

LA DURABILITE DE L'EAU URBAINE AUX PRISES AVEC LA CONCURRENCE DES TERRITOIRES

DAVID AUBIN

Version préliminaire

Résumé : L'avènement de la ville durable passe par la gestion de l'eau urbaine, c'est-à-dire de l'eau transformée par le métabolisme urbain. Dans une perspective d'action publique, la ville constitue-t-elle un espace pertinent pour assurer une gestion durable de l'eau ? À partir de deux villes belges, nous regardons comment les espaces fonctionnels des bassins versants s'insèrent dans les territoires politico-administratifs, comment s'exerce le contrôle de l'accès et de l'usage de l'eau et recommandons le déploiement d'une stratégie multiscale pour amorcer un virage vers la durabilité de l'eau urbaine.

Mots-clés : gestion intégrée de l'eau, ville, territoire, développement durable, gouvernance à niveau multiples.

« [The] question of urban sustainability is not just about achieving sound ecological and environmental conditions, but first and foremost about a social struggle for access and control [...] » [Swyngedouw, 2004a : 4].

La question de la ville durable s'est déjà posée à nombreuses reprises dans une série de disciplines, principalement à propos du contrôle des flux de ressources, dans une perspective systémique, ou bien de la densification du bâti selon le concept de ville compacte, mais l'importance de l'échelle d'action et des territoires de gestion a suscité moins d'intérêt jusque-là. À partir de la question de savoir comment l'action publique peut contribuer à une gestion durable des ressources et des services urbains, nous nous interrogeons plus spécifiquement, à partir de l'exemple de l'eau, sur cette question des territoires : la ville constitue-t-elle un espace pertinent pour assurer une gestion durable de l'eau ? Sur base des cas de Bruxelles et Verviers, en Belgique, notre interrogation porte, d'une part, sur la concurrence entre les territoires politico-administratifs et les espaces fonctionnels et, d'autre part, sur les relations de pouvoir qui s'exercent autour du contrôle et de l'accès à la ressource. Tout d'abord, nous examinons les différents usages de l'eau en ville et les enjeux que ceux-ci soulèvent. Ensuite, nous esquissons les grands traits de l'action publique en matière de gestion intégrée de l'eau dans leur dimension territoriale, ce qui nous amène à considérer les stratégies de mobilisations des différents échelons politiques dans les jeux d'acteurs. Bien que l'échelon communal apparaisse dépossédé de ses compétences en matière de gestion de l'eau, la ville ne semble pas appelée à modifier ses habitudes de consommation dans une perspective de développement durable dans la mesure où l'arrangement institutionnel en place entretient, voire consolide, le « structuralisme hydraulique » qui consiste à répondre à toute demande en eau urbaine. Face à ce constat, nous recommandons le déploiement de stratégies multiscales d'action publique et de mobilisation collective, afin d'amorcer le virage vers la durabilité de l'eau urbaine.

1 LES ENJEUX AUTOUR DES USAGES DE L'EAU EN VILLE

Après avoir présenté les trois usages principaux de l'eau en ville (soit l'approvisionnement en eau potable, l'évacuation des eaux et l'embellissement de la cité), nous nous intéresserons à la façon dont la ville assure ses besoins et garantit la pérennité de son approvisionnement.

1.1 Les principaux usages de l'eau en ville

Bruxelles et Verviers se sont battues au cours des 19^e et 20^e siècles pour assurer un approvisionnement en eau potable illimité et à bas prix à leurs industries et à leur population [Cornut, 2000 ; Aubin *et al.*, 2006 ; Delforge, 1985 ; Viré, 1986]. Au moyen d'investissements massifs, le développement urbain s'accompagne d'une politique d'accroissement continu de l'offre, pilotée par des ingénieurs civils (par ex. l'usine de traitement de Taillefer ou le rehaussement du barrage de la Gileppe), et qui va parfois chercher l'eau très loin. Les investissements sont largement subventionnés par l'État ou la Région, le budget municipal intervient dans les coûts d'exploitation et des ristournes sont octroyées aux gros consommateurs (par ex. les industriels à Verviers). Le souci de la qualité ne vient que plus tard avec les préoccupations de santé publique et les

obligations légales imposées notamment par l'Union européenne¹. Ainsi, l'eau urbaine, c'est-à-dire une eau naturelle puisée et transformée, est fournie à bas prix et en quantités illimitées.

Le second usage est l'évacuation de l'eau. Les réseaux d'égouttage naissent avec le développement économique des villes. À Bruxelles comme à Verviers, ils permettent de détourner la pollution des cours d'eau dans lesquels puisent les industries (par ex. le lavage de la laine à Verviers ou la tannerie à Bruxelles) [Delforge, 1985 ; Deligne, 2003]. Le tout à l'égout n'est introduit qu'au début du 20^e siècle dans le respect des principes hygiénistes et avec le désir de « nettoyer » la ville, d'en dissimuler les déchets et l'empreinte sur le milieu (par ex. le voûtement de la Senne à Bruxelles en 1867). Toutes les eaux usées sont rejetées en rivière sans aucune forme de traitement. L'épuration ne devient une réalité que très tardivement pour les deux villes, sous la contrainte européenne et avec de fortes subventions. Bruxelles inaugure sa station sud en 2001, la même année que Verviers, et est toujours en train de construire sa station nord.

L'autre problème, non sans lien avec l'épuration, est l'évacuation des eaux de pluies. Les villes ont utilisé intégralement tout le territoire communal et construit dans le lit majeur des cours d'eau. Historiquement, ceci tenait à un équilibre entre un risque relatif d'inondation et un accès facilité à l'eau [Deligne, 2003]. Ensuite, tout au long du 20^e siècle, la lutte contre les inondations s'organise selon le principe de l'évacuation la plus rapide possible des eaux avec pour conséquences l'endiguement des rivières, leur transformation en exutoires, leur curage et la rectification des cours d'eau en aval pour faciliter le débit. Plus récemment, l'accroissement de l'intensité des précipitations commande un recalibrage des égouts. La ville organise l'évacuation de ses eaux au moyen du tout à l'égout et du rejet en rivière sans préoccupation pour l'aval.

Enfin, l'eau est un élément décoratif des villes qui embellit les places publiques (fontaines) et agrémente les parcs et jardins publics (étangs). Elle sert également à l'agrément privé (par ex. pour l'arrosage des jardins ou le remplissage des piscines). Les voies fluviales et les cours d'eau ne sont pas mis en valeur avant la fin du 20^e siècle (cf. les bords de Vesdre à Verviers ou le canal à Bruxelles). L'eau n'est acceptée en ville qu'une fois domestiquée, c'est-à-dire transformée en eau potable ou mise en scène dans les parcs. Elle doit être adaptée aux usages du citoyen, mais néanmoins disponible en quantités illimitées.

Les priorités pour la ville consistent donc à s'assurer un approvisionnement illimité en eau, évacuer ses déchets, assurer la sécurité de sa population et développer un cadre de vie agréable.

1.2 Les enjeux de l'approvisionnement en eau urbaine

Les enjeux actuels de la gestion de l'eau en milieu urbain consistent à sécuriser les approvisionnements en eau potable et à protéger la population face aux changements climatiques, ce qui équivaut au maintien du statu quo.

Dans une perspective de développement durable, le premier enjeu consiste à garantir la renouvelabilité de la ressource. Ceci ne semble pas poser un problème majeur aux deux villes considérées, en raison de la nature de leurs sources d'approvisionnement et de la stagnation de la demande. À Verviers, l'eau provient d'un réservoir de barrage qui capte des eaux de surface. Même s'il est aujourd'hui interconnecté, le réseau reste en surcapacité et la production a peu d'impact sur le régime des eaux de la Vesdre. Certains captages en écoulement gravitaire de la Compagnie intercommunale bruxelloise des eaux (CIBE) n'exploitent que le flux d'eau renouvelable (par ex. Spontin)². Quant à l'usine de Taillefer, elle pompe les eaux de la Meuse, mais reste en surcapacité. Ces deux villes constituent des exceptions en Belgique où l'on note des cas de surexploitation notables (par ex. l'aquifère du Tournaisis) [Cornut *et al.*, 2006].

Avec la montée en puissance des Régions dès les années 1980, les villes ont lutté pour conserver le contrôle de « leur » eau. À Verviers, la Ville a cédé sa Caisse des eaux à la Société wallonne des Eaux (SWDE) sous la pression de la Région wallonne sans toutefois perdre la maîtrise des eaux du barrage et la fourniture industrielle à (très) bas prix³. L'eau y demeure un facteur d'attractivité pour les investissements. À Bruxelles, la CIBE est restée maîtresse du jeu, notamment au moyen du commerce de l'eau. En effet, elle vend de l'eau en Flandre et gère la distribution d'eau de communes flamandes de la périphérie bruxelloise (par ex. Sint-Pieters Leeuw).

Cette « possession » de l'eau par les communes passe également par la propriété de la ressource. Bruxelles a repoussé sans cesse les limites de son hinterland pour se procurer l'eau et a éteint toute contestation de la part des usagers locaux. À cette fin, la CIBE a élaboré une stratégie d'appropriation de la ressource. Pour les captages de sources et d'eaux souterraines, elle a acheté tous les terrains situés à l'intérieur des périmètres de protection, ce qui lui confère un droit d'exploitation exclusif, et elle surveille directement les pratiques et usages des habitants à l'intérieur du périmètre de surveillance [Aubin *et al.*, 2006]. De plus, elle a procédé au boisement de toutes les anciennes terres agricoles qu'elle a acquises. Les captages

¹ L'eau ne devient potable partout à Verviers qu'en 1992 !

² Des questions demeurent toutefois sur l'exploitation de l'eau des carrières ou certains captages en eau souterraines de la CIBE (par ex. à Nimy).

³ Cette reprise du réseau municipal en 1991 s'est d'ailleurs accompagnée de l'installation du siège de la SWDE à Verviers, décidée au même moment.

sont néanmoins soumis, depuis 1990, à des permis de pompage délivrés par la Région wallonne, ce qui constitue la seule menace de limitation de sa production. À Verviers, la Ville possède un droit d'usage exclusif de l'eau, qu'elle a conservé en dépit du transfert de la Caisse des eaux à la SWDE⁴. Les villes sont souvent propriétaires de « leur » eau.

L'évacuation des eaux représente un autre enjeu pour la ville. À Verviers comme à Bruxelles, l'évacuation est organisée selon les principes de canalisation des débits dans l'agglomération et de rejet en aval. Il n'est pas possible d'inonder des plaines en amont, compte tenu de la morphologie du paysage et de la densité de population. Afin de s'adapter à l'intensification des précipitations, les canalisations sont recalibrées et des bassins d'orage créés⁵. Tout le problème réside dans l'ajustement à l'épuration afin de garantir un approvisionnement constant des stations de traitement. Ces stations, financées par des subsides régionaux, sont neuves (par ex. Wegnez pour Verviers ou Bruxelles-Sud) ou en cours de construction (par ex. Bruxelles-Nord sous contrat BOOT avec Veolia). Par ailleurs, la contribution la plus importante de Bruxelles au développement durable réside certainement dans le projet de « maillage bleu » qui vise à évacuer une partie des eaux pluviales par les cours d'eau de la capitale tout en revalorisant leur vallée en jardins publics (par ex. le parc Roi Baudouin à Jette). Même s'il représente un volume négligeable du ruissellement, ce projet contribue à modifier la représentation de l'eau chez les citoyens.

Il semble donc que la ville, dans une perspective de gestion intégrée de l'eau et de développement durable, tende à maintenir le statu quo, c'est-à-dire la garantie d'un approvisionnement constant et illimité, à même de répondre au développement urbain et sans grand souci pour la ressource ou pour l'aval.

2 ECHELLES DE GESTION ET CONCURRENCE DES TERRITOIRES

La gestion de l'eau s'organise, depuis plus de vingt ans, à des niveaux multiples avec une présence de plus en plus affirmée de l'Union européenne. Selon Swyngedouw, les modifications des échelles politiques sont le produit de luttes de pouvoir. Elles font évoluer, à leur tour, les rapports de pouvoir, ainsi que la représentation sociale du problème : « The transformative continuation of socio-spatial relations that operate through deeply empowering and disempowering mechanisms produces a nested set of related and interpenetrating spatial scales that define the arenas of struggle where conflict is mediated and regulated and compromises are settled » [2004b : 42]. Ceci nous invite à développer une analyse scalaire de la gestion de l'eau, attentive, d'une part, aux stratégies de montée ou de descente d'échelle et, d'autre, part, aux modifications du périmètre des échelles en place (extension/contraction).

2.1 Les différentes échelles de la gestion intégrée de l'eau

La directive cadre sur l'eau, adoptée en octobre 2000, constitue désormais l'épine dorsale de la politique communautaire de l'eau⁶. Son objectif est d'atteindre un bon état écologique de toutes les eaux d'ici 2015. Il ne s'agit plus d'intervenir sur un secteur particulier, mais de développer une approche de protection et de maintien de la renouvelabilité de la ressource. À cette fin, la directive cadre propose un cadre institutionnel organisé autour des bassins hydrographiques pour lesquels les États membres s'engagent à adopter un plan de gestion composé d'un état des lieux de la ressource et de ses usages et d'un programme de mesures à prendre. Outre le fait qu'elle appréhende pour la première fois l'eau dans sa globalité, la directive cadre modifie la manière dont les États transposent le droit européen. En effet, la Commission européenne, avec sa « stratégie conjointe de mise en œuvre » réunit les directeurs de l'eau des différentes administrations nationales de l'environnement pour qu'ils interprètent en commun le texte et qu'ils adoptent les mêmes définitions et outils de mise en œuvre. De la sorte, l'échelon européen renforce discrètement son pouvoir dans la politique de l'eau.

Les Régions belges ont la responsabilité de transposer les directives européennes. Les directives sur l'eau ont eu un impact considérable sur la conduite des politiques nationales, au-delà de leur simple exécution. Par exemple, les directives sur les eaux de baignade et la qualité des eaux potabilisables ont stimulé le contrôle des rejets industriels et la construction de stations d'épuration⁷. En Belgique, les strictes exigences européennes ont été dépassées en matière d'autorisation et de taxation des pompages et des rejets. Ces mesures furent complétées par des incitatifs fiscaux qui ont contribué au finance-

⁴ Arrêté royal du 1^{er} février 1866 (*Moniteur belge*, 20 février).

⁵ Il faut remarquer que Bruxelles n'est pas concernée par l'étalement urbain dans la mesure où le développement de la capitale se poursuit en dehors des limites du territoire régional.

⁶ Directive 2000/60/CE du 22 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (*J.O.C.E.* L 327, 22 décembre).

⁷ Directive 76/160/CEE du 8 décembre 1975 relative à la qualité des eaux de baignade (*J.O.C.E.* L 31, 5 février 1976), modifiée par la directive 2006/7/CE du 15 février 2006 (*J.O.C.E.* L 64, 4 mars), et directive 75/440/CEE du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres (*J.O.C.E.* L 194, 25 juillet), abrogée par la directive cadre sur l'eau.

ment de la mise en conformité de l'épuration avec la directive sur les eaux usées⁸. Ces avancées environnementales indéniables n'ont pas seulement résulté de l'application des règles européennes, mais aussi d'une sensibilité accrue de la population et d'une mobilisation des opérateurs de l'eau et des associations environnementales⁹.

À la fois Bruxelles et la Wallonie ont abordé l'aspect redistributif de la politique de l'eau. D'un côté, elles ont interdit les coupures unilatérales pour le non-paiement de factures et substitué l'intervention des Centres publics d'aide sociale aux ménages les plus pauvres¹⁰. D'un autre côté, une tarification progressive de l'eau a été introduite, respectivement par l'Intercommunale bruxelloise de distribution d'eau (IBDE) et par la Région wallonne. La première a mis en place une tarification « solidaire et écologique » en quatre tranches qui réduit la facture des familles bruxelloises, mais surfacture les consommations domestiques abusives¹¹. La seconde a introduit la tarification « sociale » dans la législation avec une réduction limitée aux trente premiers mètres cubes¹². Bien que l'exercice de l'IBDE constitue une avancée indéniable, il n'existe pas encore de réelle incitation pour les ménages aisés à éviter le gaspillage ou les usages d'agrément (par ex. la piscine). Cette évolution de la tarification de l'eau est le produit d'une mobilisation importante de la société civile, dans un contexte de libéralisation des services de réseau et de hausse des prix.

Quand à l'échelon communal, il semble peu pertinent en matière de régulation des usages de l'eau. La législation est régionale et les opérateurs sont concentrés au niveau supra-communal. L'action réglementaire du niveau communal se limite essentiellement aux mesures d'urgence (par ex. la limitation de la consommation en cas de sécheresse).

2.2 Superposition et concurrence des territoires

Au-delà des échelons politico-administratifs traditionnels, c'est-à-dire l'Union européenne, l'État belge, les Régions, dont la compétence sur l'eau est quasi-exclusive, puis les communes (dix-neuf à Bruxelles), la gestion de l'eau urbaine s'organise autour d'espaces fonctionnels qui se superposent à ceux-ci. « Par espace fonctionnel, nous entendons un espace social, plus ou moins clairement territorialisé, qui s'organise autour de rivalités – et donc de régulations publiques de ces dernières – pour l'accès, l'appropriation et la redistribution de biens et services, tant matériels qu'immatériels, nécessaires à la satisfaction de besoins ou à la réalisation d'activités, aussi bien individuels que collectifs » [Nahrath et Varone, 2006].

Ces espaces fonctionnels englobent trois réalités différentes. D'abord, dans le cas de Bruxelles, les frontières de la ville et de la Région ne correspondent pas aux contours de l'agglomération. L'essentiel du développement urbain se produit à l'extérieur de la Région, principalement dans les communes flamandes périphériques (par ex. Zaventem) qui gèrent leurs affaires de manière autonome et sans aucune coordination avec Bruxelles¹³. Aucune entité politique ne pèse sur l'organisation de la métropole.

Ensuite, la gestion intégrée de l'eau a introduit le bassin versant, c'est-à-dire le territoire à l'intérieur duquel tout le ruissellement converge vers un seul et même cours d'eau. Il existe deux bassins versants internationaux, la Meuse et l'Escaut, supervisés par deux commissions qui réunissent les fonctionnaires des États et Régions impliqués. Ces bassins se subdivisent en quatorze sous-bassins en Wallonie et un seul à Bruxelles. Les institutions de bassin ne sont pas totalement définies. Pour l'instant, les commissions internationales et les administrations régionales collectent les données sur l'état de la ressource à cette échelle, ce qui ne fait pas du bassin un échelon de décision et d'arbitrage.

Enfin, la distribution d'eau est organisée en intercommunales (par ex. la CIBE) ou en sociétés régionales (par ex. la SWDE) dont la zone d'activité varie. Les stations de pompage de la CIBE sont situées en Wallonie et la compagnie distribue l'eau à Bruxelles et dans une partie de la Flandre. La SWDE possède les grands sites wallons de production d'eau et distribue principalement dans les communes rurales wallonnes. Elle envisage de devenir le producteur, voire le distributeur, unique de l'eau en Wallonie. Bien sûr, ces territoires ne tiennent absolument pas compte des bassins versants et représentent des espaces fonctionnels délimités par le trajet des adducteurs. Ainsi, le paysage géographique de la gestion de l'eau est extrêmement bigarré, ce qui pose certains problèmes de représentation des intérêts et de coordination des politiques.

Cette multiplicité des échelles complique l'identification des personnes responsables et des enceintes de décision en matière de gestion durable de l'eau urbaine. L'Union européenne fixe le cadre politique général et coordonne sa mise en

⁸ Directive du Conseil 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (*J.O.C.E.* L 135, 30 mai).

⁹ Ces deux groupes d'acteurs sont organisés à des niveaux multiples, respectivement Aquawal et Inter-environnement en Wallonie et EUREAU et le Bureau européen de l'environnement au niveau européen.

¹⁰ Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise (*Moniteur belge*, 29 septembre) et article D.242 §4 du Code wallon de l'eau.

¹¹ La tarification distingue les tranches « vitale » à 0,60 EUR/m³ (0-15 m³/pers./an), « sociale » à 1,15 EUR (15-30 m³), « normale » à 1,80 EUR (30-60 m³) et « confort » à 2,75 EUR (> 60 m³), par rapport aux 1,44 EUR/m³ facturés auparavant (redevances exclue). Pour information, la consommation moyenne en Belgique est de 42 m³/pers./an (source : *Le Soir*, 8 mai 2004).

¹² De 0 à 30 m³, facturation de 50 % du prix de référence au mètre cube et exemption de la taxe d'assainissement, de 30 à 5 000 m³, prix normal et, au-delà de 5 000 m³, réduction de 10 % du prix du m³ (art. D.228 du Code de l'eau).

¹³ Il n'existe, par exemple, aucun aperçu ou projection des besoins en eau de l'ensemble de la métropole bruxelloise !

œuvre au moyen d'un comité composé des directeurs de l'eau nationaux. Les décisions de ce comité sont, au mieux, entérinées par les gouvernements. Les Commissions de la Meuse et de l'Escaut agrègent l'information sur l'état des fleuves et mettent en place une coordination, non contraignante, des mesures nationales. La Région dispose, quant à elle, de l'essentiel des compétences. Elle fixe le prix de l'eau, autorise et limite les captages, organise le secteur (par ex. la création de la Société publique de gestion de l'eau (SPGE) et la contractualisation avec les opérateurs) et finance les investissements.

Il ne faut pas, cependant, négliger les rapports de force politiques qui traversent les gouvernements régionaux, ni l'influence des communes et des opérateurs de l'eau sur ceux-ci. En région bruxelloise, la CIBE est un acteur autonome et discret sur lequel les autorités communales ont peu d'influence. La propriété des terrains où elle puise son eau la préserve également des injonctions de la Région wallonne, si ce n'est à l'occasion du renouvellement des permis de pompage. Les opérateurs wallons de l'eau, SWDE en tête, sont également influents et sortent renforcés des récentes réformes de la gestion de l'eau. Ils sont actionnaires de la SPGE, la société qui distribue les subsides à l'investissement, et siègent à la Plate-forme pour la gestion intégrée de l'eau, l'organe qui élabore et coordonne les politiques publiques de l'eau pour le compte du gouvernement. En revanche, les communes, historiquement responsables de l'hygiène publique, sont marginalisées¹⁴.

Ainsi, la gestion de l'eau comprend de nombreux échelons et territoires qui se superposent, se concurrencent et coopèrent. Ce paysage évolue au gré des réformes et de l'évolution des rapports de pouvoir entre les acteurs.

3 GARANTIR LA GESTION DURABLE DE L'EAU EN VILLE

Bien que la manière dont l'eau urbaine sera produite et gérée constitue un enjeu fondamental du développement durable, l'échelon communal n'est pas le plus approprié pour traiter cette question.

3.1 La ville dans une position favorable, mais non durable

La gestion intégrée de l'eau porte un objectif de développement durable, la réduction de l'empreinte écologique des citoyens. Elle introduit de nouveaux espaces fonctionnels, les bassins versants, dans un environnement institutionnel complexe. Toutefois, la création de cette nouvelle échelle ne semble pas déplacer les rapports de pouvoir entre les acteurs. Au contraire, en Wallonie et à Bruxelles, la mise en œuvre de la gestion intégrée renforce le pouvoir des acteurs dominants plus qu'elle ne crée de nouveaux espaces inclusifs de dialogue et de décision. La gestion par bassin est centralisée au niveau du gouvernement. Il n'est pas question de créer d'agences spécifiques et, en Wallonie, les contrats de rivière cantonnent la participation à une concertation locale et volontaire entre les riverains et les usagers locaux sans prise sur les flux financiers du secteur ni sur les décisions d'investissement (par ex. en matière d'épuration). De plus, l'eau urbaine n'est pas reconnue comme un mode de production et de consommation particulier.

Les relations de pouvoir se déplacent peu. La nouvelle architecture institutionnelle qui lie le pouvoir politique et les opérateurs de l'eau consolide la logique productiviste à l'œuvre depuis plus d'un siècle. On qualifie de « structuralisme hydraulique » cette stratégie de l'offre pilotée par l'ingénierie civile, basée sur la construction de grands ouvrages hydrauliques et qui appréhende les cours d'eau et les aquifères comme des filons à exploiter [Fondation pour une nouvelle culture de l'eau, 2005]. Face à ce « triangle de fer », les associations environnementales peinent à mobiliser l'échelon du bassin pour promouvoir une gestion écosystémique de l'eau et les autres usagers (ruraux) demeurent exclus des enceintes de discussion et de décision.

Dans la ville, le pouvoir sur l'eau ne se partage pas. La distribution et l'assainissement sont aux mains des opérateurs qui impulsent et exécutent les décisions politiques. À Bruxelles, la CIBE poursuit une logique productiviste, sans grand contrôle politique. Depuis quelques années toutefois, la compagnie a diversifié ses activités et ne compte plus sur un accroissement de l'offre pour garantir sa croissance¹⁵. Face aux opérateurs, les citoyens des villes peinent à se faire entendre, compte tenu de l'absence d'enceintes de débat sur l'eau et du morcellement des compétences entre les régions, les communes et les intercommunales. Le Conseil communal n'est pas forcément le lieu le mieux choisi pour provoquer un débat sur la durabilité de l'eau urbaine. Quel serait le poids d'une motion de la Commune de Jette à l'encontre de la CIBE ? À Verviers non plus, la Ville n'a plus la capacité de décider d'une réorientation de sa politique de l'eau. Elle n'a toutefois pas omis de garantir le maintien du tarif préférentiel pour l'eau industrielle avant de céder sa Caisse des eaux à la SWDE. La commune n'est pas l'enceinte de débat et de décision en faveur d'une gestion durable de l'eau urbaine.

¹⁴ Par exemple, l'uniformisation de la tarification en Wallonie ne permet plus aux communes de négocier le prix de l'eau avec l'opérateur.

¹⁵ En 2005, le chiffre d'affaires de la CIBE a augmenté (de 179,3 mio EUR en 2004 à 184,3 mio EUR), alors que la distribution d'eau a légèrement diminué en volume (135,8 mio m³ par rapport à 146,6 mio m³ en 2003). Sa croissance est tirée par une augmentation des activités d'assainissement (source : *La Dernière Heure*, 3 juin 2006).

Néanmoins, la ville profite de cette cristallisation des rapport de pouvoir entre acteurs que la gestion intégrée de l'eau induit. En effet, celle-ci consolide la logique structuraliste hydraulique dont la raison d'être est de garantir aux villes une quantité illimitée d'eau potable. Les citoyens en sont certainement les premiers bénéficiaires, en dépit d'une augmentation récente du coût du service de l'eau. Il est absolument impensable de mettre en cause leurs conditions d'approvisionnement. D'ailleurs, il n'existe aucune arène politique inclusive où pourraient être abordés les volets redistributifs d'un partage de l'eau entre ville et campagne ou d'une rationalisation de la consommation au bénéfice de la nature. De même, en ville, la tarification progressive de l'eau reste un sujet épineux. Les citoyens peuvent toujours se permettre des excès, même si cela leur coûte désormais un peu plus cher à Bruxelles. La redistribution de la ressource entre tous les usagers (de l'eau naturelle) constitue la pierre d'achoppement de la gestion intégrée de l'eau et du développement durable.

3.2 Orienter l'action publique pour parvenir à la durabilité

La durabilité soulève des questions redistributives fondamentales qui doivent trouver leur place dans les arènes décisionnelles. Au plan substantiel, il s'agit de limiter les pompages aux volumes supérieurs aux seuils de renouvelabilité de chaque nappe d'eau et de procéder à une redistribution équitable de ces volumes disponibles entre tous les usagers, urbains et non urbains. Cela passe par une définition politique des besoins des citoyens, par un contingentement de l'offre et la mise en place d'instruments susceptibles de supprimer les gaspillages et de sanctionner les usages de complaisance. Il peut être également envisagé d'accroître la capacité de ces nappes d'eau au moyen de mesures de restauration.

Au plan institutionnel, il importe d'articuler les espaces fonctionnels avec les échelons politiques. Il ne s'agit pas de créer de super-agences de l'eau, des organes technocratiques aux pouvoirs discrétionnaires. Les autorités de bassin peuvent être imaginées comme des organes susceptibles de dresser un état de la ressource, en conformité avec la directive cadre sur l'eau, de coordonner les actions aux niveaux nationaux, régionaux ou communaux, dans le respect des compétences de chacun et de façon inclusive, bien que des mécanismes de sanction à l'égard des récalcitrants puissent être prévus. La charge de calculer les seuils de renouvelabilité des nappes d'eau et de déterminer les volumes d'eau disponibles reviendraient aux agences de l'eau. En revanche, la répartition du volume disponible entre les usagers doit demeurer aux mains des autorités politiques qui ont seules la légitimité d'opérer des choix redistributifs. Elle doit s'inscrire dans les procédures démocratiques et non pas se limiter aux cénacles gouvernementaux, afin de garantir la publicité des débats et faciliter la participation du public. Ceci ne peut pas aller sans une remise en cause des droits de propriété sur l'eau.

En Belgique, les villes, bien qu'affaiblies dans leurs compétences, doivent changer d'attitude et user de leur influence si elles souhaitent peser en faveur du développement durable. Leur inaction ne fait qu'entretenir un statu quo qui leur est certes favorable, mais qui menace la ressource. D'une part, leurs représentants pèsent au sein des Régions. D'autre part, elles peuvent réaffirmer leur autorité sur les comités de direction des compagnies d'eau et peser sur les décisions d'investissement et les nominations afin de sortir du structuralisme hydraulique.

Face aux ambitions limitées de la directive cadre sur l'eau en matière de participation et à l'arrangement institutionnel technocratique retenu en Wallonie, les citoyens doivent faire preuve d'inventivité dans leurs stratégies d'influence en faveur d'une gestion durable de l'eau urbaine et recourir à une démarche multiscale, c'est-à-dire une combinaison de mobilisations locales actives et innovantes (par ex. les manifestations à Bruxelles pour « rendre la Senne à ciel ouvert ») et d'interpellation de tous les échelons de pouvoir compétents. Ces stratégies s'appuient, d'une part, sur la fédération de groupes locaux et, d'autre part, sur un échange régulier d'expériences et de connaissances au niveau international. Chaque échelon nécessite des actions particulières en relation avec les compétences assumées et les groupes d'acteurs présents. Au niveau local, l'accent doit être mis sur le contrôle des intercommunales par les communes, au niveau régional sur la protection du milieu naturel et le respect des normes, au niveau européen sur la mise en œuvre effective de la directive cadre et, au niveau mondial, sur un changement de la représentation de l'eau et la sortie du « structuralisme hydraulique ». Enfin, les citoyens doivent investir de manière systématique les procédures de participation qui leur sont proposées aux échelons des bassins versants. Ainsi, l'action des citoyens se globalise-t-elle à son tour, non pas comme une projection dans un espace international fictif, mais au moyen d'une identification et d'une mobilisation de tous les échelons de pouvoir susceptibles de peser sur la manière dont l'eau urbaine sera gérée demain.

L'avènement de la ville durable passe par la gestion de l'eau urbaine, c'est-à-dire l'eau transformée par le métabolisme urbain et qui s'écoule dans les canalisations. Bien que la durabilité de l'eau urbaine soit essentielle à la préservation de la ressource, il s'avère que la ville, à tout le moins l'échelon communal, n'est pas l'espace pertinent pour traiter cette question. Nous avons vu, à partir de l'exemple de deux villes belges, que les usages et la représentation de l'eau en ville étaient limités à une eau fortement domestiquée ou dissimulée. Les enjeux de la gestion de l'eau qui en ressortent, du point de vue de la ville, sont une garantie d'un approvisionnement illimité et d'une protection contre les crues. La ville fait peu cas de l'état de la ressource et des conséquences de ses usages pour l'aval. La politique de gestion intégrée de l'eau, dont l'objectif central est de parvenir à la durabilité, ne remet pas en question ce comportement, voire le conforte dans la mesure où elle renforce

la position de pouvoir des opérateurs de l'eau, partisans d'une logique productiviste. La reconfiguration des échelles de la gestion de l'eau poussée par les réformes et l'introduction des bassins versants comme nouveaux espaces fonctionnels ne modifie pas (encore ?) les rapports de pouvoir en place. Il semble pourtant constitutif de la durabilité d'aborder les questions de redistribution de l'accès à l'eau entre les usagers et au bénéfice de la nature. L'attitude politique ne semble pas prête à évoluer sans mobilisation populaire massive en faveur du développement durable. Mais l'eau est-elle véritablement une préoccupation des citoyens ? Quel désir chacun a-t-il de modifier ses usages au bénéfice de la nature ? Le changement de représentation de l'eau dans les villes, vers un plus grand respect de l'eau naturelle, passe certainement par une éducation accrue. À moins qu'une catastrophe ne soit le premier moteur du changement ?

4 BIBLIOGRAPHIE

- AUBIN, D. *et al.*, (2006). « Access to water resources in Belgium: Strategies of public and private suppliers », *Water Policy* (à paraître).
- CORNUT, P., (2000) *La circulation de l'eau potable en Belgique et à Bruxelles. Enjeux sociaux de la gestion d'une ressource naturelle*, thèse de doctorat du Laboratoire de géographie humaine de la Faculté des sciences, Bruxelles, Université libre de Bruxelles (non publiée).
- CORNUT, P. *et al.*, (2005) « La ville à la campagne : conflit territorial et discours relatif à une surexploitation aquifère », *Développement durable et territoires*, dossier n°6 (<http://www.revue-ddt.org/dossiers.htm>).
- DELFORGE, P., (1985) *Le problème de l'eau à Verviers au 19^e siècle*, mémoire de licence de la Faculté de philosophie et lettres, Liège, Université de Liège (non publié).
- DELIGNE, C., (2003) *Bruxelles et sa rivière. Genèse d'un territoire urbain (12^e-18^e siècle)*, Turnhout, Brepols.
- FONDATION POUR UNE NOUVELLE CULTURE DE L'EAU, (2005) *Déclaration européenne pour une nouvelle culture de l'eau*, Saragosse, FNCA, 61 pp. (<http://www.unizar.es/fnca/euwater/docu/declarationfr.pdf>).
- NAHRATH, S., VARONE, F., (2006) « Des politiques sectorielles et territoires institutionnels aux espaces fonctionnels : quels enjeux de régulation ? », in Pecqueur, B. *et al.* (dir.), *Gouvernance, action publique et territoire*, Namur, Presses Universitaires de Namur (à paraître).
- SWYNGEDOUW, E., (2004a) *Social power and the urbanization of water. Flows of power*, Oxford, Oxford University Press.
- SWYNGEDOUW, E., (2004b) « Globalisation or 'glocalisation'? Networks, territories and rescaling », *Cambridge Review of International Affairs*, 17, 1, pp. 25-48.
- VIRÉ, L., (1986) « Innovation technologique et hygiène publique. La distribution d'eau à Bruxelles au 19^e siècle », in Kurgan van Henteryk, G., Stengers, J. (dir.), *L'innovation technologique. Facteur de changement (19^e-20^e siècles)*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, pp. 93-111.