

Guide d'action stratégique

POUR UNE GESTION DURABLE DES SERVICES D'EAU

5 questions-clés aux autorités organisatrices et aux maîtres d'ouvrage des services d'eau

PROJET EAU & 3E – ANR Villes Durables 2008

<http://eau3e.hypotheses.org>

juin 2013

Contact :

Laure Isnard

laure.isnard@agroparistech.fr

Tél. : 01 45 49 89 94

Préambule

Pendant plus d'un an, les partenaires du projet de recherche EAU&3E (ANR Villes Durables 2008 – <http://eau3e.hypotheses.org>) ont développé des scénarios de prospective sur l'évolution possible de la durabilité des services d'eau potable en France. Ces scénarios, ainsi que les compléments essentiels apportés par plus d'une trentaine d'acteurs des services d'eau lors d'un atelier d'évaluation organisé le 30 nov. 2012, ont permis de mettre en évidence quelques grandes alternatives dans les choix de gestion des services d'eau, qui orientent ces derniers vers une durabilité plus ou moins étendue.

Nous avons posé l'hypothèse suivante : les choix de gestion des services d'eau potable, auxquels sont appelées à participer l'ensemble des parties prenantes, doivent se faire en priorité sur ces alternatives. Le rôle des maîtres d'ouvrage dans l'initiative d'une réflexion stratégique, à court comme à long terme, est incontournable. Nous proposons donc de les aider ici à se poser « les bonnes questions ».

Ces dernières ont été rassemblées en cinq grandes thématiques, chacune faisant l'objet d'une fiche dans le présent guide. Elles concernent :

- le financement durable du service d'eau
- l'organisation institutionnelle du service, par rapport aux territoires et services voisins
- le lien avec la ressource en eau
- les acteurs du service et leur participation à la gestion stratégique
- la vision du service public

Ce guide d'action stratégique est proposé en complément des huit scénarios développés par les partenaires d'EAU&3E et rassemblés dans un document séparé. Un premier groupe (scénarios A) interroge l'équation financière des services d'eau ; le second (scénarios B) s'intéresse aux fragmentations et recompositions territoriales de ces services. Des renvois fréquents vers les scénarios sont inclus dans les fiches. On aurait tort de penser que la gestion des services d'eau peut être résumée en quelques grandes questions ; nous reconnaissons pleinement la complexité des évolutions et des facteurs en jeu, ainsi que l'interdépendance de ces questions. Les scénarios en offrent l'illustration, ainsi que les liens et recoupements entre les différentes grandes questions stratégiques. Ce guide d'action stratégique, de format court, cherche avant tout à offrir des clés d'entrée opérationnelles pour une gestion durable des services d'eau, à travers une série de questions ouvrant chacune sur une gamme d'actions contrastées envisageables, qui ne constituent pas des recommandations

Il revient ensuite à chaque maître d'ouvrage de transposer l'exercice au contexte de son service et aux données dont il dispose. La définition d'une stratégie de gestion ne pourra se faire sans qu'un certain nombre d'études complémentaires – mais souvent simples – ne soient conduites localement, pour évaluer la pertinence des options possibles. Par ailleurs, il s'agit aussi de reconnaître, pour les gestionnaires, le droit à l'expérimentation, et donc à l'erreur. Nous sommes toutefois convaincus qu'une réflexion constante sur la réversibilité possible des évolutions et l'anticipation des conséquences des choix effectués devraient constituer des garde-fous utiles.

Avant de démarrer, notons que les réflexions proposées ici et dans les scénarios partent notamment du constat développé dans le scénario « business as usual » (A1), à savoir que la poursuite du mode actuel de gestion des services d'eau n'est pas durable ni souhaitable, et ce d'autant plus que les évolutions présentées seraient rapides (hausse du prix de l'eau, difficulté à recouvrer les factures, etc.). Notons également que cet exercice s'est fait volontairement sans tabou et que certaines pistes évoquées pourraient apparaître provocatrices. Elles contribuent, elles aussi, à signaler les ornières à éviter.

1. Comment assurer le financement durable de mon service ?

Les préoccupations des gestionnaires des services d'eau, recueillies et analysées dans les scénarios, montrent clairement la prégnance de l'enjeu que représente le maintien de l'équilibre économique du service : afin de faire face aux investissements nécessaires pour respecter les normes sanitaires et environnementales, garantir la transmission d'un patrimoine technique de qualité aux générations futures, ou innover constamment afin de fournir un service public de qualité, le maître d'ouvrage doit dégager des recettes suffisantes sans pour autant augmenter le prix de l'eau au-delà d'un niveau qui conduirait à une « fronde sociale » et/ou à une multiplication des impayés.

Les questions à se poser :

- **Comment puis-je dégager de nouvelles ressources ?**

Actions possibles : Offrir de nouveaux services, grâce aux nouvelles technologies notamment : la multiplication de la télérelève pourrait par exemple permettre de proposer une surveillance des personnes âgées isolées (scénario A3) ou d'autres types de services appuyés sur de telles données. Rechercher plus systématiquement les transferts de l'Union Européenne (via la BEI et les fonds structurels). Agir au niveau national pour faire participer de manière plus juste tous les responsables du coût du service, et notamment les secteurs agricole et de l'énergie.

- **Que faire pour réduire les charges supportées par la facture d'eau ?**

Actions possibles : Faire évoluer la réglementation nationale pour pouvoir sortir l'assainissement de la facture d'eau (scénarios A3 et A4). Renoncer à financer l'investissement par la facture, ou encore remplacer les solutions technologiques par des solutions territoriales moins chères. Ou faire évoluer les normes sanitaires pour les assouplir, dans les limites d'une évaluation des risques de ces mesures. Ou encore faire mieux financer l'amélioration de la qualité de la ressource par ceux qui la polluent et ceux qui bénéficient des services éco-systémiques qui y sont liés. Mettre en place une nouvelle fiscalité locale pour financer ces aspects de la gestion de l'eau, et passer de la figure de l'utilisateur à celle du contribuable (attention toutefois que les taxes « eau » soient bien réinjectées dans la gestion de l'eau, et non pas à d'autres domaines de dépenses).

- **Est-il acceptable de faire sortir du système une partie de la population, pour maintenir l'équilibre financier du service ?**

Actions possibles : Encourager les ménages les plus pauvres à développer des techniques alternatives au réseau (scénario A2). Développer un service de moindre qualité pour ceux qui ne peuvent plus payer leur facture (scénario A5). Remettre en cause le paradigme du tout réseau dans les zones à urbaniser.

- **Quel type de péréquation, parmi toutes celles possibles, est-ce que je veux développer ?**

Actions possibles : Etablir une péréquation entre les services urbains (eau, déchets, énergie, transport...), sur le modèle des entreprises municipales allemandes (scénario A4), à condition que la loi l'autorise. Développer une péréquation avec d'autres territoires (scénario B1). Favoriser les péréquations sociales, via la fiscalité ou une modulation sociale de la facture d'eau pour les ménages les plus démunis, financée par les autres usagers (scénario A2). Rechercher des outils financiers permettant une meilleure péréquation temporelle (outils permettant de diminuer le loyer de l'argent).

- **Est-il possible de changer d'échelle de gestion pour réaliser des économies d'échelle ?**

Actions possibles : Solution classique dite de « upscaling ». Parvenir à une mutualisation des compétences, des moyens de financement et / ou des infrastructures avec les services d'eau voisins, avoir un meilleur accès à la ressource en eau (scénarios A4, B1 et B2).

2. Quelle stratégie est-ce que je développe vis-à-vis des territoires et services voisins (organisation institutionnelle) ?

Il est difficile aujourd'hui de gérer un service d'eau potable de manière totalement autonome ou isolée : le développement de l'intercommunalité, le rôle joué par les Conseils Généraux et Régionaux dans certains aspects de la gestion des services d'eau, ou encore la montée en puissance de la notion de bassin versant en sont autant d'illustrations. Le maître d'ouvrage doit donc avoir conscience de ces interdépendances, et développer le plus en amont possible une stratégie claire vis-à-vis des services d'eau voisins et des territoires institutionnels avec lesquels il interagit, s'il veut en tirer parti afin d'assurer la gestion durable de son service.

Les questions à se poser :

- **Concurrence ou coopération ?**

Actions possibles : Maintenir sa souveraineté et son indépendance dans les choix de gestion, les stratégies d'approvisionnement et la fixation du prix en évitant de rechercher la mise en commun de moyens (scénarios A5 et B3). Ou au contraire parvenir à une meilleure allocation des ressources en eau en fonction des usages, notamment en arbitrant mieux les conflits, à l'échelle du territoire de la ressource (scénario B2). S'organiser (interconnexions) pour améliorer la sécurisation de l'approvisionnement en eau (scénario B1). Lutter contre l'asymétrie de connaissance – et donc de pouvoir – entre agglomérations et territoires ruraux, afin de promouvoir un accès équitable pour tous à l'action stratégique.

- **La montée en échelle (upscaling) est-elle la solution à tous mes problèmes ?**

Actions possibles : Deux services pauvres rassemblés ne font pas forcément un service riche... Outre la possibilité de réaliser des économies d'échelle, le passage à un plus grand territoire de gestion pourrait toutefois permettre un meilleur accès à l'emprunt (scénarios A4 et B1) mais aussi à l'expertise – qu'elle soit publique ou privée (scénario B1). Chercher la flexibilité et une plus grande variété du système en considérant aussi le « *downscaling* » et les techniques alternatives au réseau (scénarios A2, A4 et B3). Reconnaître alors la difficulté de maintenir la transparence du système et la participation équitable de toutes les parties prenantes.

- **Mutualiser : quoi et jusqu'où ?**

Actions possibles : Mutualiser les compétences pour, par exemple, mieux contrôler les contrats de délégation aux entreprises privées ou maintenir des équipes d'intervention spécialisées. Mutualiser les installations techniques, notamment pour la production de l'eau, lorsque les sources d'approvisionnement sont peu nombreuses ou qu'il y a tension sur la ressource (scénarios A4 et B2). Harmoniser le prix de l'eau sur plusieurs services afin de lisser les inégalités ou de dégager des moyens financiers supplémentaires.

- **Quelles institutions est-ce que je mets en place, et à quelle échelle ?**

Actions possibles : Encourager la création d'une nouvelle institution pour gérer les éléments mutualisés ou pour définir la stratégie collective, comme un nouveau syndicat intercommunal ou un EPCI (scénario A4). Ou bien donner aux Conseils Généraux ou Régionaux la mission d'organiser le changement d'échelle (scénario B1). Définir également la « bonne échelle » pour le *upscaling* : celle du bassin versant/de la ressource en eau ? Celle des découpages administratifs et politiques traditionnels (scénario B3) ? Faut-il créer une institution pour chaque type de problème rencontré (scénario B2).

3. Quels liens faut-il développer entre mon service d'eau et la ressource ?

Il semble indispensable aujourd'hui de reconnaître à nouveau la dépendance du service d'eau vis-à-vis de la ressource. Si les progrès techniques réalisés depuis la fin du 19^{ème} siècle ont permis d'abord de chercher une eau de plus en plus lointaine, puis de mieux traiter la ressource locale, puis enfin de produire, au besoin grâce aux membranes, de l'eau à partir d'une ressource de qualité médiocre, les surcoûts que cela entraîne mais aussi la nécessaire protection de l'environnement pour des raisons sociales et éthiques, demandent de la part des maîtres d'ouvrage qu'ils réintègrent totalement la ressource dans la gestion du service d'eau.

Les questions à se poser :

- **Comment puis-je agir pour préserver la ressource, en quantité ?**

Actions possibles : Inciter constamment les usagers à réduire leurs consommations d'eau, par l'information (scénario A4), l'installation – éventuellement subventionnée par le service – d'équipements hydro-économes (scénario A3), la planification urbaine (scénario A3) ou encore par la tarification (scénarios A2, A3, A4 et B3). Cela devrait aussi conduire à la réalisation d'économies d'énergie. Répartir la ressource, en fonction de sa qualité, entre les différents types d'usages adaptés (scénarios B1 et B2). Développer le recyclage des eaux usées (scénario B3) ou la récupération de l'eau de pluie (scénario A2). Travailler avec l'ensemble des services urbains pour réduire leur consommation d'eau. Réduire les fuites sur les réseaux de distribution.

- **Comment puis-je agir pour préserver la ressource, en qualité ?**

Actions possibles : Préférer une approche préventive à une approche curative : combattre la pollution à la source, via la contractualisation avec les agriculteurs (scénarios A4, B1 et B2), l'amélioration de l'assainissement des eaux usées ou industrielles. Limiter le ruissellement des eaux de pluies et leur rejet dans le milieu naturel sans traitement (scénario B3). Sensibiliser les ménages et les services municipaux pour limiter l'utilisation de substances polluantes.

- **Lier service et ressource, mais sur quel territoire, et avec quelles institutions ?**

Actions possibles : Lier le service d'eau au grand cycle de l'eau, pour anticiper sur certains enjeux émergents, tels que le changement climatique, l'érosion de la biodiversité, le relèvement des débits réservés, les polluants émergents (scénarios A4, B1 et B2). Se rapprocher des communes rurales sur lesquelles se trouve la ressource pour travailler ensemble à la protection de la ressource (scénario B1). Se servir des outils ou instances existants – SAGE & CLE, EPTB – pour faire participer le service à la gestion de la ressource (scénario B2). S'appuyer sur les Conseils Généraux ou Régionaux pour mieux faire le lien entre services et ressources (scénario B1). Anticiper sur / se préparer à la création d'une compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention du risque inondation.

4. Qui inclure dans la gestion de mon service et la définition de la stratégie à poursuivre ?

Transparence, concertation, négociation : au-delà des obligations réglementaires et des éléments de langage à la mode, la démocratie doit être au cœur des préoccupations du maître d'ouvrage, dans une logique d'efficacité et de stabilité à long terme des choix effectués. Il doit donc identifier l'ensemble des acteurs avec lesquels il est prêt à partager et négocier pour aboutir à une gestion durable de son service d'eau : usagers, citoyens, associations, autres services urbains, industriels, agriculteurs, syndicats, Etat et services déconcentrés, gestionnaires de la ressource, etc. Il devra aussi déterminer à quelles étapes de la définition de la stratégie il devra inclure ces acteurs, et quel type de gouvernance sera le plus durable.

Les questions à se poser :

- **Dois-je me limiter aux obligations réglementaires en matière de concertation ?**

Actions possibles : Considérer la figure du citoyen plutôt que seulement celle de l'utilisateur / client (scénario A4). Informer de manière transparente sur les choix stratégiques, au-delà du rapport annuel sur le prix et la qualité de l'eau. Organiser la concertation, mais aussi laisser place à la critique et à une régulation citoyenne, via les associations notamment (scénario B1). Favoriser les progrès de la démocratie environnementale, accepter certains contre-pouvoirs à partir du moment où ils visent l'intérêt général (scénario B1). Identifier avec tous les acteurs les points d'irréversibilité dans les choix de gestion qui seront fait, pour les éviter ou les accepter consciemment, et éviter une approche trop incrémentale (scénario A2).

- **Quels acteurs puis-je inclure, et à quelles étapes de la définition de la stratégie ?**

Actions possibles : Travailler en interne de l'équipe du service, pour favoriser l'innovation au sein de l'institution et valoriser le travail réalisé. Communiquer avec les autres services urbains et surtout avec le service de l'aménagement-urbanisme, pour définir collectivement une stratégie de développement durable (scénario A4). Ouvrir la concertation aux services d'eau voisins, par exemple ceux qui s'alimentent à partir de la même ressource en eau (scénario B2). Ne pas stigmatiser une partie des usagers – les agriculteurs par exemple – mais trouver ensemble les bonnes pratiques. Inciter à la création d'organismes *ad hoc* pour porter la concertation (scénario A4). Mettre régulièrement – annuellement par exemple – la question de la gestion de l'eau à l'agenda politique, en organisant un débat public. Identifier la bonne échelle de régulation politique – Europe, Etat, Agence nationale ou de bassin, régions ou bien départements – et la promouvoir auprès du législateur (scénario B1).

- **Quel modèle de gouvernance est-ce que je veux promouvoir ?**

Actions possibles : Favoriser les discussions à et entre différentes échelles institutionnelles (scénarios A3, A4, B1 et B2) plutôt que de promouvoir sa propre autonomie par rapport aux territoires voisins (scénario B3). Mettre le système technique (en discussion) au centre des négociations entre autorité organisatrice, techniciens et usagers (scénarios A2, B1), plutôt que de subir la rigidité du dispositif technique existant et de limiter la concertation (scénarios A5 et B3). Faire participer les usagers à la production du service, en favorisant les systèmes alternatifs au réseau (scénario A2).

5. Quelle vision du service public est-ce que je veux promouvoir ?

Les enjeux de la gestion des services d'eau ont connu ces dernières années une forte médiatisation : la montée en puissance des mouvements altermondialistes, les scandales sur les polluants retrouvés dans la ressource, l'augmentation continue du prix de l'eau, ou encore le retour en régie des services d'eau de certaines grandes villes ont nourri un débat ardent sur la gestion des services d'eau, en le focalisant sur la seule opposition entre secteur public et secteur privé. Mais la durabilité des services d'eau nécessite plus que cette médiatisation bornée ; le maître d'ouvrage doit développer une véritable vision stratégique de son service public s'il veut être prêt à relever les défis qui attendent.

Les questions à se poser :

- **Quelles sont les valeurs que je veux mettre au cœur de mon service public d'eau ?**

Valeurs évoquées dans les scénarios (liste non limitative) : Poursuivre l'intérêt général, au-delà des luttes d'intérêt et des calendriers électoraux. Identifier les solidarités que je peux mettre en place, parmi toutes celles possibles – solidarité territoriale, sociale, intergénérationnelle, intersectorielle, etc. Protéger la ressource et, plus globalement, l'environnement. Favoriser le bien-être collectif, y compris des salariés du service public. Eviter de favoriser les comportements individualistes (scénario A2) ou égoïstes (scénario A5), ou au contraire les utiliser pour améliorer l'efficacité et l'équité dans le service (scénario A2).

- **Mon service public d'eau potable doit-il être social ?**

Choix possibles : Choisir entre les notions d'égalité ou d'équité d'accès au service public d'eau (scénarios A4, B2). Etablir une position claire par rapport au paradigme « l'eau paie l'eau » : historiquement, le service public met tous les usagers à la même enseigne, sans favoriser (scénario A2) ni défavoriser (scénario A5) aucun. Décider si l'on assure la prise en charge des ménages démunis au sein du service (tarification organisation une redistribution) ou en dehors (circuits plus généraux de redistribution) (scénarios A2, A3 et A4). Si le législateur l'autorise, identifier la part des coûts qui pourraient être couverts par la fiscalité (scénario A3). Considérer la pauvreté en eau à la lumière de la pauvreté vis-à-vis de l'accès au logement ou à l'énergie.

- **Suis-je prêt à accepter la dégradation ou la stagnation de mon service pour pouvoir en garantir l'équilibre financier ?**

Choix possibles : La sortie des ménages les plus riches (scénario A2) ou des ménages les plus pauvres (scénario A1) ne remet pas forcément en cause tout l'équilibre du service, mais certainement la notion d'accès universel. Envisager ou non la dualisation du service – de qualité plus ou moins grande selon les capacités à payer des usagers – comme une possibilité de faire face aux enjeux financiers du service (scénario A5). Définir la qualité de service que l'on transmettra aux générations à venir, notamment en décidant du niveau d'investissement à réaliser pour la gestion du patrimoine technique (scénarios A2, A4 et B1).

- **Quel degré de risque et d'incertitude suis-je prêt à assumer ?**

Choix possibles : Définir une stratégie d'ouverture ou de réticence face aux innovations – techniques ou institutionnelles – qui fleurissent pour la gestion des services d'eau. Savoir où mettre le curseur pour garantir la durabilité et la résilience de mon service. Accepter certaines incertitudes, expérimenter (scénarios A2 et B3), mais avoir conscience des choix irréversibles afin de les éviter (scénario A5).