politique d'intercommunalité issue de réformes successives et en cours promeut une coordination effective des stratégies et une mutualisation des moyens (Caillaud, 2013). Par capacité politique, nous entendons la détermination d'une action politique et la mise en place de mécanismes d'intégration pour porter une action conjointe dans la direction fixée (Dormois, 2006).

Une coopération locale « bridée » par les échelons intermédiaires ou centraux (Italie, Roumanie)

En Italie, les territoires de gestion ont été dessinés par une démarche descendante et se sont calés sur les périmètres infra-régionaux des provinces. Cependant, il est possible que les communes gèrent encore par délégation un certain nombre de prérogatives ; *in fine*, les stratégies pour l'eau potable peinent à se construire à travers la concertation locale au profit de la consolidation du niveau provincial (ATO).

Du point de vue stratégique, le système mis en place dans l'ATO Alto Valdarno se rapproche des standards européens. L'exploitant du service d'eau intégré Nuove Acque a mené un travail de connaissance des infrastructures existantes à l'échelle de son périmètre de compétence, dès sa prise de fonctions en 1999. Le recensement des ressources en eau et de l'état du patrimoine a été réalisé ; à partir de ce diagnostic chiffré et spatialisé, Nuove Acque a conçu la programmation des interventions dans le cadre du programme d'action (*piano d'ambito*). Cette démarche a nécessité plusieurs années, cependant que les travaux les plus urgents étaient engagés. Le service intégré eau et assainissement est en théorie un facteur de progrès dans la cohérence de la gestion dans un contexte de réseaux techniquement fragmentés. Toutefois, les opérateurs n'ont pas de visibilité sur l'évolution future de leur activité, car le décret qui permettait une « modernisation forcée » et une prise de capital plus importante aux sociétés privées a été contesté par des mouvements sociaux et un référendum en faveur du maintien de la gestion publique (Barraqué *et alii*, 2011). La sensibilité de l'opinion exprimée lors d'un référendum populaire en 2011 a provoqué la mise en échec de certains articles du décret Ronchi (2009), qui introduisait des modes de gestion plus concurrentiels (Massarutto, 2012).

Dans la pratique, la dispersion des ressources et des réseaux locaux, le maintien de l'influence des communes et d'initiatives non coordonnées limitent les échanges et les projets de mutualisation des ressources. Ainsi, le barrage de Montedoglio, réservoir de 150 millions de m³ sur le Tibre, a été réalisé entre 1977 et 1993 pour l'irrigation agricole et le développement territorial des provinces d'Arezzo, de Sienne, de Pérouse et de Terni⁷. Cette ressource est gérée par l'Établissement Ombrie-Toscane pour l'Eau, l'Ente Acque Umbre Toscane (EAUT), structure publique économique instituée par les lois des régions Ombrie et Toscane du 14 octobre 2011. Or, d'après nos interlocuteurs, il semble que les stratégies d'alimentation en eau potable à partir de la conduite issue du barrage soient exclusivement contrôlées par l'EAUT, en l'absence actuelle d'un dispositif adéquat réunissant producteurs, distributeurs et usagers finaux.

Le cas d'étude investigué en Roumanie moldave présente une situation encore moins stabilisée. Certes, l'intermunicipalité de l'organisation des services d'eau tend à imprimer sa marque dans le Judet de Suceava, au milieu d'un émiettement communal rural : l'association de développement AJAC (Asociatia Judeteana pentru Apa si Canalizare) est l'entité publique locale qui délègue l'exploitation des services d'eau à l'opérateur ACET SA (encart n°2). Le but de cette organisation territoriale est de produire des économies d'échelle et de progresser vers le respect des normes des directives eau potable de 1998 et eaux résiduaires urbaines de 1991 (Judet Suceava, 2015). L'association inter communautaire décide des travaux à engager, tandis que l'opérateur applique une tarification unique sur les abonnés domestiques de son périmètre d'exploitation.

⁷ Site Internet Diga di Montedoglio (consulté le 7 juin 2017).

Encart n°2. ACET SA Suceva

ACET SA Suceava, détenue à 63,8% par des capitaux de la municipalité de Suceava, est la continuation de droit et de fait d'une société qui a assuré les services communaux dans la ville de Suceava depuis 1912. ACET SA elle-même a été fondée en 1998. La gamme de services assurés s'est étendue (alimentation en eau, assainissement, éclairage public) ainsi que l'aire d'intervention de la société. ACET SA est devenue Opérateur régional (OR, Operatorul Regional) en 2005. À l'heure actuelle, la gestion par ACET SA couvre partiellement le territoire du Judet, à savoir 55 entités administratives sur 113. Elle est présente principalement dans les agglomérations : la municipalité de Suceava (7436 abonnés), les 4 autres « municipalités » (11 128 abonnés) et les 11 « villes ».

Sources : Site Internet ACET (consulté le 10 mars 2017) ; Judet Suceava, 2015

Association locale à but non lucratif et de développement intercommunautaire (ADI, Asociatia de Dezvoltare Inter-comunitara) regroupant 55 communes et le Judet de Suceava, l'AJAC peut s'apparenter à un syndicat mixte, habilité à assumer une partie des compétences des communes membres, comme les projets d'infrastructures, sur décision des maires et conseils locaux. Les auteurs notent que la constitution de ces associations à compétences « à la carte » repose sur des incitations financières de l'État central et des subventions l'Office national de la décentralisation (Dragan, Neamtu, 2007). En outre, la capacité administrative locale souffre d'un manque d'expertise et de formation des agents, de l'approche politisée de la gestion des affaires locales (dépendance vis-à-vis de l'intervention des fonctionnaires du Judet) et surtout, de la taille réduite des municipalités ; plus encore, de nouvelles communes ont été créées dans les années 2000, ce qui a accru la fragmentation territoriale de l'administration locale (Dragan, Neamtu, 2007).

Par ailleurs, les ressources en eau dans le Judet de Suceava sont territorialement dispersées et les réseaux locaux ne sont pas interconnectés. Une ville ou un village peut disposer de plusieurs sources d'eau (Briciu, 2017). Les relations entre les collectivités consommatrices et les communes de prélèvement ne sont pas régulées, comme le montrent les tensions existant avec la municipalité de Berchisesti, où se trouvent les champs captants l'usine de potabilisation, et qui demande des dédommagements à la ville de Suceava et à ACET pour les servitudes liées aux prises d'eau. Plus encore, les collectivités du Judet sont en concurrence pour l'obtention des subventions européennes en faveur des infrastructures d'eau et d'assainissement. Lorsque les collectivités y accèdent, les fonds européens leur fournissent généralement une part essentielle du budget d'investissement, jusqu'à 90% du total, le complément étant apporté par les fonds locaux ou nationaux (Apele Romane, 2015). Ajoutons que la centralisation de la gestion des ressources en eau en Roumanie ne favorise pas non plus une gestion localisée des services d'eau : la Compagnie Nationale Apele Romane, détentrice des ressources en eau, contrôle les données sur l'état du milieu et les usages de la ressource, de même qu'elle pilote les politiques de lutte contre la pollution et de protection de la ressource à l'échelle des bassins-versants. Aucun acteur fédérateur ne se dégage donc à l'échelle locale.

Dans ces cas italien et roumain, la construction de la coopération entre communes est en cours dans le cadre de refontes gestionnaires (opérateur unificateur), mais la capacité politique locale est entravée par des forces de fragmentation internes couplées à une décentralisation incomplète. Le cas français s'inscrit dans un autre modèle, dont l'impulsion provient du niveau central, et où se développent des relations de coopération intercommunale particulièrement intégrées, que peut illustrer la démarche volontariste de l'harmonisation tarifaire.

L'harmonisation tarifaire, révélateur de la capacité politique de l'intercommunalité ? (France)

En France, au-delà de la sphère des politiques sociales, la solidarité territoriale s'est progressivement inscrite dans la panoplie du discours des acteurs publics, notamment des élus intercommunaux (Loubet, 2017). À partir d'un substrat de syndicats intercommunaux dédiés à l'eau potable, la carte des territoires des services d'eau en France a subi une première phase de rationalisation avec l'exercice

croissant des compétences eau par les Communautés d'agglomération et de communes, à partir de la loi de 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Le nombre de services d'eau s'en est trouvé réduit de 15 000 à 12 000 entre 1988 et 2008. Ces services d'eau assis sur des territoires peuplés subissent la contrainte de l'autofinancement, car au-delà du seuil de 3500 habitants, une commune ou un regroupement de communes doit séparer les budgets eau et assainissement du budget général. À cette première phase qualifiée de « révolution invisible » (Canneva, Pezon, 2008), succède à partir de la loi de réforme territoriale de 2010 une phase plus coercitive de simplification de la carte intercommunale, fondée sur l'outil administratif et cartographique des Schémas départementaux de coopération intercommunale. L'État et les Conseils généraux/départementaux accompagnent l'émergence de syndicats à vocation départementale (Ariège, Ille-et-Vilaine, Manche, Deux-Sèvres), dans un contexte de crise des finances publiques (Barbier, Roussary, 2016).

Au-delà de la mutualisation des ressources et des moyens – qui peut être assurée par un syndicat intercommunal à vocation unique –, les intercommunalités à fiscalité propre sont en mesure de mener directement (ou de soutenir) des projets territoriaux d'une autre nature, relatifs aux enjeux économiques et sociaux. Cela revient à avancer que la capacité politique de ce type de *regional community* est d'un autre ordre que celle des regroupements mis en place en Italie (ATO) et en Roumanie (association de développement communautaire). Le processus d'harmonisation tarifaire est un bon indicateur de cette capacité politique, puisqu'il implique de dépasser les logiques économiques de calcul des prix en fonction des coûts localisés, et pour les élus, de se mettre d'accord sur une question sensible – augmentation des prix pour certaines communes et baisse pour d'autres – afin d'atteindre un niveau de compromis. Il s'agit d'une décision d'ordre politique, rendue possible par une expérience de travail en commun, des réalisations antérieures et de façon générale, par une gestion concertée déjà éprouvée des ressources techniques, financières et environnementales.

Objet d'un cadrage législatif national, ce processus à l'œuvre dans plusieurs agglomérations reste encore assez marginal et pour une part expérimental (encart n°3). Il s'est inscrit pour l'agglomération rennaise dans le prolongement de la création de la nouvelle collectivité Eau du bassin rennais (incluant la Métropole) et du transfert de toutes les infrastructures de production d'eau locales à cette intercommunalité (2015). Cette décision à forte dimension symbolique et politique a ainsi ouvert le champ à l'approfondissement des solidarités socio-territoriales à cette échelle.

Encart n°3. Politiques publiques et harmonisation tarifaire

L'objectif d'égalité territoriale des prix du service public d'eau est porté par le Conseil économique, social et environnemental en 2009*, qui l'a réaffirmé lors d'un colloque sur le droit de l'eau co-organisé avec le Conseil d'État en janvier 2011. Une association nationale de défense des consommateurs et usagers comme Consommation, Logement et Cadre de Vie (CLCV) réclame même un prix unique à l'échelle nationale. Aux échelles infra, des études ont été menées par des syndicats d'eau ou conseils départementaux pour évaluer la faisabilité économique d'une convergence des prix. En Ile-et-Vilaine en 2007, le rapport de deux bureaux d'études pour le compte du Conseil général faisait état de si fortes disparités de prix et de politiques publiques entre communes rurales et communes urbaines que la convergence semblait difficilement envisageable à cette échelle, en particulier du fait de l'ampleur des efforts financiers à demander à une partie des usagers pour remédier aux dissymétries**.

Quelques Communautés d'agglomération ont mené des processus d'harmonisation des prix, comme Montpellier mettant en place en 2011 un prix unifié à l'échelle de 10 communes sur 31 de son territoire de compétence (Hellier, 2015). Celles de Rouen et de Nantes ont aussi été pionnières dans les politiques de convergence territoriale des prix (Lupton, Bauby, 2008). Mais ce sont les possibilités ouvertes par la loi qui ont véritablement incité les agglomérations françaises à travailler sur la tarification des services d'eau dans une optique de solidarité sociale et territoriale. La Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques de décembre 2006 encourage les collectivités à adopter un tarif progressif dans un double objectif : accès à l'eau pour les ménages précaires et limitation de la pression sur la ressource en eau. Pour une période de cinq ans, la loi Brottes d'avril 2013 permet aux agglomérations de mettre en place une grille de tarif social, notamment le tarif progressif et la première tranche gratuite***. La tarification sociale est un aspect connexe au sujet, sur lequel nous ne nous attardons pas dans le cadre de cet article centré sur les territoires****. Le nombre d'agglomérations engagées dans l'expérimentation est passé de 18 à 50 entre mai 2013 et août 2015 ; certaines combinent la tarification sociale avec une harmonisation territoriale du prix dans leur périmètre intercommunal, comme Eau du Bassin Rennais (CNE, 2017).

* Conseil Économique, Social et Environnemental, 2009, *Les usages domestiques de l'eau*, Avis présenté par Paul de Viguerie, adopté le 13 mai 2009.

** Conseil général d'Ile-et-Vilaine, 2007, *Étude d'harmonisation du prix de l'eau potable en Ile-et-Vilaine*, Cabinets Bougois et Safège, février.

*** Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes.

**** Pour approfondir le sujet : Smets H., 2013, *Nouveaux tarifs pour l'eau potable*, Paris : Johanet.

L'hétérogénéité spatiale des prix du service d'eau potable constatée au sein du périmètre d'Eau du Bassin Rennais (entre 2 et 4€/m³ selon les communes) est identifiée par les élus comme un enjeu aussi important que la tarification sociale. Les multiples facteurs de ces disparités sont connus : qualité des eaux brutes, densité des abonnés, ancienneté du réseau, rythme de renouvellement des infrastructures, surdimensionnement, modes de gestion, niveau de contrôle du délégataire, etc. (Guérin-Schneider, Lorrain, 2003). L'objectif déclaré par la collectivité est à terme l'existence d'un prix unique à l'échelle des 56 communes, compris entre 2,18 et 2,21€/m³ ; il peut être obtenu lors des renouvellements de contrats de délégation, ou par amendements aux contrats en cours. Initiée en 2016 par l'uniformisation du prix sur 4 communes, l'adoption la nouvelle grille tarifaire unifiée s'est étendue à 23 autres communes – représentant 41 000 abonnés depuis le 1^{er} janvier 2017 – puis à une commune supplémentaire mi-mai 2017. Au total, 28 communes pratiquent une tarification similaire au sein du périmètre de la collectivité Eau du Bassin Rennais (CNE, 2017 ; tableau 3).

Néanmoins, cette ambitieuse réforme rencontre des obstacles non négligeables. Premièrement, la collectivité souhaite garantir la stabilité des recettes de la SPL exploitante, tout en respectant l'accord avec les autres parties prenantes, élus et associations, et la cohérence avec l'action de réduction des consommations d'eau « Ecodo » ; cette dernière est ancrée dans le paysage des politiques publiques locales depuis dix ans. Deuxièmement, l'opération doit maîtriser l'augmentation du prix pour les communes à bas prix initial – comme la commune-centre de Rennes – pour répondre aux attentes de

l'ensemble des usagers et asseoir le consensus politique. Troisièmement, cette opération dont le résultat est évident pour le citoyen-usager repose sur des mécanismes économiques implicites, qui peuvent opacifier les mécanismes de formation des prix. Quatrièmement, ces mécanismes reposent essentiellement sur des subventions croisées dans le cadre d'un même exploitant public, et engagent des jeux de négociations plus complexes dans le cas de délégataires pluriels privés.

À partir de ce cas, on constate que l'objectif d'équité des prix se double d'une visée politique de reconnaissance citoyenne et de cohésion interne à l'intercommunalité. Les freins à la généralisation de cette mesure politique sont de nature technico-juridique (avenants aux contrats de délégation), mais aussi économiques (équilibre global des recettes et des charges).

Au total, dans ces trois cas, les configurations territoriales sont en transition. On peut ainsi mesurer les progrès accomplis dans les convergences territoriales, du fait de l'adoption de nouveaux périmètres de référence pour l'action publique (ATO, associations de développement) et du fait de l'activité d'un exploitant unique à l'échelle d'un ATO (Alto Valdarno) et d'un Judet (Suceava). Toutefois, il s'avère que ni la création d'une entité nouvelle, ni l'unicité d'un opérateur exploitant, ne suffisent à elles seules à stimuler la capacité de coopération entre communes, celle-ci reposant avant tout sur des ressorts proprement politiques inscrits dans les trajectoires institutionnelles nationales.

Conclusion

En définitive, à l'issue de cette analyse intra européenne des processus territorialisés de coopération pour les services d'eau, l'apport des études de cas à la figure de la *regional community* est multiple : cette figure générique a pu être explicitée dans ses dimensions structurelles (place des communes, rôle des régulateurs, liens avec les modes de gestion et avec les reconfigurations techniques...) et documentée sur le plan des dynamiques (connaissance du système technique, politiques des prix, relations avec les sites de prélèvement...). Les processus à l'œuvre dans la gestion des services semblent suggérer que l'intégration technique ne s'accompagne pas nécessairement de coopération politique, alors qu'à l'inverse la coopération politique se traduit notamment par un volet d'intégration technique, portant ainsi le projet de *regional community*.

En filigrane, l'analyse a pu faire apparaître aussi deux « modèles » de *regional communities* en fonction du niveau d'intégration des communes et de la capacité politique des instances supra-locales : l'un sans véritable cohésion intercommunale et capacité politique, du fait de la prégnance d'échelons de niveau départemental (province, Judet) et/ou de la faiblesse des ressources propres communales ; l'autre assis sur des communes engagées dans un processus d'intégration assez poussé en zone métropolitaine. Le deuxième modèle se construit sur un jeu politique multiniveaux, articulant le pouvoir d'élus multipositionnés (commune, intercommunalité, voire ex-mandats nationaux), la recherche de légitimation interne des intercommunalités et la stratégie d'affirmation des métropoles dans la compétition interurbaine (Hellier, 2015).

Ces deux modèles identifiés, à savoir l'intermunicipalité et l'intercommunalité, permettent de relire chaque configuration locale comme l'expression différenciée de tendances globales, en particulier issues des cadrages de l'Union Européenne. Il apparaît que la constitution d'opérateurs mixtes, en partie contrôlés par les capitaux publics locaux, n'a qu'une portée limitée sur l'intercommunalisation, cette dernière étant surtout liée à l'historicité de la coopération entre communes, fondée sur un compromis entre réforme réglementaire/législative et décentralisation des pouvoirs locaux (Desage, Guéranger, 2011).

Dans une visée prospective, on peut supposer qu'à l'étape d'équipement portée par des exigences gestionnaires succèdera une phase plus politique dans laquelle la coopération entre acteurs locaux pourra ouvrir à des stratégies concertées, intégrant l'ensemble du petit cycle de l'eau. En Italie, la construction et la modernisation d'infrastructures d'eau et d'assainissement s'est accélérée à l'échelle des ATO, ce qui est structurant techniquement, les opérateurs étant néanmoins fragilisés par le fardeau financier et l'instabilité réglementaire (Canneva, 2012). En Roumanie, l'urgence de l'équipement des

territoires, tant en stations d'épuration des eaux usées qu'en adduction en eau potable, oriente l'implication des acteurs locaux vers la « chasse aux subventions » dans un contexte administratif très fragmenté en milieu rural et de centralisation du contrôle de la ressource en eau. La pression opérée par la dégradation de la qualité de la ressource (Briciu, 2017) devrait cependant stimuler la recherche de solutions collectives à l'échelle de territoires élargis. Dans le cas français, la prise en charge intégrée eau-assainissement par les mêmes intercommunalités devrait s'accroître sous l'effet des réformes territoriales en cours, sur un substrat technique de multiples systèmes locaux d'assainissement (au sein de Rennes Métropole, un réseau de commune-centre et 26 autres réseaux techniques locaux). Il reste donc des marges de progrès vers l'intercommunalité de l'ensemble du petit cycle de l'eau, sans parler des autres problématiques liées à l'eau.

Ainsi, la mobilisation de la notion de *regional community* a permis d'identifier des convergences à l'œuvre dans la gestion supra-locale des services d'eau, convergences de nature économique et technique, tandis que la capacité politique des regroupements communaux reste assurément hétérogène. C'est donc bien ce dernier point qui constitue le défi le plus complexe de la construction des solidarités territoriales.

Emmanuelle Hellier est Professeure d'Aménagement de l'espace et urbanisme à l'Université Rennes 2 et directrice de l'UMR CNRS 6590 Espaces et Sociétés. Ses travaux de recherche portent sur l'intercommunalité et la gouvernance des services d'eau et d'assainissement, la gestion territoriale de la ressource en eau en Europe et en France, aux échelles régionales et dans le contexte de la périurbanisation. Elle participe à plusieurs programmes de recherche pluridisciplinaires dont « La société face aux évolutions de qualité des eaux de surface XIX-XX^e siècles » (ANR Changement social et environnemental – 2013-2017). Outre des articles dans des revues référencées (Land Use Policy ; Politiques et Management Public ; Géographie, Économie, Sociétés ; Vertigo...), elle a publié en tant que coordinatrice l'ouvrage « La France. La ressource en eau : usages, gestions et enjeux territoriaux » chez Armand Colin (2009), et co-dirigé avec Marc Dumont « Les nouvelles périphéries urbaines » aux Presses Universitaires de Rennes (2010). emmanuelle.hellier@univ-rennes2.fr

Remerciements

Les enquêtes de terrain et la recherche d'information en Italie et en Roumanie ont été facilitées par l'implication et la disponibilité de plusieurs collègues que je tiens à remercier ici : Marina Marengo (Université de Sienne), Despina Saghin, Mariana Sovea, Valeria Ditoiu et Andrei Briciu (Université de Suceava).

Bibliographie

- Apele Romane, 2015, *Starea mediului in Judetul Suceava – Capitolul II Apa*.
- Argento D., Grossi G., Tagesson T., Collin S.-O., 2010, The externalization of local public service delivery: experience in Italy and Sweden, *International Journal of Public Policy*, vol.5, no. 1, p. 41-56.
- Barbier R., Roussary A. (coord.), 2016, *Les territoires de l'eau potable. Chronique d'une transformation silencieuse (1970-2015)*, Versailles : Quae.
- Barraqué B., 1995, Les politiques de l'eau en Europe, *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 45, n°3, p. 420-453.
- Barraqué B., 2010, Les trois génies de l'eau urbaine, in : Barraqué B., Roche P.-A. (dir.), *Peurs et plaisirs de l'eau*, Actes du colloque de Cerisy-la-Salle : Hermann, p. 327-349.

- Barraqué B., Isnard L., Barbier R., Canneva G., 2011, *Trajectoires techniques et institutionnelles des services d'eau en Europe de l'Ouest, aux Etats-Unis et en Australie*, Livrable 5.1. Eau & 3E.
- Bauby P., Similie M.M., 2013, Quelle européanisation du service public de l'eau ?, in : Pecqueur B., Brochet A. (dir.), *Le service public d'eau potable et la fabrique des territoires*, Paris : L'Harmattan, p. 97-106.
- Bel G., Fageda X., 2006, Between privatization and intermunicipal cooperation : Small municipalities, scale economies and transaction costs, *Urban public economics review*, n°6, p. 13-31.
- Bel G., Warner M., 2015, Intermunicipal cooperation and costs : expectations and evidence, *Public Administration*, vol.93, issue 1, march, p. 52-67.
- Briciu A.-E., 2017, *Studiu de hidrologie urbana in arealul municipiului Suceava* (Étude d'hydrologie urbaine dans la région de la municipalité de Suceava), Suceava : Maison d'édition de l'Université Stefan cel Mare.
- Caillaud K., 2013, *Vers une gouvernance territoriale de l'environnement ? Analyse comparée des politiques départementales de gestion de l'eau destinée à la consommation humaine et des déchets municipaux*, Thèse de doctorat, Université de Strasbourg, ENGEES.
- Canneva, G., 2012, *Gestion de l'eau destinée à la consommation humaine. Réorganisation des services en Lombardie (Italie)*, Projet Aquadep, Eaux et territoires 1 (2009-2012), MEDDE-CNRS-IRSTEA.
- Canneva G., Pezon C., 2008, Des communes aux communautés, la révolution invisible des services d'eau en France, *Flux*, 2008/4 (n°74), p. 56-67.
- Comité National de l'Eau (CNE), 2017, *Rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'expérimentation pour une tarification sociale de l'eau*, mars.
- Cristescu J., 2004, *La coopération interterritoriale à travers l'exemple de la Roumanie*, Thèse de Doctorat de Géographie, Dir. G. Baudelle, Université Rennes 2.
- Cunha-Marques R., 2010, *Regulation of water and wastewater services. An international comparison*, London: IWA Publishing.
- Desage F., Guéranger D., 2011, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Vulaines-sur-Seine : Éditions du Croquant.
- Dragan C. D., Neamtu B., 2007, La réforme de l'administration publique locale en Roumanie : Tendances et obstacles, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2007/4 (Vol .73), p. 699-720.
- Dormois R., 2006, Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001), *Revue française de science politique*, 2006/5, p. 837-867.
- Firmann N., 2014, Le prix de l'eau, in : Falque M. (dir.), *L'eau entre réglementation et marché*, Paris : Johannet, p. 83-94.
- Garcia-Valiñas M., Picazo-Tadeo J. A., 2015, Introduction to reforming water tariffs: experiences and reforms, *Utilities Policy*, 2015/34, p. 34-35.
- Guérin-Schneider L., Lorrain D., 2003, Note de recherche sur une question sensible. Les relations puissance publique-firmes dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, *Flux*, 2003/2-3 (n°52-53), p. 35-54.
- Hellier E., 2015, La capacité politique de l'intercommunalité urbaine au prisme de la gouvernance des services d'eau. Les enseignements d'une analyse territorialisée, *Politiques et management public*, 32/1, janvier-mars, p. 27-43.
- Kraemer A., Piotrowski R., 1998, *Comparison of water prices in Europe*, Summary report, Berlin: Centre for International and European Environmental Research, avril.

- Judet Suceava, 2015, *Actualizare Master Plan. Asistenta tehnica pentru intocmirea aplicatiei pentru fondul de coeziune. Capitolul 2 - Analiza situatiei existente 2.*
- Kanakoudis V., Tsitsifli S., 2014, Doing the urban water supply job: from privatization to remunicipalisation and the third pillar of the Performance Based Service Contracts, *Water Utility*, (6), p. 31-46.
- Kanakoudis V., Papadopoulpou A., Tsitsifli S., 2015, Domestic water pricing in Greece : a spatial differentiation, *Desalination & Water Treatment*, 54(8), p. 2204-2211.
- Loubet L., 2017, Les services urbains, vecteurs de construction intercommunale ?, *Flux*, 2017/1 (n°107), p. 53-73.
- Loubier S., Gleyses G., 2011, La dimension politique du recouvrement des coûts , in : Bouleau G., Guérin-Schneider (éds), *Des tuyaux et des hommes. Les réseaux d'eau en France*, Versailles : Quae, p. 85-99.
- Lupton S., Bauby P., 2008, Directives européennes sur la qualité de l'eau et montée de la délégation du service d'eau potable en France, *Cosmopolitiques*, n°17, juin, p. 173-190.
- Massarutto A., 2012, Urban water reform in Italy: A live bomb behind outward unanimity, in: Barraqué B. (ed.), *Urban water conflicts*, UNESCO-IHP Urban water series n°8, Paris, Leiden: UNESCO, p. 247-268.
- Motta Sarah C., Nilsen Alf Gunvald (eds.), 2011, *Social Movements in the Global South, Dispossession, development and resistance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Nakhla M., 2013, *La régulation par les instruments. Les services d'eau en Europe*, Paris : Presses des Mines.
- Pflieger G., 2009, *L'eau des villes. Aux sources des empires municipaux*, Lausanne : Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Strosser P., Montginoul M., 2014, Vers des marchés de l'eau en France ? Quelques éléments de réflexion, in : Falque M. (dir.), *L'eau entre réglementation et marché*, Paris : Éditions Johanet, p. 265-294.
- U.S. Environmental Protection Agency (EPA), 1999, *Consolidated water rates: issues and practices in single-tariff pricing*, Washington DC: Office of water 4606, EPA 816-99-009, September.

Résumé – Emmanuelle Hellier – Vers des *regional communities* des services d'eau ? Entre trajectoires nationales et principes européens (France, Italie, Roumanie)

En Europe, la problématique de la rationalisation technique des services d'eau s'accompagne de la construction de territoires de gestion de plus en plus larges et intégrés. Cette construction politico-administrative s'opère à partir d'un substrat communal. Qu'elle soit conduite *via* des échelons infranationaux ou par des coopérations intercommunales, elle interroge la constitution d'une capacité politique à une échelle supra-locale. Pour penser ces transformations en cours, l'article s'appuie sur la notion de *regional community* et sur le processus de convergence tarifaire. L'analyse s'empare de trois systèmes nationaux (France, Italie et Roumanie), dans lesquels elle explore trois études de cas. Il ressort que la figure de la *regional community* peut se décliner sous deux formes, l'intermunicipalité et l'intercommunalité, dont la capacité politique différenciée est moins liée à l'exploitation des services d'eau par un opérateur unique qu'aux trajectoires d'intégration et de coopération politiques entre communes.

Mots-clés : services d'eau, intercommunalité, harmonisation tarifaire, territoires, Europe_

Abstract – Emmanuelle Hellier – Towards regional communities for water utilities ? Between national trends and european principles (France, Italy, Romania)

In Europe, the technical rationalization of water utilities is growing, while the territories of water utilities management become broader and more integrated. This political and administrative process is based on municipal units. Supported by a subnational level or municipalities partnership, the process questions the policy ability of supra local instances. To approach the topic, the article considers these evolutions as of the regional community concept and the uniform pricing. The empirical review focuses on three national systems (France, Italy and Romania), in which three study cases are investigated. The results identify two patterns, the intermunicipality and the supra municipality, and underline a major item : the policy ability links less with a single water utilities operator than trends of political cooperation and integration between municipalities.

Key words : water utilities, intermunicipality, uniform pricing, territories, Europe