



# ***La récupération du coût des services rendus par l'utilisation de l'eau : quel rapport avec l'eau en bien commun ?***

Bernard Barraqué

## **INTRODUCTION**

Il y a 23 ans, dans son article 9, la directive-cadre sur l'eau (DCE) a proposé que « les États membres tiennent compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources ». Mais que faut-il comprendre par-là ? Et notamment, dans le cas des services publics d'eau et d'assainissement, utilisateurs essentiels de la ressource en eau, auxquels cet article est consacré, qui doit payer les coûts externes (environnementaux et de la ressource) : les préleveurs initiaux et les pollueurs finaux que sont les autorités organisatrices des services (niveau des collectivités locales en France), ou bien les usagers domestiques et assimilés qui sont clients de ces services publics ? Comme l'OCDE a récemment admis la possibilité, pour les services d'eau et d'assainissement des pays du Sud global, de recourir aux taxes et aux transferts (1) à côté des tarifs (les 3 T) pour couvrir les coûts complets, on peut se demander si, en Europe également, ces coûts devraient être couverts par le seul tarif (la facture), ou en partie par des taxes et éventuellement par des transferts (le troisième T reste à définir dans ce cas) ? En particulier, comment répercuter le coût de la reconquête de la qualité du milieu aquatique sur les citoyens / usagers des services publics ? Cette question se pose notamment en raison de la tension créée par la récente évolution des financements des agences de l'eau. En effet, en application de la DCE, les agences de l'eau dédient une part plus importante

de leur budget à l'amélioration du milieu aquatique et à la protection de la biodiversité, au détriment des aides à l'amélioration environnementale des services d'eau et d'assainissement. Or l'essentiel des redevances qui constituent les recettes des agences de l'eau provient des factures d'eau des usagers domestiques et assimilés, auxquelles elles sont ajoutées. Nombre d'élus locaux, de gestionnaires des réseaux d'eau et d'assainissement, et jusqu'à des parlementaires et des sénateurs (Sénat, 2022), s'opposent alors à ce qu'ils considèrent comme un détournement de financements qui devraient leur revenir. Pour discerner s'ils ont raison ou tort, replaçons l'expérience des agences de l'eau dans l'économie institutionnelle.

Pour les économistes de l'environnement (EEA, 2013), en plus des coûts de fonctionnement et des charges de capital qui forment le coût interne total (*full supply cost*), les usagers des services devraient contribuer à couvrir deux autres coûts, externes, correspondant à des charges assumées par leurs autorités organisatrices des services publics, et qui leur sont transférées : le coût de la ressource et le coût environnemental. Dans le cas de l'eau, le premier correspond en pratique à une rivalité pour l'utilisation de quantités d'eau, tandis que le second concerne des problèmes de dégradation de la qualité de l'eau. Autrement dit, si une rivalité pour des quantités d'eau apparaît sur un territoire donné, pour les économistes, la rareté donne plus de valeur à l'eau ; on devrait alors l'attribuer principalement à l'utilisateur lui donnant la plus grande valeur, les autres

usagers étant indemnisés (ce qui est certes difficile à mettre en œuvre). Et en ce qui concerne les externalités environnementales, si un usager, et notamment un service public d'assainissement, rejette dans une rivière des charges polluantes qui nuisent aux usages en aval, il devrait soit les indemniser, soit réduire ses rejets jusqu'au point jugé acceptable par eux. Ces coûts externes pourraient accroître fortement le coût interne total, en fonction des conditions géographiques.

Il faut d'abord préciser les termes employés pour éviter un possible glissement inconscient des économistes : en effet, dans la version anglaise de l'article 9 de la DCE, on parle seulement de « *water services* », ce qui peut conduire à confondre les services rendus par l'utilisation de la ressource en eau et les services publics d'eau et d'assainissement (en réseau). Cette ambiguïté peut laisser entendre que les usagers des services publics doivent payer les coûts externes par une augmentation correspondante de leur facture d'eau, comme si les autorités organisatrices des services n'avaient pas de rôle d'intermédiaire à jouer entre usagers des services et ressources. Or, le plus souvent en Europe, ce sont les collectivités locales qui sont responsables des services publics d'eau et d'assainissement, donc ce sont elles ou leurs opérateurs, qui pompent la ressource en eau avant de la traiter et de la distribuer, et ensuite qui collectent les eaux usées, les traitent et les rejettent dans les rivières. En principe donc c'est à eux qu'incombe le paiement des coûts environnementaux et de la ressource.

Ces coûts externes doivent-ils nécessairement être ensuite facturés aux clients des services d'eau ? Dans de nombreux pays en développement, seuls les coûts de fonctionnement sont facturés aux usagers, et parfois partiellement ; tandis que les investissements sont couverts par des taxes locales ou des transferts (des subventions par exemple), de manière à maintenir les prix de l'eau à un niveau acceptable compte tenu des conditions sociales. Les coûts externes sont alors soit assumés par la collectivité publique, soit non pris en compte. Même en Europe, la répartition des coûts entre tarifs et taxes ou transferts est contrastée et complexe : d'un côté, il est fréquent d'ajouter des taxes dans les factures d'eau, et de transférer aux consommateurs une bonne part des coûts environnementaux et des coûts de la ressource, comme c'est le cas en France. En effet, les redevances prélèvement et pollution facturées par les agences de l'eau depuis la fin des années 1960, ont été rapidement transférées directement dans les factures d'eau payées pas les usagers domestiques et assimilés des services publics.

Nous revenons sur les problèmes que cela pose plus loin dans l'article. En revanche, dans d'autres pays, ces coûts ne sont pas ajoutés aux factures, et sont couverts par des taxes. Et d'ailleurs, les coûts du service public de l'assainissement lui-même sont parfois couverts par des taxes (Pays-Bas). Plus rarement, les coûts externes sont perçus par des institutions de gestion de l'eau en bien commun, engageant une approche de mutualisation des financements. On reste donc loin de l'internalisation des coûts externes inscrite dans les principes de l'économie de marché. Tous les coûts ne sont pas répercutés dans des tarifs, et c'est à notre avis défendable.

Un jugement de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) du 11 septembre 2014 semble aller dans ce sens : dans l'affaire C-525/12, la Commission reprochait à l'Allemagne de ne vouloir incorporer la notion de récupération des coûts dans sa législation nationale, que pour les services d'eau et d'assainissement, mais pas pour les autres utilisations de l'eau. La CJUE a d'abord donné raison à la Commission, mais elle a ensuite estimé que cette récupération ne devait pas se faire uniquement par le biais d'un tarif. Elle a finalement débouté la Commission. On peut interpréter ce premier arrêt en estimant qu'il est possible de couvrir les coûts de la gestion durable de l'eau par des tarifs, des taxes (ex. la GEMAPI en France (2)) et des transferts (ex. paiements pour services environnementaux). Ce jugement a suscité une certaine incompréhension de la part de juristes (Lindhout, Van Rijswick, 2015), pour qui la liberté laissée aux États-membres de ne pas répercuter les principes pollueur-payeur et utilisateur-payeur dans les tarifs affaiblit la force de l'article 9. Pourtant La Cour a estimé que les États-membres pouvaient prendre en compte les effets économiques, environnementaux et sociaux du recouvrement ainsi que les conditions géographiques et climatiques, tout en dérogeant au principe de l'efficacité tarifaire.

Après avoir présenté la diversité du recouvrement des coûts des services dans les pays européens, l'article confronte l'application de l'article 9 de la DCE au triple objectif de durabilité (économique, environnementale et sociale – ou équitable) : une bonne gouvernance est nécessaire pour arbitrer entre ces « 3 E » notamment pour maintenir les factures d'eau à des niveaux abordables. Trouver un équilibre nécessite de choisir comment intégrer les externalités apparues dans la relation entre les services publics et les ressources en eau. Nous nous intéressons en particulier aux cas où ces dernières sont considérées comme un « bien commun ». En effet, en France plus

que dans d'autres pays, le financement de l'eau peine à faire place à cette notion dans la parafiscalité. On n'a pas encore pu mettre en place ce qu'on appelle des redevances pour service rendu mutualisées (3). Celles-ci avaient été inventées il y a un siècle dans la Ruhr. C'était ce modèle que les pères fondateurs des agences de l'eau voulaient importer, quelques années avant la création du principe pollueur-payeur, puis de son évolution vers une conception néo-classique l'intégrant dans le modèle « principal-agent » qui confronte les pollueurs au régulateur de façon individualisée. De telles redevances mutualisées permettraient de matérialiser une couverture des coûts complets incluant des transferts entre types d'usagers, sous forme de paiements pour services environnementaux. Cette façon de répartir les coûts complets entre les trois T de l'OCDE (tarifs, taxes, transferts) pourrait être légitimée, en particulier par le biais d'institutions créées plus récemment : les Établissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB).

## DIVERSITÉ DU RECOUVREMENT DES COÛTS EN EUROPE

En Europe, les coûts des services d'eau potable sont en général couverts par des tarifs volumétriques, qui incluent souvent également la collecte et le traitement des eaux usées (France ou Allemagne, depuis les années 1960). Dans les pays qui ont fait ce choix du service à caractère commercial, il est tentant de répercuter les coûts de la collecte des eaux pluviales sur les factures d'eau, en particulier lorsque les réseaux d'assainissement sont unitaires (où eaux usées et eaux pluviales sont mélangées). Cette pratique n'est toutefois pas légale partout, puisque le coût de la gestion de la pluie, non lié à la consommation d'eau potable des ménages, devrait être couvert par les taxes foncières ou d'habitation, avec un transfert du budget général au budget de l'assainissement.

En Angleterre, les services d'eau ont été d'abord financés de façon forfaitaire : les *rates*, des taxes d'habitation ou foncières sans lien avec la consommation d'eau. Aujourd'hui encore, 40 % des ménages britanniques et presque tous les Irlandais paient des *rates* (Bresnihan, 2015). Cela est peut-être dû à la précocité du développement de la desserte à domicile en Angleterre (avant l'invention des compteurs), ou à l'abondance d'eau douce en Irlande. Dans d'autres pays européens, les compteurs étaient déjà plus familiers au moment du développement des réseaux d'eau potable, mais ils étaient peu précis et coûteux. On n'a donc installé qu'un compteur par bâtiment ou par propriété, puis réparti la facture entre les résidents sur la

base de la taille des appartements ou des familles. Dans ce cas, la répartition de la facture collective selon les tantièmes fait de l'eau un bien commun dans l'immeuble (Barraqué, 2018) : un résident est obligé de payer ses charges même s'il a été absent de son logement pendant 6 mois ; et il y a rivalité de fait pour couvrir la facture (4).

Aux Pays-Bas, l'eau potable est payée au volume par compteur à l'une des dix sociétés d'approvisionnement en eau, appartenant toutes à une association de municipalités, incluant parfois leur province. La collecte des eaux usées est pour sa part payée par les taxes d'habitation à la commune. Enfin le traitement des eaux usées est assumé conjointement avec la protection contre les inondations et le drainage par 21 *waterschappen* (wateringues), structures publiques gérant les polders à une échelle subrégionale. Elles font payer leurs services par des redevances votées par les usagers du territoire : industriels, agriculteurs, usagers domestiques. La contribution de ces derniers est un impôt familial simple : tous les ménages paient pour 2,5 personnes quelle que soit leur taille, sauf les célibataires qui paient pour 1. Le système néerlandais paraît cohérent dans la répartition entre les 3 T : l'eau potable est considérée comme un service commercial, elle est donc facturée au volume (tarif) ; la collecte des eaux usées ne l'est pas (le raccordement est imposé pour des raisons de santé) et elle est donc payée par un impôt ; la relation avec les ressources en eau, à la fois en quantité (drainage et contrôle des inondations) et en qualité (traitement des eaux usées), a été maintenue dans une longue tradition de gestion en bien commun ; elle est financée par des redevances pour service rendu mutualisées, perçues sur les familles (mais aussi sur l'industrie et sur l'agriculture). Ces trois formes de recouvrement des coûts semblent être liées à trois statuts différents de l'eau, comme nous le verrons ci-dessous : bien de club, bien public, bien commun.

Dans les pays méditerranéens d'Europe, le compteur individuel d'appartements en immeubles est assez généralisé car plus récent, mais la tradition n'était pas de recouvrir les coûts des investissements dans les tarifs et, par conséquent, les services d'eau sont restés sous-financés, en particulier la collecte et le traitement des eaux usées. Certains d'entre eux ont bénéficié de l'adhésion à l'Union européenne, puisqu'ils ont reçu des fonds de cohésion et des fonds régionaux les aidant à améliorer leurs services (Portugal, Irlande, Grèce et Espagne (5)). Dans d'autres pays comme l'Italie, non éligibles à ces fonds de l'UE, les investissements étaient plutôt subventionnés par les gouvernements

nationaux ou régionaux. La réforme proposée par la loi Galli de 1994 devait avoir de sérieuses répercussions sur les prix des services (Massarutto, 2012), et sa mise en œuvre s'est heurtée à une résistance importante. L'Italie reste le pays d'Europe de l'Ouest où les prix de l'eau sont les plus faibles et donc les subventions les plus élevées (FP2E-BIPE, 2019).

Il y a donc de nombreuses façons de recouvrer les coûts en combinant des tarifs, des taxes et des transferts ; il est cependant très rare que la répartition entre les 3 T soit explicitée, en particulier en ce qui concerne les transferts (6). D'ailleurs, même après l'adoption de la DCE, les coûts environnementaux et de la ressource ne sont en général pas pris en compte. Or, lorsque ces coûts ne sont pas recouverts auprès des bénéficiaires des services, ils sont, volontairement, ou non, transférés à d'autres parties prenantes, ou aux mêmes usagers de l'eau mais sur une base différente. D'ailleurs, lorsqu'ils veulent couvrir les divers coûts, les gouvernements locaux, régionaux ou nationaux préfèrent évidemment utiliser un mécanisme existant, à savoir soit la facture d'eau, soit les impôts (locaux), plutôt que de mettre en place un système de recouvrement à part, coûteux à administrer. C'est le cas aux Pays-Bas, où le coût de l'épuration des eaux usées est ajouté aux charges préexistantes de la protection contre les inondations ; le paiement par famille est d'ailleurs très simple au risque de ne pas être très juste.

En définitive, la complexité de la question de la couverture des coûts complets tient à la double décision à prendre : l'eau est-elle un bien de club (avec un service à caractère commercial), un bien public (imposé et taxé), ou un bien commun ? Et selon les cas, le mode de recouvrement des coûts le plus approprié est-il le tarif, les taxes ou les transferts ? Avant de discuter ce point, voyons les stratégies adoptées pour améliorer la durabilité des services publics.

## GOVERNANCE DU RECOUVREMENT DES COÛTS

La question du mode de recouvrement des coûts se pose avec une nouvelle acuité, car dans de nombreux quartiers urbains européens, la consommation d'eau diminue. Si c'est une bonne nouvelle pour les ressources en eau, ça ne l'est pas pour les services publics qui reçoivent moins d'argent par les factures, et risquent de devoir augmenter les tarifs pour pouvoir entretenir les réseaux (Barraqué et alii, 2011 ; pour l'Espagne, March, 2017 ; pour l'Allemagne, ATT et alii, 2015). De plus les réseaux sont calibrés pour des volumes définis. Avec la baisse des volumes d'eau vendus, l'eau potable circule moins vite dans les

réseaux, et sa qualité se dégrade. Un problème supplémentaire est soulevé indirectement, celui de la redistributivité des tarifs : la spécificité des actifs des services d'eau et d'assainissement (coûts fixes supérieurs à 80 % du total) oblige leurs opérateurs à augmenter le prix unitaire à court terme pour compenser la diminution des revenus, du moins s'ils ne veulent pas renoncer au renouvellement des réseaux. À son tour, la hausse des prix pourrait toucher les familles nombreuses pauvres, qui ne peuvent pas investir dans des technologies permettant d'économiser l'eau. L'impact est pire encore lorsque la collecte et le traitement des eaux usées s'ajoutent à la facture d'eau, ce qui la fait doubler à terme. Le compromis nécessaire entre les dimensions économique et environnementale est donc compliqué par celle de la durabilité sociale : en effet les trois dimensions ne sont pas toujours compatibles. La gestion durable passe alors par un compromis entre ces 3 axes, ce qui implique une décision politique sur la gouvernance des services et sur les modes de financement : pourrait-on réduire la part de la facture d'eau dans la couverture des coûts, et comment le recours aux taxes peut-il se justifier ? Les impôts locaux sont en général plus favorables aux plus démunis que les factures, mais d'aucuns diront que la réduction conséquente du prix de l'eau réduirait l'incitation à ne pas la gaspiller. D'ailleurs, lorsque des municipalités de grandes villes en France reprennent leurs services d'eau en régie, elles conservent le principe de la couverture des coûts par des factures et des compteurs volumétriques. Ceci fait que la justification de la remunicipalisation par le caractère de bien commun de l'eau est idéologique : c'est la ressource qui est éventuellement un bien commun, pas les services, qui restent essentiellement couverts par les tarifs, même s'ils sont assurés en gestion publique. Ils restent des biens de club sous contrainte des règles propres aux services publics : universalité et égalité dans le territoire du service, continuité, et mutabilité.

D'autres solutions sont recherchées en Europe pour faire face à la crise rampante des services. En effet, le débat public-privé ne se pose pas séparément de deux autres débats : centralisation contre décentralisation (et plus largement augmentation/réduction d'échelle) ; intégration ou séparation avec d'autres services (par exemple eau + eaux usées ou eau + électricité, etc.). En Angleterre, les services d'eau et d'assainissement ont d'abord été régionalisés en dix groupes de bassins versants pour une meilleure articulation avec la gestion des ressources en eau. Les critiques sur les autorités régionales de l'eau comme étant à la fois « braconniers et gardes-chasse », ont conduit le gouvernement Thatcher à privatiser les services

d'eau et d'assainissement dans les années 1980, y compris l'infrastructure, tout en développant une Autorité nationale des rivières, qui a ensuite fusionné avec d'autres services dans l'Agence de l'environnement. Dans ce cas, la privatisation des services est allée de pair avec la centralisation accrue de la politique de l'eau. Mais une forte résistance a eu lieu contre la généralisation des compteurs et des facturations au volume. À l'inverse en Allemagne au 19<sup>ème</sup> siècle, l'importation du savoir-faire britannique sur les réseaux d'adduction d'eau n'a pas conduit à la privatisation et les services d'eau et d'assainissement ont été développés directement par les municipalités (Barraqué, Kraemer, 2014). L'eau potable a ensuite été réunie avec d'autres services pour former les *Stadtwerke* (entreprises municipales) qui sont souvent devenues des entreprises privées appartenant aux collectivités locales. Certaines fusions ont eu lieu mais aucune centralisation comme en Angleterre et au Pays de Galles. Plus récemment, des participations croisées avec des entreprises régionales d'électricité ont conduit à des concentrations supra-locales.

En définitive, face à des consommations et des revenus en baisse, ou au contraire à des risques de pénurie et de prélèvements excessifs des ressources, la première réponse, dans les pays développés, a été de concentrer territorialement les services d'eau et d'assainissement. Ce qu'on appelle le *upscaling* en anglais est préconisé aussi pour faire des économies d'échelle, et pour harmoniser les tarifs. En Italie, il y a eu une volonté claire de supprimer les petites régies communales (*l'acqua del sindaco*) et de les remplacer par des *Ambiti Territoriali Ottimali* (territoires optimaux, ATO), le plus souvent organisés à l'échelle des provinces (Massarutto, 2015). Mais cette réforme, qui visait à rationaliser la tarification en adoptant le modèle britannique développé par Ofwat, a été vivement contestée parce qu'elle était associée par le gouvernement de l'époque à une ouverture au secteur privé et à la « marchandisation ». Un référendum contre la participation du capital privé dans les services d'eau et d'assainissement, et même contre la rémunération du capital investi, a été adopté à plus de 90 % en juin 2011. Depuis, le financement du renouvellement des infrastructures est dans l'impasse. Au Portugal, la réforme a été plus souple, avec la création d'une société publique nationale, *Agua de Portugal*, offrant à des autorités locales voisines ayant des problèmes, la possibilité de créer des entreprises publiques mixtes avec elle, pour produire toute l'eau potable et traiter toutes les eaux usées, chaque commune restant en charge de ses réseaux d'eau et d'assainissement (Correia, 2013). Aux

Pays-Bas, les services d'eau potable locaux ont été progressivement concentrés au niveau régional dans des entreprises privées appartenant à des syndicats mixtes entre communes et provinces. Il n'y en a plus que dix (OECD, 2014). Mais on a déjà vu que si l'assainissement est communal et financé par des taxes, l'épuration des eaux usées est confiée aux communautés régionales de l'eau que sont les *wateringues*. En France, où les services d'eau et d'assainissement ont été très dispersés, une réforme en cours initiée en 2014 vise à diviser le nombre de services publics par dix. Cette réorganisation pourrait peut-être remettre en cause la délégation des services d'eau à des entreprises privées, grâce à une meilleure capacité de contrôle des contrats de la part des nouveaux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Cela devrait améliorer la durabilité des tarifs de l'eau et leur acceptabilité. Ces EPCI devraient aussi être mieux à même de gérer l'articulation des services publics et de la ressource.

Cependant, ce mouvement assez général vers l'*upscaling* des services de d'eau et d'assainissement n'est pas la seule possibilité d'évolution territoriale : il peut s'accompagner d'un mouvement de *downscaling*, par exemple avec les innovations de type économie circulaire en circuits courts dans les éco-quartiers. Ainsi en Australie, où la production d'eau potable a été régionalisée et séparée des entreprises de distribution locales, certaines villes ont encouragé les promoteurs de nouveaux lotissements à systématiser la réutilisation des eaux grises pour atténuer les pénuries de ressources. Le dessalement ou la réutilisation des eaux usées traitées (REUT) relèvent en fait d'une troisième possibilité : la sophistication technologique innovante permet aux services publics de s'adapter au changement sans trop modifier les relations traditionnelles de gouvernance. C'est ce qui est arrivé à Barcelone, où, pour répondre à un déficit potentiel en raison de la croissance démographique, on envisageait un transfert d'eau depuis l'Èbre ou le Rhône. Mais vu le coût et la difficulté politique à obtenir cette eau, la ville a finalement construit une usine de dessalement pour faire face aux périodes de pénurie. Peu après, la compagnie d'eau AGBAR (7) a repris la même technologie d'osmose inverse pour traiter les eaux sortant de la station d'épuration, et recharger la nappe alluviale du Llobregat en amont de l'usine d'eau potable. Cette technologie nouvelle, coûteuse et fortement consommatrice d'énergie, permet à cette entreprise de résoudre les problèmes de pénurie sans avoir à négocier pour obtenir plus de ressources en eau douce, et sans avoir à modifier la relation avec ses clients.

En réalité, *upscaling*, *downscaling* et solutions basées sur la technologie, peuvent être combinés, en fonction du contexte. Mais de toute façon et en particulier pour les grandes villes, se pose la question de l'articulation entre les services d'eau et d'assainissement d'une part, et les ressources en eau d'autre part, notamment pour la prise en compte des coûts environnementaux et de la ressource. Celle-ci doit-elle être faite par les services eux-mêmes, ou par une institution supra-locale ? Dans ce deuxième cas, est-ce par une administration régionale classique, ou par une institution de bassin-versant ? Le mode de recouvrement des coûts devrait-il être différencié selon la nature juridique de la ressource en eau ?

### RECOUVRER LES COÛTS EXTERNES : UNE GOUVERNANCE DE BASSIN-VERSANT ?

Selon le type d'articulation services-ressources adopté, les coûts peuvent être payés par les clients des services dans leurs factures, par les citoyens via les taxes, ou bien par les usagers de ressources communes. Dans le premier cas, la facturation correspond à la recherche d'une solution marchande (*market-based*) aux problèmes environnementaux. Dans le second cas, la taxation pourrait soutenir l'idée de l'eau comme un bien public, administré par un gouvernement. Et dans le troisième cas, la qualification de l'eau comme bien commun appellerait une gestion de l'eau de type communautaire. On peut illustrer cette discussion avec l'exemple des redevances des agences de l'eau françaises, en le comparant au modèle des agences de bassin allemandes de la Ruhr, les *Genossenschaften* (syndicats coopératifs), qu'elles ont justement essayé de suivre 50 ans plus tard (Barraqué, Laigneau, Formiga, 2018). L'idée, reprise du cas de la Rhénanie du Nord, était de créer deux redevances sur les usages de l'eau : l'une sur les volumes prélevés pour financer la mobilisation des ressources en eau et éviter la pénurie (par des barrages-réservoirs en amont) ; l'autre sur les rejets polluants pour financer la construction de stations d'épuration et améliorer la qualité des rivières au profit des usagers aval. Ces deux redevances, créées en application de la loi de 1964, ont été une façon pragmatique de répercuter sur les usagers concernés le coût de la ressource (pénurie) et les coûts environnementaux (pollution) subis par la société (8). Mais la question délicate était de savoir qui devait payer ces coûts et sur quelle base : redevance pour service rendu ou imposition ? Et qui devait être maître d'ouvrage des infrastructures financées ? Les agences comme dans la Ruhr, ou les collectivités locales et les établissements industriels ? Cette question

se pose à l'échelle européenne pour l'application de l'article 9 de la DCE.

Dans le modèle initial de la Ruhrgebiet (région industrielle à cheval sur plusieurs arrondissements du Land de Rhénanie du Nord – Westphalie), pour résoudre les problèmes de pollution et de manque d'eau dramatiques en raison de l'industrialisation et de l'urbanisation rapides à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, les villes et les grandes entreprises industrielles se sont réunies et ont voulu transformer des organisations jusque-là volontaires de gestion des rivières, en institutions publiques de bassin. Elles ont obtenu de l'administration de l'empire allemand le droit de forcer les parties prenantes à payer des taxes pour financer l'infrastructure nécessaire de façon mutualisée (Korte, 1991). Remarquons que l'esprit communautaire de mutualisation a prévalu sur l'opposition politique entre les barons de l'acier et du charbon conservateurs d'une part, et les villes socio-démocrates de l'autre. Les *Genossenschaften* ont été administrées par des comités de bassin où les divers types d'usagers ont été représentés de façon équitable (démocratie participative). La plus célèbre est la Ruhrverband, qui fut dirigée par Karl Imhoff, un des pères de l'épuration des eaux usées. Cette création d'institutions de bassin pour des régions urbaines et industrielles a été la première en Europe contemporaine. Leurs comités ont voté des impôts et les ont répartis équitablement entre les usagers, par négociation entre les représentants des diverses branches de l'industrie, des villes, et des districts ruraux (9). Le budget ainsi réuni a permis aux *Genossenschaften* de construire des barrages et des stations d'épuration collectivement, en lieu et place des usagers, qui n'ont plus eu à le faire individuellement. Une fois qu'ils ont payé leurs cotisations aux institutions de bassin, les villes et autres partenaires publics doivent évidemment répercuter les coûts sur leurs citoyens, d'abord en augmentant les factures d'eau. Plus récemment, certaines *Genossenschaften* ont pris de nouvelles responsabilités sur l'amélioration des milieux aquatiques et de la biodiversité ou le contrôle des inondations ; et dans ce cas, les redevances supplémentaires payées par les autorités locales ne peuvent plus être répercutées sur les factures d'eau et sont plutôt couvertes par les citoyens par l'intermédiaire des impôts locaux.

Quand, en 1964, Ivan Chéret a voulu importer ce modèle en France pour créer les agences financières de bassin, lui et ses partenaires n'ont pas pu le transférer tel quel. D'abord, la création des agences a provoqué l'hostilité des conseils généraux (départements) et municipaux, contestant la légitimité d'institutions

fondées sur la démocratie participative. Notamment, en vertu de la Constitution française, les fonds publics doivent être collectés et dépensés sous le contrôle des élus, et donc la présence de représentants de l'industrie dans les comités de bassin a vite conduit à refuser aux agences de l'eau la maîtrise d'ouvrage sur les investissements à réaliser. Elles n'ont pu que subventionner des projets portés par les acteurs désireux d'investir. Au début, les parties prenantes étaient peu disposées à payer les redevances ; et notamment les municipalités refusaient d'être imposées par des institutions qu'elles considéraient comme moins légitimes qu'elles-mêmes. Pour tenter de résoudre ces blocages, les redevances des agences ont été créées en tant que redevances pour service rendu, dans la logique de l'intervention de l'État dans l'économie. Dans l'alternative service rendu/impositions issue d'une ordonnance prise en 1959 au début de la V<sup>e</sup> République (10), ce choix permettait d'éviter de soumettre les budgets des agences au vote du Parlement chaque année, donc d'éviter les discussions politiques, et d'inscrire le mécanisme de financement dans le système national de planification à 5 ans ; ce qui était d'ailleurs logique compte tenu de l'importance et de la durée des travaux publics financés. De plus, dès 1974, les redevances pollution ont été prélevées directement sur les factures d'eau, avec l'argument discutable selon lequel ce sont les citoyens et non leurs municipalités qui rejettent des polluants (ignorant donc la distinction entre pollueur initial et pollueur final). On a alors lancé le slogan « l'eau paye l'eau ». On peut même faire l'hypothèse que c'est le choix de redevances pollution « pour service rendu » qui a conduit à transformer les taxes d'assainissement en redevances et à les intégrer dans les factures d'eau. Ceci afin de légitimer la facturation de la redevance pollution. De surcroît, en France une institution publique ne peut percevoir de redevances pour service rendu que sur ceux qui bénéficient directement de l'investissement qui est financé. Donc il n'est pas évident de pouvoir prélever ces redevances sur les « utilisateurs de l'eau », tant qu'on ne considère pas le milieu aquatique comme une infrastructure qui rend des services. Ceci est à rapprocher de la difficulté à classer les redevances de l'eau soit dans le service rendu soit dans les impositions. Notamment, lorsqu'il a été demandé au Conseil d'État, en 1967, si les redevances des agences étaient les unes ou les autres, ce dernier a refusé de trancher : d'un côté, tous les usagers d'eau devant payer, il s'agit d'un impôt ; mais pour ceux qui investissent et sont aidés, il y a bien service rendu. Il a donc proposé de mettre les redevances dans une troisième catégorie à part (*sui generis*), sans la définir plus précisément.

La haute juridiction ne pouvait alors pas avoir déjà entendu parler d'Elinor Ostrom, qui venait juste de terminer sa thèse de doctorat (Ostrom, 1965). Il est dorénavant possible de donner un nom à ce troisième type de parafiscalité : redevances pour service rendu mutualisées pour la gestion collective de ressources communes. En effet, dans un bassin versant, ceux qui se contentent de payer leurs redevances bénéficient indirectement de l'amélioration de l'environnement aquatique obtenue grâce aux investissements faits par d'autres parties prenantes, même si ce n'est pas aussi clair que dans le cas de la Ruhr (où c'est l'institution mutuelle elle-même qui est maître d'ouvrage des investissements et non les parties prenantes). Pour ainsi dire, il s'agit d'une mutualisation de paiements pour services environnementaux.

Cette maîtrise d'ouvrage mutualisée n'a jamais été accordée aux agences de l'eau. Pire encore, en 1982, le Conseil constitutionnel a estimé que les redevances étaient des impôts et qu'en conséquence elles devraient faire l'objet d'un vote annuel du Parlement en loi de finances. Or, le ministère du même nom y détient le pouvoir. Les acteurs de la politique de l'eau ont résisté aussi longtemps que possible, mais en contrepartie, ils n'ont jamais réussi à obtenir la création de nouvelles redevances permettant d'impliquer les agences dans des politiques sous-financées, comme la prévention des inondations. On en est resté avec les redevances prélèvement et pollution ; puis, à partir de 1996, le ministère de l'Environnement a été autorisé à prendre une petite partie des redevances pour financer diverses politiques (plans de risques d'inondation, police de l'eau, police de la pêche). Et finalement, la loi-cadre de 2006, tout en réorganisant les redevances en huit catégories différentes (11), a entériné leur caractère d'impôts et donc soumis les budgets des agences à l'examen annuel du Parlement. Les législateurs ont promis qu'ils ne toucheraient pas au budget quinquennal, mais cette promesse n'engageait nullement le gouvernement suivant (présidence Hollande). Et, grâce au vote de la loi de finances, le Trésor Public a pris 10 % du budget cumulé des agences au nom de l'austérité (12) ; plus récemment il n'a plus ponctionné ce budget, mais l'a réduit de 10 % et plafonné ; de plus, c'est le budget des agences qui finance l'agence française de la biodiversité, l'office national de la chasse et les employés des parcs nationaux, regroupés avec l'Agence Française de la Biodiversité dans l'Office Français de la Biodiversité. Leur champ d'intervention s'étend, alors que leurs personnels et leurs budgets ont été plafonnés (2,2 Md€/an). Le Plan Eau annoncé par le président Macron le 30 mars 2023, en réponse à la sécheresse

historique de l'été précédent, réaugmente le plafond de recettes des agences de 475 millions, accédant ainsi aux revendications des assises de l'eau de 2018-19. Mais pour combien de temps ?

En définitive, tout cela revient à faire supporter, par la facture d'eau des usagers domestiques et assimilés, des actions de financement qui n'ont rien à y faire, surtout depuis qu'il a été entériné que les redevances n'étaient pas pour service rendu mais des impôts. Ne devraient-elles pas être payées par les citoyens dans les impôts ? L'incohérence est manifeste lorsque l'État continue à faire payer la TVA sur les redevances, autrement dit un impôt sur un impôt. Ne faut-il pas sortir de la dichotomie de la parafiscalité en légitimant une gouvernance de biens communs et le système de financement spécifique dont ils ont besoin ? Ceci renvoie à l'hypothèse d'une révision de la Constitution, afin de rendre possible la gestion de budgets publics par des comités où des usagers de l'eau siègeraient.

### **OUVERTURE : VERS UN RECOUVREMENT DURABLE DES COÛTS EN FRANCE ?**

Revenons sur la discussion de la répartition du coût complet entre les 3 T de l'OCDE. Pour le traitement des eaux usées et le prélèvement d'eau à potabiliser, comme dans la Ruhr, ce sont bien les autorités locales en charge des services d'eau et d'assainissement françaises qui devraient payer les redevances aux agences (ou à toute autre institution de gestion de la ressource en eau devenue nécessaire plus localement), et non pas les usagers domestiques (13). À leur tour, elles devraient récupérer ce qu'elles ont payé aux agences auprès des dits usagers domestiques, soit par un ajout aux factures d'eau, soit par les impôts locaux : les factures d'eau si le soutien financier de l'agence sert à améliorer les services publics ; les impôts locaux s'il sert à protéger le milieu aquatique, la biodiversité liée à l'eau, la lutte contre les inondations, etc. Or justement, les lois de 2014 (MAPTAM) et de 2015 (NOTRe) (14) réorganisent les collectivités locales en les concentrant dans des institutions supra-communales, les EPCI (15) à fiscalité propre, à qui on a confié de nouvelles responsabilités sur la gestion du milieu aquatique et la prévention des inondations (GEMAPI), finançables par la taxe GEMAPI prise dans les impôts fonciers (16). Cela permet de rééquilibrer la répartition du recouvrement des coûts complets entre les tarifs et les taxes. Et c'est d'autant plus important du point de vue de la durabilité sociale que les impôts locaux sont généralement plus progressifs que les tarifs de l'eau : en effet il ne faut pas croire que les ménages pauvres

utilisent beaucoup moins d'eau que les plus riches, puisque l'élasticité par rapport aux revenus est faible (Nauges, Reynaud, 2000). Donc, au moment où on découvre que certains tarifs de l'eau et des eaux usées sont devenus hors de prix pour une partie de la population, il est temps d'envisager de couvrir une partie des coûts complets autrement. Évidemment le produit de la taxe reste assez faible, à la fois par rapport aux 2,2 Md € annuels des agences de l'eau et par rapport aux besoins de financement ; mais il est déjà en train de croître, à la demande des EPTB (17) qui se retrouvent souvent en charge de la gestion des inondations à leur échelle de bassin-versant, par délégation ou transfert de compétences des EPCI-FP de leur territoire.

Cela ouvre un débat de gouvernance : les choix faits en 2014-2015 confient une large part de l'articulation services-ressources et du recouvrement des coûts externes, au niveau local consolidé que constitue l'EPCI-FP : dans l'idéal il est gestionnaire des services publics et de la GEMAPI à la fois, avec un financement surtout par les tarifs et un peu par les impôts fonciers. Mais ne manque-t-il pas un financement plus clairement lié à la nature de bien commun territorial des ressources en eau ? L'EPTB français ressemble à l'agence de l'eau de la Ruhr, à ceci près qu'il est dirigé par des élus uniquement. Donc il échappe à l'inconstitutionnalité du vote du budget des agences de l'eau par les comités de bassin, et il peut être maître d'ouvrage sur la gestion du milieu aquatique. S'il pouvait percevoir des redevances pour service rendu mutualisées, il pourrait soit agir directement sur le milieu aquatique, soit compenser les services environnementaux rendus par certains usagers au profit des autres, donc être porteurs de transferts financiers entre catégories d'usagers. Par conséquent, même en France, on pourrait utiliser le troisième T (transfert) de l'OCDE pour recouvrer les coûts complets des services rendus par l'usage de l'eau.

Reste encore un obstacle à lever : le Conseil d'État n'autorise pour le moment le prélèvement des redevances pour service rendu que sur ceux qui vont bénéficier des infrastructures réalisées grâce à leurs contributions. Il faudrait alors que, dans l'optique du pacte vert de l'Union Européenne, on puisse, et pas seulement en France, considérer le milieu aquatique en bon état comme une « infrastructure verte » ou naturelle, rendant services à ses usagers, ce qui permettrait aux EPTB de faire payer les bénéficiaires des services rendus par ce milieu aquatique. Il n'est toutefois pas sûr que cela puisse se faire sans une participation des usagers de l'eau aux instances d'administration des EPTB, ce qui renvoie au problème de constitutionnalité

évoqué plus haut. Il n'est pas sûr non plus que les élus des EPCI voudraient partager leur pouvoir actuel. Mais la revendication de plus d'autonomie budgétaire est inscrite dans le livre bleu de l'association des EPTB publié en septembre 2022.

Au-delà du cas particulier de la France, l'application de la DCE, qui vise la reconquête de la qualité du milieu aquatique, n'impose pas nécessairement d'augmenter inconsiderablement les factures d'eau et d'assainissement ; elle aura besoin d'une combinaison de tarifs, de taxes, et de redevances pour service rendu mutualisées ; ces dernières permettant de mettre en place des transferts avantageux entre diverses catégories d'utilisateurs partageant les mêmes ressources en eau, par exemple les paiements pour les services environnementaux. Et en cas de révision de la DCE, cette idée de recouvrement des coûts mutualisé dans des territoires pourrait être davantage explicitée dans l'article 9.

### POST-SCRIPTUM

Au moment où cet article est prêt à être publié, la Direction de l'Eau et de la Biodiversité annonce une réforme des redevances

qui vient d'être validée par le Comité national de l'Eau. Ce qui est important pour les collectivités, c'est qu'elles devront payer un tiers des redevances de prélèvement et de pollution pris avant dans les factures d'eau, en tant que redevances de performance de leurs services. Ces redevances seront réduites en cas de bonne performance, jusqu'à un coefficient de 0,2 pour l'eau potable, et 0,3 par l'assainissement. La réforme ne propose pas de créer de redevance pour services rendus mutualisés comme proposé dans cet article, et il reste à voir si ce projet sera voté par les chambres.

*Bernard Barraqué est directeur de recherches émérite au CNRS, et spécialiste des politiques de l'eau des pays européens : celles des ressources, celles des services publics, et celles visant l'articulation entre les deux. Il est rattaché au CIRED (Centre International de Recherches sur l'Environnement et le Développement), et continue de réfléchir à la gouvernance de la ressource en eau en tant que bien commun, et au type de financement correspondant souhaité, qui devrait être différent des factures et des impôts.*  
Bernard.barraque@agroparistech.fr

### NOTES

(1) Pour l'OCDE, les transferts sont essentiellement les subventions ou prêts avantageux accordés aux pays en développement par les financeurs internationaux. Mais on estime ici que d'autres formes de transferts existent dans les pays développés.

(2) La GEMAPI (Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations), est devenue une compétence obligatoire du bloc communal avec la loi MAPTAM (Modernisation de l'Action Publique Territoriale et Affirmation des Métropole) en 2014. En contrepartie les collectivités en question peuvent lever une taxe d'un montant maximum de 40 €/hab/an.

(3) Ces redevances sont payées par tous les usagers de la ressource à une institution qui gère l'eau en commun et qui fixe les assiettes et les taux que les usagers dans leur diversité s'engageront à payer. Ensuite l'institution fera les investissements et gèrera les infrastructures, ou bien servira d'intermédiaire dans des paiements pour services environnementaux entre divers types d'utilisateurs du milieu aquatique qu'elle gère.

(4) Les résidents qui veulent un compteur individuel ont souvent pour argument qu'ils payent pour ceux qui gaspillent dans l'immeuble, ce qui traduit une rivalité de fait.

(5) Voir par exemple le Rapport de la Commission – Rapport annuel du Fonds de cohésion 1999 /\* COM/2000/0822 final \*/. Depuis 2007, les aides sont offertes aux nouveaux pays membres d'Europe de l'Est. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52000DC0822&from=SL>.

(6) Par exemple l'étude FP2E-BIPE de 2019 reconstitue p. 69 les circuits du financement des services d'eau et d'assainissement en France et fait apparaître que leurs investissements

sont subventionnés à 8 % par les départements et les régions. Il s'agit de coûts complets internes. Les coûts externes n'apparaissent pas.

(7) Société Générale des Eaux de Barcelone, SGAB, familièrement appelée AGBAR.

(8) Dans la LEMA (loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006) ces deux redevances ont été remplacées par huit redevances différentes, ce qui ne va malheureusement pas dans le sens d'une plus grande transparence budgétaire. Voir note de bas de page n° 13.

(9) Dans les *Genossenschaften*, les citoyens ne sont pas directement représentés. En revanche il y a des sièges pour les représentants du personnel, et pour les associations de consommateurs et d'environnement.

(10) Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Elle classait la parafiscalité en seulement deux catégories : soit la redevance correspond à un service rendu et elle est administrée par un EPIC sous tutelle d'un ministère (de l'environnement en l'occurrence), soit elle est une imposition de toute nature et elle doit être administrée par un EPA dont le budget doit être voté annuellement en loi de finances.

(11) Aux redevances pollution et prélèvement, la loi a notamment ajouté une redevance pour modernisation des réseaux de collecte, une redevance production hydroélectrique, une autre pour le stockage d'eau, et une sur les pesticides. Aujourd'hui, une nouvelle réforme des redevances est engagée, avec un plan eau qui redonne plus de moyens aux agences....

(12) Rapporté notamment par *La Gazette des Communes*, 24 octobre 2014, en ligne sur <https://www.lagazettedescommunes.com/287855/ponction-financiere-de-letat-les-agences-de-leau-ne-sont-plus-consentantes/>

(13) En tant que préleveurs initiaux dans la ressource et pollueurs finaux de celle-ci. Ce fut d'ailleurs le cas entre 1969 et 1974 : les collectivités gestionnaires des services payaient les redevances pollution aux agences de l'eau.

(14) Respectivement, Modernisation de l'action publique territoriale et aménagement des métropoles ; et Nouvelle Organisation territoriale de la République.

(15) Établissements Publics de Coopération Intercommunale, qualificatif qui regroupe les métropoles, les communautés urbaines et d'agglomération, les communautés de communes rurales. Les trois premiers types doivent avoir une fiscalité regroupée.

(16) Le montant national cumulé de cette taxe est passé de 200 M€ en 2020 à 271 M€ en 2021.

(17) Établissements Publics Territoriaux de Bassin.

## RÉFÉRENCES

- ATT-BDEW-DVGW-BDA-VKU (eds.), 2015, *Profile of the German Water Industry*, wvgw (Wirtschafts- und Verlagsgesellschaft Gas und Wasser mbH), p. 84, [En ligne] (consulté le 05 juillet 2023) Disponible à l'adresse : [https://www.bdew.de/media/documents/20150625\\_Profile-German-Water-Sector-2015.pdf](https://www.bdew.de/media/documents/20150625_Profile-German-Water-Sector-2015.pdf).
- BARRAQUÉ B., ISNARD L., MONTGINOUL M., RINAUDO J.D., SOURIAU J., 2011, Baisse des consommations d'eau potable et développement durable, *Responsabilité & Environnement* (série des *Annales des Mines*), ed. ESKA Juillet, n° 63, p. 102-108.
- BARRAQUÉ B., KRAEMER R.A., 2014, Les services publics d'eau en Grande Bretagne et en Allemagne : origine commune, trajectoires différentes, *Flux*, Vol. 3-4, N° 97-98, p. 16-29, <https://doi.org/10.3917/flux.097.0016>.
- BARRAQUÉ B., LAIGNEAU P., FORMIGA R.M., 2018, The Rise and Fall of French *Agences de l'Eau*: from German-type Subsidiarity to French State Control, *Water Economics and Policy*, Vol. 4, N° 3.
- BRESNIHAN P., 2015, The bio-financialization of Irish Water: New advances in the neoliberalization of vital services, *Utilities Policy*, Vol. 40, p. 1-10.
- CORREIA F.N., 2013, *Water Supply and Sanitation in Portugal: a Nation-wide Public-Public Partnership, Complemented with the Private Sector*, Présentation à l'École des Ponts et Chaussées, Marne-la-Vallée. [En ligne] (consulté le 5 juillet 2023) Disponible à l'adresse : [https://eau3e.hypotheses.org/files/2015/01/ATHENS\\_2013\\_Water-Supply-and-Sanitation-in-Portugal.pdf](https://eau3e.hypotheses.org/files/2015/01/ATHENS_2013_Water-Supply-and-Sanitation-in-Portugal.pdf).
- EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY (EEA), 2013, *Assessment of cost recovery through water pricing*, Technical report n° 16/2013, [En ligne] (consulté le 05/07/2023) Disponible à l'adresse : <https://www.eea.europa.eu/publications/assessment-of-full-cost-recovery/download>.
- FP2E-BIPE, 2019, *Les services d'eau et d'assainissement en France ; données économiques, sociales et environnementales*, Rapport 2019, 7<sup>ème</sup> édition.
- KORTE H., 1991, Le développement de l'infrastructure dans la Ruhr, 1840-1990, 2ème partie: De la gestion de l'eau au syndicat d'aménagement de la Ruhr, *Flux*, N° 6, p. 19-32.
- LINDHOUT P.E., VAN RIJSWICK M., 2015, The Effectiveness of the Principle of Recovery of the Costs of Water Services Jeopardized by the European Court of Justice – Annotations on the Judgment in C-525/12, *Journal for European Environmental and Planning Law*, p. 80-94.
- MARCH H., SAURI D., 2017, When sustainable does not mean just: a critical interpretation of water consumption decline in Barcelona, *Local Environment*, Vol. 22, N° 5, p. 523-535. <https://doi.org/10.1080/13549839.2016.1233528>.
- MASSARUTTO A., 2012, Urban water reform in Italy: A live bomb behind outward unanimity, in : Barraqué B. (sous la direction de) *Urban Water Conflicts*, Paris: UNESCO – Taylor & Francis, p. 247-268.
- MASSARUTTO A., 2015, Water pricing in Italy: beyond full-cost recovery, in: Dinar A., Pochat V., Albiac-Murillo J. (sous la direction de), *Water Pricing Experiences and Innovations*, Global Issues in Water Policy Vol. 9, Dordrecht: Springer, p. 201-230.
- NAUGES C., REYNAUD A., 2000. Estimation de la demande domestique d'eau potable en France, *Revue économique*, Presses de Sciences Po, Vol. 52, p. 167-185.
- OECD, 2014, *Water Governance in the Netherlands: fit for the future?*, OECD studies on water, OECD Publishing.
- OSTROM E. 1965. Public Entrepreneurship: a Case Study in Groundwater Basin Management, PhD dissertation, UCLA – Dept. of Political Science.
- SÉNAT, 2022. Question orale n° 21325 de Madame Gacquerre Amel, sur le financement des agences de l'eau (Pas de calais, Union centriste), publiée le 10 février ; réponse du ministère de la TE le 16 février.

**Résumé – Bernard Barraqué – La récupération du coût des services rendus par l'utilisation de l'eau : quel rapport avec l'eau en bien commun ?**

En Europe, en obligeant les opérateurs à relever les prix unitaires, la baisse inédite de la consommation d'eau conduit à une augmentation des factures, dont l'impact social potentiel remet en question le tarif de l'eau comme seul moyen de recouvrer les coûts, en particulier les coûts externes. Même l'OCDE admet que leurs gestionnaires recourent aux trois T (tarifs, taxes et transferts) pour chercher des solutions durables de financement des services publics. Dans l'approche dite des 3 E (économique, environnementale et sociale – ou équitable), le partenariat EAU&3E financé par l'ANR Villes durables a proposé une nouvelle gouvernance pour trouver un compromis entre les trois, et atteindre une durabilité globale. Mais comment récupérer les coûts de l'environnement et des ressources lorsque les ressources en eau sont considérées comme des biens communs ? La solution proposée par les économistes institutionnalistes est la mutualisation entre usagers diversifiés qui s'auto-contraignent à co-financer la politique. Cette forme de gouvernance a besoin d'institutions porteuses des transferts que constituent les paiements pour services environnementaux. En France, les agences de l'eau sont bloquées sur ce point, pour des raisons juridiques qui les distinguent des wateringues néerlandaises et des agences de l'eau de la Ruhr : les comités de bassin comprennent des représentants des usagers, qui selon la constitution ne peuvent percevoir ou dépenser de l'argent public. Les Agences de l'eau n'ont donc pas la maîtrise d'ouvrage, et peuvent seulement financer les porteurs de bons projets environnementaux. De plus, elles tirent l'essentiel de leurs revenus des factures d'eau des usagers domestiques, alors qu'elles doivent également intervenir directement sur l'amélioration du milieu aquatique, au détriment de l'aide aux services publics d'eau et d'assainissement qui les financent. Pourquoi ne pas tenter de jouer sur les établissements publics de bassin, plus locaux que les agences, et qui, eux, disposent de la maîtrise d'ouvrage ?

Mots-clés : Tarifs, taxes, transferts ; environnement, économie, équité ; article 9 de la DCE ; recouvrement des coûts complets

**Abstract – Bernard Barraqué – Full cost recovery of water services: which room for common pool resources' institutions?**

*In Europe, water consumption decline in cities leads operators of water services to raise the unit prices; which in turn leads to question billing as the sole way to cover the costs, in particular environmental and resource costs. The OECD 3 T's (tariffs, taxes, and transfers) cost recovery approach is used to discuss possible solutions to implementing the triple bottom line approach of sustainability in the water services sector; reconciling the three dimensions (economics, environment, equity) which potentially diverge, calls in turn for new governance mechanisms. And when water resources are considered common pools, the recovery of environmental and resource costs paid by authorities in charge of water services could be made by institutions organizing transfers, like payments for environmental services. In France, the agencies of water are blocked by central government, and with the implementation of the WFD, the levies collected on domestic water bills are increasingly used to improve the aquatic environment. This generates a conflict with local authorities and consumer NGOs, which consider that, being service fees taken from water bills, levies should be returned as subsidies to WSS services' improvements. The paper proposes a re-organization of the financing system of water policy, rebalancing between tariffs and taxes, and creating levies for common pool resources management at the scale of local river basin institutions.*

*Keywords: Tariffs, taxes, transfers; environment, economics, equity; WFD article 9; full cost recovery*