



Quelle européanisation du service public de l'eau ?

Pierre Bauby¹ et Mihaela Maria Similie²

Introduction

Cette communication vise à présenter et analyser le processus d'« européanisation » du service public de l'eau, ses spécificités et logiques particulières, au regard en particulier des autres secteurs qui ont fait l'objet d'un partage de compétences entre les Etats européens et les institutions communautaires. Elle suppose de clarifier tout d'abord le concept d'européanisation et à justifier son utilisation, ainsi que celui de service public et de son équivalent européen, service d'intérêt général.

Le concept d'« européanisation » est d'emploi récent. Il apparaît dans les années 1990 dans certaines études américaines sur les relations internationales. Il n'est pas encore complètement stabilisé et plusieurs approches coexistent. Pour R. Ladrech³, il désigne un processus d'intégration des dynamiques économique et politique de la Communauté européenne dans les logiques nationales d'élaboration des politiques publiques. Dans une problématique proche, H. Oberdorff⁴ définit l'européanisation comme « manière de qualifier l'influence de plus en plus déterminante de l'Union européenne sur les politiques publiques des Etats membres ». Cette problématique l'amène à parler d'« européanisation des Etats membres » comme « acceptation négociée, parfois disputée, d'un référentiel européen pour les politiques publiques nationales qui ne peuvent plus ignorer la dimension européenne ».

¹ Chercheur et enseignant en sciences politiques (Sciences Po. Paris, Université Paris 8), spécialiste des services publics (services d'intérêt général) et de l'action publique. Expert auprès de l'Intergroupe Services publics du Parlement européen, auprès du Comité économique et social européen (CESE) sur les services d'intérêt général et participe aux travaux de plusieurs réseaux européens. Auteur de plusieurs ouvrages, en particulier *L'européanisation des services publics*, Presses de SciencePo, Paris, 2011 ; *Service public, services publics*, La Documentation Française, Paris, 2011 ; *Mapping of the Public Services in the European Union and the 27 Member States*, Bruxelles, 2010.

² Docteur en droit, Chargée de conférences à l'Université Paris 8, membre de Coesionet et du CIRIEC France. Auteur en particulier de « Quelle contribution des services d'intérêt général à la politique de cohésion de l'Union européenne ? », *L'action publique dans la crise : vers un renouveau en France et en Europe ?*, sous la direction de Philippe Bance, PURH, 2012 ; *L'impact de la politique européenne de cohésion sur trois régions française (Limousin, Lorraine, Rhône-Alpes)*, Coesionet – CERI, SciencePo Paris, 2011 ; *Mapping of the Public Services in the EU and the 27 Member States*, Bruxelles, 2010 ; « Les services publics locaux : l'exemple de l'eau », *Cahiers Français*, no. 339, juillet- août 2007, La Documentation Française.

³ R. Ladrech, The Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France, *Journal of Common Market Studies* 32(1), 1994.

⁴ H. Oberdorff (dir.), *L'européanisation des politiques publiques*, Grenoble, PUG, 2008.

Cet aspect « descendant » de l'Union européenne vers les Etats membres est intégré par V. Schimdt⁵, qui l'emploie non seulement pour étudier l'impact des politiques européennes sur les structures internes des Etats, mais aussi pour analyser l'intégration européenne comme construction et formulation, au niveau communautaire, de politiques européennes par l'intermédiaire des interactions entre acteurs nationaux et infranationaux. Pour C.M. Radaelli⁶, le concept d'eupéanisation représente « des processus de construction, de diffusion et d'institutionnalisation de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes politiques, de styles, de 'manières de faire les choses' et de croyances et normes partagées qui sont premièrement définis et consolidés dans l'adoption des politiques publiques et des politiques de l'UE et ensuite incorporés dans la logique du discours intérieur (national et infranational), des structures politiques et des politiques publiques ». Dans le même esprit, François Bafail et Yves Surel mettent en évidence les processus identitaires, les réseaux d'acteurs et les contextes institutionnels à la base des différentes dynamiques d'adoption et d'adaptation des règles européennes par les pays est-européens⁷.

Pour notre part, nous l'utilisons ici au sens d'une transition progressive du cadre national traditionnel de définition et d'organisation des services publics au niveau européen. L'eupéanisation des services publics est alors un processus progressif, à la fois « *bottom-up* » et « *top-down* », multi-acteurs et contradictoire. Si les initiateurs de l'eupéanisation sont les Etats, qui considèrent qu'ils ont certains intérêts communs justifiant des transferts de souveraineté à l'échelon supranational, la construction européenne repose sur un équilibre précaire et évolutif entre ce intérêt commun progressivement actualisé, qui fonde l'action commune⁸, et les intérêts nationaux de chacun des Etats membres, qui continuent à exister et interagissent avec l'intérêt « communautaire ». En mettant en place des institutions et politiques communes, les Etats génèrent de nouvelles logiques qui ont leurs propres dynamiques. L'eupéanisation n'est pas linéaire, mais est un processus tendu et parfois heurté, fait d'avancées et de reculs, dans lequel les intérêts et stratégies d'acteurs jouent un rôle clé.

Le processus d'eupéanisation des services publics a pris la forme, d'une part, de l'élaboration sur la base du droit primaire des traités, d'un droit dérivé, sous forme de directives ou de règlements dans le cadre de la réalisation du marché intérieur - les premières qui peuvent faire l'objet d'adaptations (limitées) lors de leurs transpositions dans le droit national de chacun des Etats membres, les seconds sont d'effet direct dans l'ensemble de l'Union - et, d'autre part, de la mise en œuvre progressive de la méthode ouverte de coordination dans certains secteurs ne relevant pas de processus d'harmonisation, enfin de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, qui, saisie de contentieux quant à l'application du droit européen, interprète les traités et vient ainsi combler les vides du droit dérivé.

L'eupéanisation se traduit par un double mouvement : d'un côté d'imprégnation du droit européen par les droits et concepts nationaux, lors du long processus d'élaboration des propositions législatives par la Commission européenne et de leur adoption par les institutions ; de l'autre d'importation du droit, des politiques et des concepts communautaires dans le droit de chacun des Etats membres, parfois en recopiant ou décalquant celui-ci (comme cela a souvent été le cas pour les nouveaux Etats membres des élargissements de 2004 et 2007, avec la reprise de l'« acquis communautaire »), une sorte de « nationalisation » du droit et des politiques communautaires.⁹

En matière de « service public », chaque Etat avait défini et construit dans son histoire longue, son propre mode d'organisation et de régulation des activités de « service public », dans le cadre de la construction

⁵ V Schmidt, *Europeanization of National Democracies: The Differential Impact on Simple and Compound Polities*, *School of Public Policy Working Paper Series*, WP4, University College London, 2003.

⁶ C. Radaelli, "The Europeanization of Public Policy", in Featherstone K., Radaelli C. (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

⁷ « L'eupéanisation plurielle », dans François Bafail et Timm Beichelt, *L'eupéanisation d'Ouest en Est*, L'Harmattan, Paris, 2008, p.321.

⁸ Pierre Bauby, « La construction originale d'un intérêt général européen », dans *Le bien commun comme réponse politique à la mondialisation*, sous la direction d'Olivier Delas et Christian Deblock, Bruylant, Bruxelles, 2003.

⁹ Voir par exemple Erika Szyszczak, Jim Davies, Mads Andenaes, Tarjei Bekkedal (eds.), *Developments in services of general interest*, TCM Asser Press, Springer, 2011.

de chaque Etat-nation, en relation avec ses traditions, son organisation, ses institutions, sa culture, c'est de plus en plus au plan européen que se définissent les principes et normes, même si les Etats n'ont pas perdu toute capacité d'initiative et de choix.

Les termes et concepts utilisés pour nommer les activités de « service public » sont fort différents. Ils reflètent des constructions historiques, des cultures nationales et des conceptions politico-idéologiques, et n'ont pas nécessairement leur équivalence dans les 23 langues officielles de l'Union européenne. La grande variété des termes et concepts utilisés dans les pays de l'Union européenne en matière de « services publics » a conduit les institutions européennes à créer un nouveau langage commun – « services d'intérêt général »¹⁰, « services d'intérêt économique général », « services non économiques d'intérêt général », « services sociaux d'intérêt général », « service universel ».

Outre cette première diversité linguistique et culturelle, le champ des activités relevant des « services publics » n'est pas identique ni clairement défini. Il y a des différences de définition des secteurs d'un pays à l'autre et des évolutions variables. Les activités de services publics et les secteurs couverts sont extrêmement divers, allant des activités « régaliennes » traditionnelles, regroupant les fonctions de souveraineté (la défense, la sécurité intérieure et extérieure, la justice, les affaires étrangères et les impôts), aux services industriels et commerciaux, en passant par l'éducation, la santé, les services sociaux ou le logement social.

Mais au sein même de cette série de diversités existe en Europe une profonde unité¹¹ : dans tous les pays européens, les autorités publiques, locales, régionales ou nationales, ou la jurisprudence ont été amenées à considérer que certaines activités ne pouvaient pas relever du seul droit commun de la concurrence et des seules règles du marché, mais de normes spécifiques d'organisation et de régulation, dans trois objectifs, qui définissent un trépied :

- garantir le droit de chaque habitant d'accéder à des biens ou services fondamentaux (droit à l'éducation, à la santé, à la sécurité, aux transports, aux communications, etc.) ;
- construire des solidarités, développer le lien social, assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, promouvoir l'intérêt général de la collectivité concernée ;
- répondre aux défaillances du marché et plus largement prendre en compte le long terme, les intérêts des générations futures, créer les conditions d'un développement durable à la fois économique, social et environnemental.

Ces finalités et objectifs d'intérêt général sont au cœur du système de valeurs qui caractérise tous les Etats européens et sont une valeur commune de l'Europe. Les services publics représentent un élément clé du modèle social européen caractérisé par les interactions et l'intégration du progrès économique et du progrès social, qui en font une « économie sociale de marché ».

I - Les spécificités du processus d'eupéanisation du secteur de l'eau

A l'inverse des autres secteurs de réseaux (télécommunications, postes, transports, électricité, gaz), le secteur de l'eau a fait l'objet d'une eupéanisation fondée non sur la réalisation d'un marché intérieur, mais sur l'élaboration des normes de qualité ambitieuses et contraignantes sur la base juridique de la protection de l'environnement et de la santé publique et non de la réalisation du marché intérieur.

¹⁰ Selon la Commission européenne, l'expression couvre les services économiques et non économiques que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public.

¹¹ Cf. en particulier Pierre Bauby, La libéralisation des services publics, *Cahiers français*, n°347, novembre-décembre 2008, La Documentation française.

Les modes d'organisation relèvent dans presque tous les pays européens de la compétence des communes, qui décident soit de gérer elles-mêmes les services d'eau (« *in house* »), soit de recourir à une gestion déléguée, sans qu'il y ait là aucune obligation juridique communautaire.

Alors que les secteurs de l'électricité, des télécommunications, des services postaux et des transports ont connu d'importantes transformations consécutives aux processus de libéralisation, le secteur de l'eau et de l'assainissement a jusqu'ici été traité différemment et n'a pas fait l'objet de la politique européenne de libéralisation des services.

Cela tient en particulier au fait que dans tous les pays de l'UE la responsabilité d'organisation de la gestion de l'eau et de l'assainissement relève des communes ou des institutions locales, qu'il y a peu de transport de l'eau à longue distance et donc pas d'enjeux d'interconnexion ou de réalisation d'un « marché intérieur » unifié. La plupart des acteurs européens concernés, qu'il s'agisse des Etats, des autorités publiques locales, ainsi que des opérateurs, ne se prononcent pas pour une libéralisation impérative, c'est-à-dire une mise en concurrence systématique et obligatoire.

Il n'y a donc pas de politique européenne de libéralisation impérative du secteur de l'eau, c'est-à-dire d'obligation de mise en concurrence systématique et obligatoire. Chaque Etat membre de l'Union européenne, et chaque autorité locale responsable de l'organisation du service d'eau et d'assainissement, conduit sa propre politique, de manière le plus souvent pragmatique. Il en ressort une tendance générale à un développement lent mais progressif et prudent de la gestion déléguée aux entreprises privées.

La Communauté européenne a pris, à partir des années 1970, un certain nombre de directives concernant l'eau, essentiellement dans une perspective de protection de la santé publique puis de l'environnement. Elle a édicté en particulier des normes ambitieuses de qualité et de pollution.

On peut distinguer trois phases de directives européennes :

- une première génération (de 1973 à 1988) concerne la protection de la qualité de l'eau utilisée pour les activités humaines (directive sur la qualité de l'eau en 1980, révisée en 1998) ;
- une seconde génération de directives (de 1988 à 1995) se concentre sur la prévention de la pollution (en particulier une directive en 1991 concernant les traitements des eaux usées, qui établit un agenda pour la construction de centre de traitements des eaux usées dans toutes les zones urbaines) ;
- la troisième génération a donné lieu en particulier à la Directive cadre sur l'eau de 2000, qui définit les principes généraux de production et de gestion de l'eau et abroge, respectivement sept et treize ans après son entrée en vigueur, une partie de la législation antérieure sur la qualité des eaux et la protection contre la pollution.

Ces directives européennes ont imposé des standards élevés de qualité de l'eau, qui ont représenté des défis pour les autorités en charge de la distribution et de l'assainissement de l'eau dans les Etats membres de l'Union européenne.

Cette orientation consistant à conduire une politique communautaire fondée non sur la réalisation du marché intérieur, mais sur le respect de normes ambitieuses de qualité, sur la base d'objectifs de santé publique et de protection de l'environnement, a été encouragée par les grands opérateurs de services. Ils disposent en effet des compétences pour proposer des solutions aux autorités organisatrices et étendre ainsi progressivement leur implantation.

Il existe en Europe une large gamme de modes (public/privé) d'organisation et de gestion de la distribution de l'eau et de l'assainissement. Cette diversité dérive des histoires, traditions et institutions des différents pays de l'Europe.

Le marché européen des services de l'eau est très fragmenté¹². Avant les élargissements de 2004 et 2007, dans l'Union européenne des 15 existaient 30 000 opérateurs différents. Environ 55% de la population de l'UE était desservie par des opérateurs publics, 35% par des compagnies privées et 10% par des

¹² Etude Euromarket, <http://mir.epfl.ch/page18246.html>

opérateurs économiques mixtes. Il existe de fortes disparités entre les Etats membres : d'une part, une privatisation complète de l'infrastructure et de la gestion en Angleterre et au Pays de Galles, d'autre part une majorité d'Etats où la gestion publique reste dominante et, entre ces deux situations, en France et en Espagne en particulier, la gestion déléguée est largement majoritaire. A la différence d'autres services en réseau, tel que l'électricité et les télécommunications, dans le secteur de l'eau il n'y a pas de grand opérateur public, les opérateurs publics étant essentiellement de nature municipale, alors qu'il existe quelques grands groupes privés.

Même si quelques ballons d'essai ont été lancés ces dernières années par la Direction générale « Marché intérieur » de la Commission européenne pour engager une démarche de libéralisation, la prudence domine, tant existent de fortes mobilisations des collectivités territoriales et élus locaux, du Parlement européen (qui a créé un Intergroupe sur l'eau), de nombreuses organisations et des populations quant à une éventuelle généralisation de la mise en concurrence de ce bien public essentiel.

Le préambule de la directive-cadre de l'UE sur l'eau de 2000 affirme que « l'eau potable n'est pas une marchandise comme les autres ». Il faut également souligner que le Conseil des ministres de l'Union européenne a reconnu en 2001 que « toute personne a le droit de disposer d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire à ses besoins essentiels ». Néanmoins, de telles déclarations ne fournissent pas un cadre viable pour le développement d'une loi sur l'eau au niveau paneuropéen. En même temps, la directive-cadre introduit le principe du recouvrement complet des coûts à partir de 2010.

II - Les grands enjeux d'avenir du processus d'eupéanisation du service public de l'eau

Il ressort d'une recherche européenne conduite dans le cadre du CIRIEC sur la base d'études monographiques menées dans 7 pays européens - Allemagne¹³, Autriche¹⁴, Belgique¹⁵, Espagne¹⁶, France¹⁷, Italie¹⁸, Suède¹⁹, ainsi que du Japon²⁰ et d'Algérie²¹, une grande diversité de situations et de modes d'organisation du secteur de l'eau et en même temps des enjeux communs en matière d'autorités organisatrices, de modes de gestion, de statuts des opérateurs, d'accessibilité, de financements et de régulation²².

1/ Les autorités organisatrices

Partout en Europe, ce sont les Communes qui ont eu la responsabilité de l'approvisionnement en eau des populations, du traitement de la ressource et de l'assainissement des eaux usées. Mais derrière ce même terme de « Commune » coexistent en Europe des différences considérables ; il suffit d'évoquer l'existence de 290 municipalités en Suède et de plus de 36 000 en France.

Si l'on applique au secteur de l'eau la notion d'« autorité organisatrice », dont la fonction est de définir les objectifs que doit viser un secteur, les règles qu'il doit respecter, le mode d'organisation et de régulation, on constate partout en Europe sauf en Suède une tendance à l'augmentation de leur maille territoriale, avec les phénomènes d'intercommunalité, le rôle confié aux régions (en particulier en Italie)

¹³ Johann Wackerbauer, « The Water Sector in Germany », CIRIEC Working Paper, N° 2009/11

¹⁴ Michael Klein, « Water Services in Austria », CIRIEC Working Paper, N° 2009/09

¹⁵ Aubry Collignon, Henry-Jean Gathon, « Management of Water Services in Belgium », CIRIEC Working Paper, N° 2009/07

¹⁶ Olga Ruiz Cañete, Dolores Dizi Menéndez, « The Water Sector in Spain », CIRIEC Working Paper, N° 2009/04

¹⁷ Pierre Bauby, « The French system of water services », CIRIEC Working Paper, N° 2009/03&2010/08

¹⁸ Lorenzo Bardelli, Moreno Robotti, « The Water Sector in Italy », CIRIEC Working Paper, N° 2009/01

¹⁹ Ola Mattisson, Anna Thomasson, « The Water Sector in Sweden », CIRIEC Working Paper, N° 2010/12

²⁰ Shoji Kusuda, « Water Supply Utility Businesses in Japan », CIRIEC Working Paper, CIRIEC N° 2011/02

²¹ Malika Chertouk-Ahmed Zaid, La gestion du service public de l'eau et de l'assainissement en Algérie, Rapport préliminaire, CIRIEC, 2010.

²² Synthèse à paraître, Pierre Bauby, Local services of general economic interest in Europe. Water services: what are the challenges?, *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, décembre 2012.

et même à l'Etat. On peut à cet égard parler de co-réglementation et de co-régulation ou de gouvernance multi-niveaux.

2/ Modes de gestion et statuts des opérateurs

Partout en Europe a existé et existe encore (sauf en Angleterre du fait de la privatisation totale du secteur) une réelle liberté de choix des modes de gestion par les municipalités ou leurs regroupements (gestion publique, directe, différentes formes de délégation, partenariats public-privé).

Dans cinq des pays analysés (Allemagne, Autriche, Belgique, Italie, Suède), les opérateurs sont essentiellement publics, essentiellement sous la forme de petites entreprises locales. Par contre, la délégation aux entreprises privées domine depuis de longues décennies en France et beaucoup plus récemment en Espagne ; dans les deux cas, la délégation a débouché sur l'existence d'un oligopole de grands groupes qui dominent le marché. Ainsi, coexistent en Europe pour l'essentiel de grands groupes privés et de petites entreprises publiques locales.

Les problèmes posés par la délégation de services sont bien connus et analysés en France (asymétries d'informations, contrats incomplets et problèmes de renégociation, durée des contrats, appels d'offre et concurrence, etc.) et on amené une série de réformes depuis une vingtaine d'années, sans que disparaissent les asymétries, même si le développement de l'intercommunalité a donné de nouveaux moyens d'orientation et de contrôle aux autorités publiques et si des remunicipalisations interviennent.

3/ Qualité, demande et accessibilité

Aussi bien les directives communautaires élaborées sur les bases juridiques de la protection de l'environnement et de la santé publique, que les attentes des utilisateurs mettent l'accent sur la qualité de l'eau et les traitements des eaux usées d'autant plus nécessaires que l'on prend en compte le cycle de l'eau. Mais il reste encore à bien préciser les méthodes et critères d'appréciation de cette qualité, les indicateurs permettant de disposer d'outils de pilotage, certaines études se limitant à faire référence à des sondages d'opinion. Les pertes d'eau sont souvent regardées comme un indicateur de qualité de l'eau (notamment en Allemagne où les pertes sont les plus faibles en Europe, 6,8% en moyenne).

Les demandes d'eau sont de même extrêmement contrastées selon les pays et leurs caractéristiques quant à la ressource, géographiques et climatiques. C'est ainsi que 56% de l'eau est consommée par l'industrie en Autriche, contre 25% en Italie, 20% en Allemagne et seulement 9% en France et 5% en Espagne. Par contre, l'Allemagne consomme moins de 4% dans l'agriculture, l'Autriche 5%, la France 14%, contre 50% en Italie et jusqu'à 68% en Espagne.

Dans les pays étudiés, le raccordement aux réseaux d'approvisionnement en eau et d'épuration s'établit autour de 90%, mais reste inférieur à 70% en Italie pour l'assainissement.

4/ Investissements

Les données recensées en matière d'investissement sont fort inégales et ne permettent pas de tirer des conclusions générales. Il faudrait sans doute commencer par appréhender les diversités nationales et régionales qui concernent la ressource : est-elle abondante ou rare, quelle est sa qualité, comment se pose le problème de son accessibilité ? Ce n'est qu'au regard de ces situations et des objectifs qui sont assignés que l'on peut apprécier les enjeux en matière d'investissements.

Dans les pays analysés, on note une tendance au développement de financements croisés des investissements, une part provenant des utilisateurs, avec participation des institutions publiques, y compris dorénavant l'Union européenne.

5/ Tarifs et prix

De grandes différences de prix existent entre les pays et dans certains cas à l'intérieur de ceux-ci, compte tenu en particulier des écarts de coûts liés à la quantité et à la qualité de la ressource.

Sans assister à la résorption de ces écarts structurels, on note une tendance générale à ce que se développent des tarifs intégrés eau-assainissement-traitement.

Certains pays ou régions ont mis en place des tarifications qui augmentent avec les quantités consommées dans un objectif de maîtrise de la consommation (Bruxelles-capitale, Italie).

De manière plus générale, se développe la tendance à aller vers l'application du principe de « *Full cost recovery* » fixé par la Directive cadre communautaire de 2000, la Suède étant le pays le plus avancé (99%).

Dans certains pays existent également des tarifs sociaux (Autriche, Wallonie, Flandre en partie), afin de permettre l'accès des populations défavorisées. Les prix sont considérés accessibles en Allemagne.

Conclusion

L'organisation et la régulation du secteur de l'eau connaissent une série d'évolutions et même de transformations sensibles. Pour autant, si l'on excepte la privatisation brutale et totale en Angleterre, les mutations apparaissent plutôt graduelles. Et, à la différence des autres secteurs de service public (télécommunications, énergie, transports, postes), elles ne sont pas la conséquence de directives communautaires contraignantes dans le cadre du marché intérieur. Seul le principe du « *Full cost recovery* » de la directive cadre de 2000 a un effet direct et convergent quant à l'organisation des « marchés », mais les exigences de qualité et la protection de l'environnement jouent partout un rôle structurant.

Les fortes diversités de situations laissent d'importantes responsabilités et marges de manœuvre aux échelons territoriaux pertinents, avec une tendance à un rôle croissant des intercommunalités et des régions.

Plusieurs enjeux clés peuvent dès lors être dégagés :

1/ Les diversités de ressources, d'accès à celles-ci, de qualité, de facilités de distribution et de traitement (selon la géographie physique et humaine) soulignent la dimension essentielle de la territorialisation et donc la nécessaire territorialisation des compétences d'organisation et de régulation.

2/ C'est dire qu'il ne saurait y avoir un « marché intérieur européen intégré » au sens des économistes, mais des « marchés » territorialisés. Sans doute existe-t-il des opérateurs trans-nationaux, mais ce n'est pas en faisant passer la maille d'organisation au niveau communautaire que l'on assurera la maîtrise de leur participation.

3/ La territorialisation n'est pas la même selon que l'on prend en compte les bassins versants, les usines de « production » et de traitement, les réseaux de distribution, les réseaux d'assainissement, etc. La gouvernance de l'eau ne peut donc être que « *multi-level* ».

4/ Dès lors, le paradigme structurant de la gouvernance de l'eau doit être celui de la coopération et non de la concurrence.

5/ Les enjeux d'accessibilité et d'*affordability* pour ce produit et ce service essentiels et indispensables à la vie inciteraient à se poser la question de la définition communautaire d'un « service universel ». Mais quel pourrait être son contenu dans le contexte de la territorialisation ? La situation est différente des secteurs des télécommunications, des services postaux et de l'électricité. Des standards de qualité garantie pour tous ? Ils existent pour l'essentiel. Peut-on avoir une définition commune de l'*affordability* ?

6/ A ce stade de la recherche, il n'apparaît pas de supériorité avérée et systématique d'un mode d'organisation, de régulation et de gestion. Dès lors, l'enjeu est de garantir la liberté de choix des modes de gestion aux autorités publiques compétentes (« autorités organisatrices »), ainsi que de mettre en place des outils à leur disposition pour assurer la réversibilité de leurs choix.

7/ Dans tous les cas se pose le problème des asymétries d'informations, de compétences, d'expertises entre les autorités organisatrices et les opérateurs, qui débouchent sur de fortes inégalités. Si l'on ne saurait les faire disparaître complètement, on peut sans doute les limiter et en réduire les effets par l'intervention de tous les *stakeholders* dans les systèmes de gouvernance.