

À qui appartient l'eau?

Sans être un bien public classique, l'eau potable est un bien vital et précieux. L'essentiel est moins de savoir à qui appartiennent les services des eaux que de s'assurer de l'entretien pérenne des infrastructures.

Samuel Rutz, Urs Trinkner

03.12.2025 | ⌚ 6 minutes

AA



L'approvisionnement en eau potable devrait-il être assuré par des acteurs publics ou privés? (Image: Keystone)

En 2023, un entrepreneur suisse a provoqué une vague d'indignation en annonçant son intention de céder à des investisseurs chinois la concession d'une source d'eau minérale

dont il avait obtenu les droits d'exploitation pour une durée de 99 ans, il y a une dizaine d'années, auprès de la commune valaisanne de Tourtemagne. La vente n'ayant finalement pas eu lieu, la source demeure inutilisée à ce jour.

En Suisse, la question de la propriété de l'eau est réglée depuis longtemps. Les nappes phréatiques, les sources d'eau importantes ainsi que les eaux de surface relèvent de la souveraineté des cantons, tandis que l'approvisionnement en eau (captage, stockage, traitement, distribution, évacuation et épuration) est assuré par des usines majoritairement détenues par des communes, des coopératives et des corporations.

Privatiser l'eau?

Au niveau fédéral, il n'existe à ce jour aucune loi interdisant la privatisation des services publics des eaux. Comme l'illustre l'exemple de Tourtemagne, les ressources publiques en eau ne peuvent pas être vendues, mais leur exploitation peut être concédée à des acteurs privés. C'est ainsi que la plupart des sources d'eau minérale connues en Suisse sont actuellement exploitées par des entreprises privées, les droits d'exploitation étant en partie passés aux mains de groupes étrangers tels que Carlsberg (Rhäzünser) ou Coca-Cola (Valser).

La question de savoir qui est autorisé à exploiter les sources d'eau et les usines d'eau potable a néanmoins toujours été controversée. Elle est récemment revenue sur le devant de la scène, lors des débats parlementaires sur le contrôle des investissements (loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers, LEIE). Quel éclairage apportent les sciences économiques à ce sujet? Les communes doivent-elles être autorisées à vendre les droits d'exploitation des sources ou des infrastructures d'eau potable à des acteurs privés? Et si tel est le cas, le fait que l'acheteur soit de nationalité suisse ou étrangère a-t-il une importance?

L'eau potable n'est pas un bien public

Il est incontestable que l'eau est indispensable à notre quotidien. Les ménages en ont besoin pour boire, cuisiner, faire la lessive ou se laver; les entreprises l'utilisent, notamment dans le domaine de l'agriculture, pour la production d'énergie, pour le refroidissement et dans divers processus industriels. Nécessaire à la santé de l'être humain et à sa survie, l'eau est souvent désignée dans la littérature économique comme un «bien essentiel». Cela signifie que la demande d'eau est très peu sensible aux variations de prix: dans une situation extrême, quand elle souffre d'une soif intense, une personne sera prête à payer très cher pour obtenir de l'eau potable.

Cependant, l'eau n'est pas un bien public comme l'air: des individus peuvent être exclus de sa consommation, qui est sujette à rivalité^[1]. L'eau ne diffère donc pas fondamentalement de biens tels que le pain ou d'autres denrées alimentaires importantes.

Exploitation publique ou vente à des acteurs privés?

D'un point de vue économique, la décision des communes de gérer elles-mêmes l'approvisionnement en eau ou de vendre les droits d'exploitation à des tiers dépend davantage des conditions de concurrence que du fait que l'eau potable est un bien public. Dans le secteur de l'eau minérale, les sources comme Henniez, Aproz ou Eptinger se faisant concurrence, rien ne s'oppose en principe à ce que les communes monétisent les droits d'exploitation de ces sources en les cédant à des tiers, si elles n'ont pas besoin de ces sources pour leur approvisionnement en eau.

La situation s'avère plus complexe s'agissant de l'eau potable distribuée via les canalisations. Les conduites d'eau constituent un monopole naturel, car il ne serait pas rentable d'exploiter plusieurs réseaux parallèles appartenant à différents fournisseurs d'eau. C'est pour cette raison qu'un fournisseur unique assure généralement l'approvisionnement en eau d'un territoire.

Toutefois, dans une situation de monopole, l'absence de concurrence ne garantit pas que les prix soient fixés automatiquement de manière raisonnable. Il faut donc protéger les clients finaux contre des tarifs excessifs, que le fournisseur soit une entreprise publique ou privée. Le Surveillant des prix veille donc à ce que les tarifs de l'«eau du robinet» soient fixés en fonction des coûts supportés par les fournisseurs (coûts d'exploitation, amortissements, intérêts sur fonds empruntés et rémunération du capital propre).

Démembrement des actifs ou efficacité des coûts?

S'agissant des tarifs de l'eau, outre leur montant, deux points jouent un rôle particulièrement important: les tarifs permettent-ils l'exploitation et l'entretien d'une infrastructure d'approvisionnement en eau potable de haute qualité et les activités et les achats liés à ces tâches sont-ils rentables?

Lorsque l'approvisionnement en eau est cédé à des acteurs privés, il n'est plus possible de contrôler entièrement l'affectation des recettes provenant des tarifs de l'eau. La qualité et l'entretien de l'infrastructure du réseau doivent donc faire l'objet d'une surveillance particulièrement attentive, faute de quoi on risque de voir les opérateurs privés démanteler progressivement l'infrastructure d'approvisionnement (on parle alors d'«asset stripping» ou de démembrement des actifs; voir *encadré*).

En Suisse, plusieurs exemples montrent que des organismes privés ancrés localement (corporations, coopératives ou sociétés anonymes) peuvent exploiter de manière pérenne les réseaux d'approvisionnement en eau. Citons comme exemple la coopérative d'approvisionnement en eau d'Affoltern am Albis, créée en 1885 dans le canton de Zurich, et qui existe encore aujourd'hui. Les sociétaires, qui doivent également être propriétaires fonciers, ne reçoivent pas des dividendes, mais uniquement des remises sur leurs tarifs d'eau équivalentes à près de 5% des droits de prélèvement exercés. Ces opérateurs locaux ont généralement construit eux-mêmes leurs réseaux pour leur propre approvisionnement, ils les entretiennent de manière autonome et pratiquent des tarifs relativement bas. Contrairement aux entreprises communales ou aux entreprises à but lucratif, ils donnent la priorité à la sécurité de l'approvisionnement à long terme, ce qui est particulièrement vrai lorsque, comme dans le cas de la coopérative située à Affoltern am Albis, les recettes tarifaires sont affectées à un usage spécifique et ne peuvent pas être utilisées pour d'autres tâches communales ou pour le versement de dividendes.

En parallèle, les opérateurs privés affectés au réseau d'approvisionnement en eau qui ont un but lucratif sont en général davantage incités à optimiser leurs prestations, dès lors que les réductions de coûts s'avèrent rentables et leur permettent donc d'accroître leurs bénéfices. Cette condition n'est toutefois que partiellement remplie en raison de la régulation des coûts: si les coûts diminuent, les tarifs de l'eau baissent eux aussi. Lors de l'élaboration des réglementations, il est donc important de veiller à maintenir les incitations à la rentabilité[2].

Dans l'ensemble, les communes qui contrôlent régulièrement leurs installations, disposent d'infrastructures intactes et bien entretenues et facturent des tarifs de l'eau raisonnables n'ont guère de raisons de céder leur service d'approvisionnement en eau. Si des doutes subsistent néanmoins, une réorganisation peut être envisagée. Il est également possible, si les conditions réglementaires le permettent, d'associer des acteurs privés (organismes locaux ou investisseurs orientés sur le long terme) à ces services.

Propriétaire suisse ou étranger?

Si une commune souhaite vendre son service des eaux, existe-t-il des raisons qui s'opposeraient au choix d'un investisseur étranger?

En Suisse, c'est le Surveillant des prix qui réglemente les tarifs de l'eau sur la base des coûts, que le propriétaire d'une entreprise d'approvisionnement soit suisse ou étranger. Une situation d'urgence, telle qu'une sécheresse, ne peut donc pas être exploitée à des fins lucratives. En cas de pénurie grave, ce sont en outre la Confédération et les cantons qui sont chargés de déterminer qui peut prélever de l'eau et en quelle quantité. Du point de vue de la sécurité d'approvisionnement, il n'y a donc guère d'arguments concrets qui s'opposent à ce que les usines d'eau soient détenues par des propriétaires étrangers.

Il reste encore l'argument selon lequel les bénéfices des investisseurs étrangers sont transférés à l'étranger. Tout d'abord, rien ne s'oppose à ce que les investissements étrangers soient rémunérés correctement, idéalement sous la forme de fonds propres. Toutefois, le Surveillant des prix exerce une régulation relativement stricte des coûts qui se traduit par des rendements relativement faibles pour les investisseurs. Cela devrait restreindre le cercle des acheteurs (étrangers) intéressés et faire baisser le prix d'achat potentiel.

Dès lors, pour quelles raisons les investisseurs étrangers pourraient-ils vouloir investir dans un service d'approvisionnement en eau en Suisse? Ils pourraient spéculer sur des plus-values si les exploitants se voyaient accorder des rendements du capital plus élevés, à la suite par exemple de l'adaptation de la méthode de calcul du Surveillant des prix ou de l'adoption d'une loi fédérale sur l'approvisionnement en eau.

Si une future hausse des rendements du capital semble un scénario réaliste, les communes ont tout intérêt à repousser la vente afin de réaliser elles-mêmes les plus-values. En fin de compte, peu importe que l'acheteur soit suisse ou étranger: il est plus important de veiller à ce que les gains réalisés soient réinvestis dans les infrastructures. Les organismes locaux sont logiquement les plus à même de jouer ce rôle car ils ont tout à gagner à disposer d'un approvisionnement en eau efficace et pérenne.

Démembrement des actifs dans le secteur de l'eau potable

Paris, Berlin et Londres sont des exemples de privatisations des services des eaux qui n'ont pas atteint les résultats escomptés car elles ont conduit à une forme spécifique de démembrement d'actifs («asset stripping»): les fonds libres issues des tarifs d'eau réglementés ont été systématiquement détournés. De plus, certains concessionnaires ont systématiquement gonflé leur dette afin de verser des dividendes, ce qui a conduit à une hausse des prix de l'eau et à une absence d'investissements dans l'assainissement et la modernisation des infrastructures.

-
1. Voir Rutz et Trinkner (2019).
 2. Voir par exemple Meister (2002).

Bibliographie

Meister U. (2002). Wettbewerb auf dem Markt für leitungsgebundene Trinkwasserversorgung. Europäische Schriften zu Staat und Wirtschaft, tome 11.
Rutz S. et Trinkner U. (2019). L'économie de l'eau potable. *La Vie économique*, 22 mai.

Proposition de citation: Rutz, Samuel; Trinkner, Urs (2025). À qui appartient l'eau? *La Vie économique*, 03 décembre.



Samuel Rutz

Directeur adjoint, Swiss Economics,
Zurich



Urs Trinkner

Directeur, Swiss Economics, Zurich