

# Les réformes vers une gestion intégrée de l'eau en Europe Un exemple à suivre pour le Québec ?

David Aubin

Volume 26, Number 2-3, 2007

Les politiques publiques du risque

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/017668ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/017668ar>

[See table of contents](#)

## Article abstract

The European Water Framework Directive of 2000 promotes an integrated water management that concentrates on the adoption of procedural rules on territorial planning and participation. From a historical comparison of institutional water regimes in six European countries, we argue that integrated and sustainable water management cannot be reached solely through the introduction of new procedures, but that it requires changes in substantial rules that lead to a redistribution of water uses.

## Publisher(s)

Société québécoise de science politique

## ISSN

1203-9438 (print)

1703-8480 (digital)

[Explore this journal](#)

## Cite this article

Aubin, D. (2007). Les réformes vers une gestion intégrée de l'eau en Europe : un exemple à suivre pour le Québec ? *Politique et Sociétés*, 26(2-3), 143–174. <https://doi.org/10.7202/017668ar>

# LES RÉFORMES VERS UNE GESTION INTÉGRÉE DE L'EAU EN EUROPE UN EXEMPLE À SUIVRE POUR LE QUÉBEC ?

David Aubin

*Département des sciences politiques et sociales*

*Université catholique de Louvain*

david.aubin@uclouvain.be

La directive cadre sur l'eau, adoptée en octobre 2000 par l'Union européenne, donne un objectif commun à l'ensemble des vingt-cinq États membres : atteindre un bon état écologique de toutes les eaux, de surface et souterraines, d'ici 2015, au moyen d'une gestion intégrée par bassin versant<sup>1</sup>. Ce texte établit un objectif ambitieux et laisse aux États membres le soin de prendre les mesures et d'organiser les procédures nécessaires pour y parvenir. Loin d'harmoniser les pratiques, la directive cadre renvoie à la réalité des politiques nationales et aux efforts de chacun en faveur de l'intégration.

La gestion intégrée de l'eau est définie comme : «*[a] conscious, planned management that takes account of the joint impacts of all forms of use of a given water resource*<sup>2</sup>». Au sein d'un même territoire, souvent le bassin versant, elle peut être appréhendée de trois façons :

- le type d'eau : où elle considère de manière systématique les eaux de surface et les eaux souterraines, ainsi que les problèmes de qualité et de quantité selon une approche (éco-)systémique ;
- l'approvisionnement : elle s'intéresse alors aux interactions entre l'eau, le sol et la nature ;
- les usages : elle détermine dans quelle mesure l'eau constitue une occasion de développement économique ou un obstacle à celui-ci et s'assure que l'eau est utilisée ou gérée de sorte que le développement soit réellement durable<sup>3</sup>.

---

1. Directive 2000/60/CE du Parlement et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, Journal officiel des Communautés européennes (J.O.C.E.) L 327, 22 décembre, p. 1-73.

2. Hans Bressers et Stefan Kuks (dir.), 2004, *Integrated Governance and Water Basin Management. Conditions for Regime Change towards Sustainability*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 265 p., p. 4.

3. Bruce Mitchell, 1990, «*Integrated Water Management*», dans *Integrated Water Management : International Experiences and Perspectives*, sous la dir. de Bruce Mitchell, Londres, Belhaven Press, p. 1.

La directive cadre sur l'eau répond en grande partie à cette définition de la gestion intégrée. Elle considère l'eau comme une ressource et demande que les activités administratives soient coordonnées au moyen d'un plan de gestion et selon une approche homogène du territoire, à l'échelle du bassin versant. Tous les acteurs de l'eau doivent être engagés dans des procédures de consultation, à l'occasion notamment de la révision des plans de gestion. Enfin, les États membres situés à l'intérieur d'un même bassin hydrographique ont l'obligation de coordonner leurs actions.

Cette planification, cette participation et ce regroupement territorial sont essentiellement des mesures d'ordre procédural<sup>4</sup>. La directive cadre insiste sur l'établissement de règles procédurales en matière de gestion de l'eau sans soulever la question du changement des règles substantielles existantes, laissée à la discrétion des États membres. L'objet et la portée de ces deux types de règles ne sont pas identiques (voir encadré). Les règles procédurales organisent les processus de concertation et de décision relatifs aux mesures à prendre face à un problème donné, tandis que les règles substantielles forment les réponses tangibles à ce problème, visant à modifier directement le comportement des acteurs en cause. Les règles substantielles sont constitutives de la gestion de l'eau ; toute réforme passe par leur remise à plat.

L'objectif de cet article est de montrer que l'instauration de nouvelles règles procédurales ne suffit pas pour atteindre une gestion intégrée et une exploitation durable de l'eau. La mise en place d'une telle gestion suppose une redistribution, au moins partielle, des accès et des usages de l'eau entre les différents usagers (par ex. la production agricole, la distribution d'eau potable et le milieu naturel) que seul un changement des règles substantielles permet. Cette affirmation repose sur le postulat néo-institutionnaliste de l'influence des institutions sur la conduite des acteurs<sup>5</sup>. Afin de souligner l'importance des règles substantielles dans la gestion de l'eau, nous mettons ici en évidence la nature et le rôle de ces règles dans l'évolution des politiques nationales de six pays européens (Belgique, Pays-Bas, France, Suisse, Italie et Espagne). Nous affirmons, d'une part, que le changement vers une gestion intégrée nécessite une modification des règles substantielles et, d'autre part, que la gestion intégrée ne mène pas automatiquement à la durabilité des usages de la ressource, bien qu'elle en constitue un préalable.

---

4. On peut parler de politique d'organisation où « le processuel l'emporte [...] sur le substantiel ». (Pierre Lascoumes, 1994, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 320 p., p. 104.)

5. Les institutions ne déterminent pas le comportement individuel, mais elles constituent plutôt « un contexte de l'action, stimulant, potentialisant ou limitant ». (Renate Mayntz et Fritz Scharpf, 2001, « L'institutionnalisme centré sur les acteurs », *Politix*, vol. 14, n° 55, p. 100.)

---

**Résumé.** La directive cadre européenne sur l'eau de 2000 promeut une gestion intégrée de l'eau qui insiste essentiellement sur l'établissement de règles procédurales en matière de planification territoriale et de participation. En comparant l'évolution historique des régimes institutionnels de l'eau dans six pays européens, nous montrons qu'une modification des règles procédurales n'est pas susceptible à elle seule d'atteindre l'intégration et la durabilité. Les nouvelles procédures mises en place doivent, en Europe comme au Québec, permettre un changement des règles substantielles capable de conduire à des redistributions entre les usages de l'eau.

**Abstract.** The European Water Framework Directive of 2000 promotes an integrated water management that concentrates on the adoption of procedural rules on territorial planning and participation. From a historical comparison of institutional water regimes in six European countries, we argue that integrated and sustainable water management cannot be reached solely through the introduction of new procedures, but that it requires changes in substantial rules that lead to a redistribution of water uses.

---

## **DISTINCTION ENTRE RÈGLES SUBSTANTIELLES ET RÈGLES PROCÉDURALES**

La distinction entre les règles substantielles et les règles procédurales est relativement usuelle en science politique. Les règles sont définies comme des prescriptions qui établissent ce qui est obligatoire, interdit ou permis et assortissent leur non-respect à des sanctions\*. Les règles substantielles édictent des obligations, des interdictions et des autorisations, tandis que les règles procédurales décrivent les mécanismes d'adoption ou de mise en œuvre des règles substantielles.

Ainsi, les règles substantielles énoncent un certain nombre de prescriptions (par ex. des interdictions et des autorisations), d'incitations financières (sous la forme de taxes ou de subventions notamment) ou d'informations. Elles ont pour objectif de modifier le comportement des acteurs visés, en vue de résoudre un problème public particulier. Par exemple, dans le secteur de l'eau, les agriculteurs doivent obtenir un permis de pompage avant de prélever des eaux souterraines sur leur terrain et acquitter une taxe par mètre cube pompé, cela afin de les inciter à réduire leur consommation et à préserver la «renouvelabilité» de l'aquifère. Les interdictions de rejet d'eaux usées non traitées, les dégrèvements fiscaux en faveur de l'installation de citernes d'eau de pluie, les recommandations pour la pratique du kayak en rivière constituent d'autres exemples de règles substantielles.

Pour leur part, les règles procédurales précisent la manière dont les décisions sont prises, mais elles n'influencent pas leur contenu, sinon de manière indirecte (par ex. du fait de la composition du groupe qui participe à la délibération). Elles organisent les interactions entre les participants à

l'édiction des règles substantielles et, en particulier, autorisent l'accès au débat et précisent l'étendue des droits de chacun (par ex. en matière de temps de parole, de faculté d'interpellation, de droit de vote ou de droit de *veto*). Les règles procédurales octroient également un certain nombre de ressources aux acteurs, afin de rendre leur participation effective (par ex. par la fourniture d'un local ou le financement de personnel). Dans la gestion de l'eau, la composition, les pouvoirs et le fonctionnement d'un comité de bassin, l'organisation d'enquêtes publiques et d'études d'impact pour la construction d'infrastructures, le droit de recours en justice des associations environnementales contre ces projets, la consultation du public durant l'élaboration des plans de gestion des bassins versants, la procédure d'attribution d'une concession hydroélectrique sur une rivière, mais aussi les mécanismes d'adoption des lois sont autant de règles procédurales.

Alors que les droits de propriété sont des règles substantielles, qui peuvent certes être modifiées par des procédures législatives ou constitutionnelles, les politiques publiques, en tant que programmes d'action gouvernementaux, incluent à la fois des règles substantielles et des règles procédurales. Dans cet article, toutefois, la définition des politiques publiques sera volontairement réduite aux éléments substantiels, ce que l'on nomme également le *policy design*.

---

\* Elinor Ostrom, 1999, « Institutional Rational Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework », dans *Theories of the Policy Process*, sous la dir. de Paul A. Sabatier, Boulder, Westview Press, 292 p., p. 36.

## LE RÉGIME INSTITUTIONNEL DE RESSOURCE COMME OUTIL DE MESURE DE L'INTÉGRATION

Le régime institutionnel de ressource offre une vision synthétique des modalités de gestion de la ressource. Il représente le cadre institutionnel à l'intérieur duquel évoluent les usagers.

### Présentation du concept de régime institutionnel de ressource

Le régime institutionnel de ressource (RIR) est un outil heuristique destiné à l'analyse de la gestion des ressources naturelles : « *An institutional framework which combines the prominent programme elements of a resource-specific protection and/or exploitation policy (=policy design) with a specific arrangement of the formal ownership, disposition and use rights for the goods and services provided by a natural*

*resource (=water rights system)*<sup>6</sup>. » Le régime regroupe l'ensemble des règles qui s'appliquent à une ressource. L'approche qui en découle considère que la durabilité dépend du comportement des usagers, lequel est directement influencé par le cadre institutionnel.

Le régime institutionnel de ressource insiste sur la complémentarité de ses deux composantes, les droits de propriété et les politiques publiques, et sur la nécessité de les considérer de façon simultanée pour parvenir à une gestion durable (par ex. la politique de maintien de débits minimaux dans les rivières limite les droits d'usage du propriétaire d'un barrage hydroélectrique ou, réciproquement, le libre choix du propriétaire foncier d'aménager son terrain limite la portée des politiques de protection des aquifères).

## La propriété et le droit d'usage

La propriété organise la distribution des droits de propriété. Elle octroie la possession de biens à des propriétaires, tout comme la capacité légale de jouir, c'est-à-dire de tirer profit, du bien possédé : « *Property is a benefit (or income) stream, and a property right is a claim to a benefit stream that some higher body—usually the state—will agree to protect through the assignment of duty to others who may covet, or somehow interfere with, the benefit stream*<sup>7</sup>. » Avant d'être un droit à posséder un bien, un droit de propriété est un droit socialement garanti à un revenu. Dans les pays industrialisés, le propriétaire possède généralement un titre de propriété qu'il peut défendre devant les tribunaux. En effet, la propriété repose sur une autorité qui en assure la légitimité et défend les propriétaires face aux revendications des exclus<sup>8</sup>.

La propriété implique différentes sortes d'ayants droit, respectivement le propriétaire formel, l'appropriateur et l'usager (soit celui qui possède un droit d'usage à travers un titre). Le propriétaire formel détient un titre de propriété qui lui confère le contrôle absolu et la totalité de la jouissance sur le bien. Il peut soit en tirer directement profit, soit le céder en partie ou en totalité. L'appropriateur est un usager du bien qui a obtenu la cession des droits de disposition ou d'exploitation de la part du propriétaire formel (c'est-à-dire l'usufruit). Il exploite le bien et peut en céder les droits d'usage. En dernier lieu, le titulaire d'un droit d'usage a uniquement le droit d'utiliser le bien.

---

6. Frédéric Varone, Emmanuel Reynard, Ingrid Kissling-Naef et Corine Mauch, 2002, « Institutional Resource Regimes : The Case of Water Management in Switzerland », *Integrated Assessment*, vol. 3, n° 1, p. 83.

7. Daniel Bromley, 1992, « The Commons, Common Property, and Environmental Pollution », *Environmental and Resource Economics*, vol. 2, n° 1, p. 2.

8. Daniel Bromley, 1991, *Environment and Economy. Property Rights and Public Policy*, Oxford, Blackwell, 247 p., p. 15.

Le régime de propriété de l'eau divise la propriété en fonction de l'utilité de ses usages. Souvent liée à la propriété foncière (par ex. un droit d'irrigation ou de barrage), la propriété de l'eau constitue un enchevêtrement de droits de propriété formelle, de dispositions et d'usages qui changent aussi bien en fonction du support (comme l'eau courante, la source ou la pluie) que des arrangements locaux entre usagers (l'octroi d'une concession pour l'exploitation de la force hydraulique notamment). En général, l'eau courante n'est pas soumise à une appropriation privative, bien que les volumes captés le soient. En revanche, en Belgique et en France du moins, une source est un bien immobilier attaché à la terre et une nappe souterraine une chose sans maître (mais dont l'accès nécessite de pénétrer sur un terrain privé)<sup>9</sup>. En dépit d'une apparente complexité, le régime institutionnel de ressource parvient à rendre compte de la distribution des droits de propriété sur l'eau.

### La réglementation des usages

Une politique publique est une série de décisions et d'activités intentionnellement cohérentes, prises ou conduites par différents acteurs publics en vue de résoudre un problème politiquement défini comme public. Elle donne lieu à des actions formalisées (ou *outputs*) qui ont pour but de modifier le comportement de groupes sociaux reconnus comme groupes cibles (par ex. les industries émettrices de polluants), à la faveur de bénéficiaires finaux (comme les consommateurs d'eau potable). La politique publique comprend, en général, cinq éléments : les objectifs, les instruments, les groupes cibles, les arrangements de mise en œuvre et les *outputs*<sup>10</sup>. *L'objectif* est la situation à atteindre une fois le problème résolu, et cela grâce aux *instruments* qui sont directement appliqués aux groupes cibles (par ex. une disposition réglementaire, une subvention, une fourniture directe de services ou une campagne d'information). Les *groupes cibles* sont les acteurs sociaux dont le comportement est supposé être la cause du problème public à résoudre. Les interventions de l'État visent à transformer ou à stabiliser leur comportement afin de remplir les objectifs. Les *outputs* sont des injonctions individuelles prononcées à l'égard des groupes cibles. Ils

9. Pour des détails, voir Bernard Barraqué, 1999, «De l'appropriation à l'usage : l'eau, patrimoine commun», *Revue juridique d'Auvergne*, vol. 98, n° 4, p. 79-97 ; et Jean-Louis Gazzaniga, Jean-Paul Ourliac et Xavier Larrouy-Castera, 1998, *L'eau : usages et gestion*, Paris, Litec, 316 p.

10. Peter Knoepfel, Corinne Larue et Frédéric Varone, 2001, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 397 p., p. 32-34.

transforment les instruments en actions concrètes. Ils sont produits au moyen d'*arrangements de mise en œuvre* qui détaillent les modalités d'action de la politique publique<sup>11</sup>.

Les politiques publiques répondent à des objectifs divers (dont la lutte contre les inondations et la torrencialité ou la lutte contre la pollution des rivières) au moyen d'instruments principalement prescriptifs (par ex. les autorisations, les interdictions et les sanctions) et incitatifs (les taxes, les subventions...) <sup>12</sup>.

### **Une typologie des régimes institutionnels de ressource pour mesurer l'intégration**

Le régime institutionnel permet de mesurer le degré d'intégration des règles, des droits de propriété et des politiques publiques qui gouvernent l'accès et l'usage d'une ressource. Une typologie des régimes est élaborée au moyen de deux attributs : l'étendue et la cohérence<sup>13</sup>. L'*étendue* indique le nombre d'usages et de groupes d'usagers effectivement régulés. Plus on s'approche de la totalité des usages possibles, plus l'étendue du régime est élevée. Dans ce cas, des droits de propriété sont attribués à chaque usage et tous les usagers sont identifiés comme groupes cibles d'une politique publique. La *cohérence* du régime permet, pour sa part, d'apprécier le degré d'adéquation et de coordination des différentes règles entre elles. Lorsque la cohérence est forte, certains droits de propriété sont restreints au profit d'usages nouvellement reconnus et les objectifs des politiques publiques ne se contredisent pas (par ex. l'encouragement de l'agriculture intensive et l'incitation à réduire l'usage des pesticides). On parle alors de cohérence interne. Un régime institutionnel est également cohérent lorsque le cercle des propriétaires et le cercle des groupes cibles des politiques

---

11. *Idem*, p. 182.

12. Pour poursuivre le raisonnement de Pierre Lascoumes sur l'hybridité des politiques d'environnement, notre analyse ne se limitera pas aux politiques de l'eau proprement dites, mais couvrira l'ensemble des politiques publiques sectorielles qui affectent ou influencent la gestion de l'eau. (Voir Lascoumes, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, p. 15-19.)

13. Peter Knoepfel, Ingrid Kissling-Naef et Frédéric Varone, 2001, « Institutionnelle Ressourcenregime », dans *Régimes institutionnels de ressources naturelles : analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt*, sous la dir. de Peter Knoepfel, Ingrid Kissling-Naef et Frédéric Varone, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, p. 11-48, p. 38.

publiques coïncident, c'est-à-dire que les propriétaires et les groupes cibles sont bien les mêmes personnes. On parle ici de cohérence externe<sup>14</sup>.

Le croisement des attributs d'étendue et de cohérence fournit une typologie des régimes institutionnels de ressource : l'absence de régime, le régime simple, le régime complexe et le régime intégré. Le régime simple possède une étendue – c'est-à-dire un nombre d'usages pris en considération – très limitée. Ce n'est pas le cas d'un régime complexe qui atteste d'un développement significatif de la régulation, mais sans cohérence d'ensemble. Atteindre l'intégration ne va pas de soi. Celle-ci n'est pas le résultat d'un développement spontané de la régulation, mais plutôt le fruit d'efforts délibérés de coordination<sup>15</sup>. Néanmoins, seul un régime intégré est susceptible de garantir des usages durables. Un régime simple néglige certains usages, tandis que les incohérences d'un régime complexe ouvrent la porte aux comportements opportunistes des usagers (par ex. en Espagne, de 1953 à 1978, l'État développe l'offre d'eau pour le tourisme et l'agriculture, sur une base sectorielle, sans souci de coordonner l'ensemble des demandes en fonction de l'eau effectivement disponible).

Le régime institutionnel de ressource combine une analyse des droits de propriété et des politiques publiques dans une perspective de ressource qui permet de comprendre l'influence du cadre réglementaire sur le comportement des usagers. Il met en lumière la totalité des facteurs institutionnels de la gestion des ressources naturelles et permet d'en apprécier le degré d'intégration.

### **Une méthode d'analyse empirique des régimes institutionnels de ressource**

Pour montrer l'importance des changements des règles substantielles dans la mise en place d'une gestion intégrée de l'eau, nous avons choisi de présenter une analyse comparée de l'évolution historique de la gestion de l'eau dans six pays européens : les Pays-Bas, la Belgique, la France, la Suisse, l'Italie et l'Espagne. Cette analyse exploite les

---

14. Pour des détails sur ce point, voir Stéphane Nahrath, 2003, *La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990*, thèse de doctorat, Institut des hautes études en administration publique, Lausanne, 579 p., p. 42.

15. Ingrid Kissling-Naef et Stefan Kuks, 2004, « Introduction to Institutional Resource Regimes », dans *The Evolution of National Water Regimes in Europe. Transitions in Water Rights and Water Policies*, sous la dir. d'Ingrid Kissling-Naef et Stefan Kuks, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 368 p., p. 19.

résultats de deux projets de recherche conduits en 2000-2002<sup>16</sup>, afin de mettre en évidence la permanence des créations et des changements des règles substantielles dans les périodes de réforme des politiques nationales.

La comparaison s'appuie sur un choix de pays qui convergent vers une gestion intégrée en dépit de caractéristiques naturelles et institutionnelles différentes<sup>17</sup>. Sur le plan institutionnel, tous ces pays partagent la tradition du droit romain (code civil *versus* *Common Law*), mais aussi bien leur système politique (unitaire *versus* fédéral, notamment) que leur organisation de la gestion de l'eau (dont les *waterschappen* ou waterings aux Pays-Bas, les tribunaux de l'eau en Espagne ou les agences de l'eau en France) diffèrent. Les conditions naturelles sont également très disparates entre les pays richement ou faiblement dotés en eau (par ex. la Suisse *versus* la Belgique) ou entre ceux qui gèrent les pénuries ou la surabondance (la sécheresse en Espagne *versus* les inondations aux Pays-Bas). Ce choix de pays s'appuie également sur la possibilité de confier les études de cas à des équipes nationales.

Une analyse de l'évolution historique des régimes a été préférée à une approche synchronique pour identifier la logique causale des règles au moment de leur adoption et l'effet de sédimentation de ces règles. Celle-ci permet, en outre, d'expliquer la permanence de certaines règles (par ex. la persistance des eaux souterraines comme *res nullius* dans certains pays et les difficultés que cela pose pour la gestion des aquifères).

---

16. Le projet EUWARENESS (European Water Regimes and the Need for a Sustainable Status) a été réalisé par six équipes de chercheurs en 2000-2002, sous la direction de Hans Bressers (Universiteit Twente, Pays-Bas), et financé par le cinquième programme de recherche et développement de l'Union européenne. (Voir [<http://www.euwareness.nl>]; Kissling-Naef et Kuks, *The Evolution of National Water Regimes in Europe*, *op. cit.*; et Bressers et Kuks, *Integrated Governance and Water Basin Management...*, *op. cit.*) Le second projet, intitulé *Vergleichende Analyse der Genese und Auswirkungen institutioneller Ressourcenregime* (projet IRM), fut réalisé de 1999 à 2002 sous la direction de Peter Knoepfel (Institut des hautes études en administration publique, Suisse), Ingrid Kissling-Naef (Institut fédéral suisse de technologies, Zurich) et Frédéric Varone (Université catholique de Louvain, Belgique) et financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique. (Voir Knoepfel, Kissling-Naef et Varone, 2001, *Régimes institutionnels de ressources naturelles*; et Peter Knoepfel, Ingrid Kissling-Naef et Frédéric Varone, dir., 2003, *Régimes institutionnels de ressources naturelles en action*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 356 p.)

17. Selon la technique des cas les plus différents qui permet de mettre à jour les grandes régularités dans les évolutions sociales et politiques. (Adam Przeworski et Henry Teune, 1970, *The Logic of Comparative Social Enquiry*, New York, Wiley.)

En matière de reconstruction des régimes, une analyse isolée des droits de propriété et des politiques publiques a été réalisée en plusieurs étapes. Tout d'abord, une étude juridique a été confiée à des juristes dans chaque pays, avec le mandat de pointer l'ensemble des règles de gestion de l'eau, quel que soit le secteur (par ex. l'aménagement du territoire ou l'agriculture). Il s'agissait d'identifier, d'une part, les droits de propriété sur l'eau en vigueur aujourd'hui (par ex., pour les rivières navigables, l'écoulement ou le droit de pompage) et, d'autre part, les textes légaux applicables à chaque usage de l'eau (par ex., pour le milieu naturel, la production d'eau minérale ou la protection contre les crues).

Ensuite, à partir de l'étude juridique, les grandes phases de l'évolution des règles ont été repérées, ainsi que leur logique causale. La recherche a utilisé des sources documentaires secondaires, puis primaires. Au volet des droits de propriété, il a fallu retourner au code civil et aux commentaires relatifs à son élaboration<sup>18</sup>. En ce qui concerne les principales politiques publiques, les textes de loi et les travaux préparatoires ont été étudiés (par ex. les exposés des motifs, les rapports parlementaires et les comptes rendus de séances), afin d'expliquer le modèle causal de chaque politique. Les deux composantes ont finalement été intégrées pour présenter le régime<sup>19</sup>.

## LES PROCESSUS D'INTÉGRATION DE LA GESTION DE L'EAU EN EUROPE

Les régimes institutionnels de l'eau en Europe ont évolué de manière simultanée, mais différente, pour atteindre une intégration partielle de la gestion de l'eau. Nous examinons tour à tour l'évolution des problèmes, des droits de propriété et des politiques publiques dans les six pays, avant de comparer les trajectoires nationales des régimes institutionnels et l'incidence de l'intégration sur la durabilité de la ressource.

---

18. Voir, par exemple : Anonyme, 1989, *Naissance du Code civil*, préface de François Ewald, Paris, Flammarion, 409 p. ; et François Furet, 1988, *Dictionnaire critique de la Révolution française*, Paris, Flammarion.

19. Il est évident que ce travail a mobilisé plusieurs équipes pluridisciplinaires de chercheurs. Chacune a reconstruit l'évolution historique du régime institutionnel de l'eau dans son propre pays. Cependant, la comparaison présentée ici est un travail personnel qui n'engage que l'auteur.

## Une évolution des problèmes publics entre grandes idées et spécificités nationales

Les régimes nationaux de gestion de l'eau se caractérisent par une série de problèmes auxquels les autorités publiques sont amenées à répondre. La diffusion d'idées sur le plan international tend à rendre les phases des régimes relativement similaires d'un pays à l'autre, ce qui ne doit pas pour autant dissimuler les différences nationales (tableau 1).

Tout d'abord, la première phase (1800-1900) répond au souci de favoriser le développement agricole et industriel. Elle est marquée par la codification des droits de propriété et l'adoption du code civil français (1804). Seules la Suisse et l'Italie ne suivent pas directement le régime des eaux français<sup>20</sup>. La première n'adopte son code civil national qu'en 1912, tandis que la seconde conserve un système spécifique de propriété publique de l'eau et d'usages privés<sup>21</sup>. Cette harmonisation n'empêche cependant pas le maintien de caractéristiques nationales (par ex. les *waterschappen* aux Pays-Bas) et l'évolution différente de la propriété. Les dispositions du code civil s'adressent à des sociétés rurales soucieuses de développement agricole (notamment la propriété des atterrissements et le droit de barrage pour l'irrigation). Néanmoins, la révolution industrielle s'accommode bien des droits d'usage de l'eau conférés aux propriétaires fonciers (dont l'implantation des aluminières dans les vallées alpines pour utiliser la force motrice des cours d'eau).

Les régimes nationaux évoluent ensuite sous l'influence des découvertes scientifiques et de la diffusion internationale de leurs applications. En premier lieu, l'hygiénisme transforme la gestion de l'eau en problème de santé publique au cours de la première moitié du xx<sup>e</sup> siècle (1900-1945). Les autorités nationales incitent les municipalités à développer les réseaux de distribution d'eau et d'assainissement dans les grandes villes, puis à garantir un accès universel à l'eau potable (1945-1970).

---

20. Exception faite du code civil valaisan de 1855 qui s'inspire fortement du code civil français et servira en partie de modèle au code civil suisse.

21. Alessandra Gorla et Nicola Lugaresi, 2004, « The Evolution of the Water Regime in Italy », dans *The Evolution of National Water Regimes in Europe*, sous la dir. de Kissling-Naef et Kuks, *op. cit.*, p. 265-291.

**Tableau 1. Problèmes publics à l'origine des phases des régimes institutionnels de l'eau dans six pays européens**

PAYS-BAS	BELGIQUE	FRANCE	ESPAGNE	ITALIE	SUISSE
<p><b>1814-1891</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Centralisation pour la lutte contre les inondations, le partage des terres et la navigation</li> </ul>	<p><b>1804-1893</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Développement agricole et industriel</li> <li>- Pollutions ponctuelles</li> </ul>	<p><b>1789-1898</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Révolution française</li> <li>- Hygiène publique</li> <li>- Développement agricole</li> <li>- Inondations</li> </ul>	<p><b>1866-1898</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Développement de l'agriculture et des transports (ferroviaires et fluviaux)</li> </ul>	<p><b>1865-1933</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Unification de l'Italie</li> <li>- Réurrence des inondations</li> </ul>	<p><b>1870-1912</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inondations et torrentialité</li> <li>- Déforestation des Alpes</li> <li>- Pollution des rivières par les villes</li> </ul>
<p><b>1891-1954</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inondations dramatiques (1916)</li> <li>- Mauvaise qualité de l'eau potable</li> <li>- Pollution de l'eau de surface</li> </ul>	<p><b>1893-1945</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mauvaise qualité de l'eau potable et danger pour la santé publique</li> </ul>	<p><b>1898-1945</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Assainissement des villes</li> <li>- Mauvais curage des rivières</li> <li>- Développement industriel et hydroélectrique</li> </ul>	<p><b>1898-1953</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Crise économique</li> <li>- Modernisation de l'agriculture et de l'industrie</li> <li>- Croissance des villes</li> </ul>	<p><b>1912-1953</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Développement de l'hydroélectricité et de l'agriculture</li> </ul>	
<p><b>1954-1969</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inondations dramatiques</li> <li>- Accroissement de la demande d'eau potable</li> <li>- Activités récréatives</li> </ul>	<p><b>1945-1980</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dégradation de la qualité des eaux de surface</li> <li>- Mauvais entretien des cours d'eau</li> <li>- Problèmes de santé publique</li> <li>- Limitation du développement agricole</li> <li>- Inondations dramatiques</li> </ul>	<p><b>1945-1964</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Intensification des usages industriels et urbanisation</li> </ul>	<p><b>1953-1978</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ouverture économique (sortie de l'autarcie)</li> <li>- Nouvelles demandes d'eau, par le tourisme, notamment, et accroissement des rivalités</li> </ul>	<p><b>1933-1972</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Développement de la navigation, de l'irrigation et autres usages productifs</li> </ul>	<p><b>1953-1975</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pollution des eaux de surface</li> <li>- Impact de la pollution sur la santé et l'économie</li> <li>- Rivalités entre usagers</li> </ul>

<p><b>1969-1985</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mauvaise qualité des rivières</li> <li>- Dégradation des eaux souterraines</li> <li>- Origine internationale de la pollution</li> <li>- Demande de participation</li> </ul>	<p><b>1964-1992</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dégradation des réserves d'eau</li> <li>- Pollution des eaux de surface</li> <li>- Croissance de la consommation d'eau potable, industrielle et agricole</li> <li>- Émergence des questions environnementales</li> </ul>	<p><b>1978-1985</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Démocratisation et décentralisation</li> <li>- Surexploitation des eaux</li> </ul>	<p><b>1972-1989</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Décentralisation</li> <li>- Pollution des eaux de surface</li> <li>- Problèmes de rareté</li> </ul>	<p><b>1975-1991</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Assèchement des cours d'eau par les barrages</li> <li>- Revendications en faveur de la protection de l'environnement</li> <li>- Changement de perception sur les dysfonctionnements de l'hydrosystème</li> </ul>
<p><b>1985-1995</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Demande d'« écologisation »</li> <li>- Conscience de la relation entre eaux de surface et eaux souterraines</li> <li>- Problème des épandages</li> </ul>	<p><b>1980-1990</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Régionalisation</li> <li>- Directives européennes</li> <li>- Pollution des sources d'eau potable</li> </ul>	<p><b>1985-1999</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Surexploitation</li> <li>- Usage abusif des eaux publiques</li> <li>- Directives européennes</li> <li>- Pollution des eaux de surface</li> <li>- Préoccupations environnementales</li> </ul>	<p><b>1989-1999</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fragmentation de la distribution d'eau</li> <li>- Accroissement de la variabilité du cycle hydrologique</li> </ul>	
<p><b>Depuis 1995</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inondations récurrentes</li> <li>- Changement climatique</li> <li>- Rareté des ressources en eau potable</li> </ul>	<p><b>Depuis 1992</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Préoccupations environnementales</li> <li>- Catastrophes liées à l'eau (inondations, sécheresses, accidents industriels)</li> <li>- Sensibilité des citoyens</li> </ul>	<p><b>Depuis 1999</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rareté de l'eau</li> <li>- Échec du plan hydrologique national</li> <li>- Importance des écosystèmes</li> </ul>	<p><b>Depuis 1999</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Directives européennes</li> <li>- Préoccupations écosystémiques et de durabilité</li> </ul>	<p><b>Depuis 1991</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prise en compte des écosystèmes et biodiversité</li> <li>- Interaction entre qualité et quantité</li> <li>- Importance du paysage</li> </ul>

Puis les préoccupations environnementales apparaissent (1970-1990), après vingt années d'accroissement de l'offre et un début de lutte contre la pollution des rivières. Le premier Sommet de la Terre, à Stockholm en 1972, insiste sur la nécessité de réconcilier l'environnement et le développement économique. Les gouvernements élaborent des programmes d'action, la Communauté européenne s'empare de la thématique environnementale et exerce une contrainte importante sur ses États membres et le milieu associatif se déploie et sensibilise la population. Dans le domaine de l'eau, la réflexion évolue rapidement du contrôle des niveaux de pollution des eaux de surface à une logique écosystémique qui relie les usages et la nature. La gestion quantitative des eaux, souterraines notamment, complète l'approche qualitative par le contrôle accru des pompages. Peu à peu, les concepts de gestion écosystémique, d'approche par ressource, d'usage rationnel, de gestion intégrée par bassin versant et de développement durable se diffusent, notamment grâce aux conventions internationales (par ex. la convention d'Helsinki de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontaliers et des lacs internationaux).

Cependant, le rôle de catalyseur joué par les grandes idées ne doit pas dissimuler l'impact que des problèmes nationaux, comme les catastrophes naturelles, le développement économique, les pénuries d'eau, les réformes politiques et le financement du secteur, ont sur les changements de régimes institutionnels. Par exemple, les Pays-Bas ont essentiellement orienté leur régime de l'eau vers la protection contre les inondations.

Le développement économique contribue également à l'évolution des régimes, du moins jusqu'aux années 1960. L'Espagne transforme sa gestion de l'eau pour surmonter une crise économique à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>22</sup> et la Suisse encourage le développement de l'hydroélectricité. La question des pénuries d'eau est une préoccupation qui entraîne l'instauration de permis de pompage selon une hiérarchie des usages en Espagne (1879) et en Italie (1884). Les menaces que la pollution fait peser sur les réserves d'eau potable amènent également les Pays-Bas, la Belgique et la France à prendre des mesures correctrices.

Enfin le système politique influence le régime institutionnel de l'eau, soit à l'occasion de grandes réformes (par ex. la régionalisation en Belgique en 1980, la décentralisation en Italie à partir de 1972 ou la démocratie en Espagne en 1978), soit en raison de restrictions budgétaires qui provoquent des réformes dans les modes d'organisation et de financement du secteur de la distribution d'eau (par ex. la loi Galli de 1994 en Italie ou le décret wallon de 1999 instituant la Société publique de gestion de l'eau en Belgique).

22. Meritxell Costejá, Nuria Font, Anna Rigol et Joan Subirats, 2004, « The Evolution of the Water Regime in Spain », dans *The Evolution of National Water Regimes in Europe*, sous la dir. de Kissling-Naef et Kuks, *op. cit.*, p. 235-263.

Ainsi, des facteurs spécifiquement nationaux viennent se mêler à des dynamiques transnationales pour expliquer l'évolution des régimes institutionnels de l'eau. Le code civil établit les règles fondamentales de la propriété de l'eau, l'hygiénisme généralise la distribution d'eau, puis l'environnementalisme fait de la protection de l'eau une priorité. Voyons maintenant comment les autorités publiques tentent de résoudre ces problèmes au moyen des droits de propriété et des politiques publiques.

### **Une évolution incrémentale des droits de propriété propre au contexte national**

En matière de droits de propriété, mis à part la première phase de codification (1804-1912), l'évolution reste très spécifique au contexte national (tableau 2). Chaque pays comble à sa manière les lacunes du code civil en fonction des problèmes posés et des rivalités qui apparaissent entre les usagers, au moyen de réformes incrémentales en matière de droits de propriété formelle, de droits de disposition ou de droits d'usage.

À différents moments, les États ont jugé nécessaire de modifier la propriété formelle de l'eau à l'intérieur d'une réforme du code civil (par ex. la reconnaissance de la propriété publique des eaux en Italie en 1933 ou la nationalisation de toutes les eaux en Espagne en 1985) ou d'une réforme du système politique (comme la régionalisation du domaine public en Belgique en 1980). D'autres réformes, de moindre envergure, ont permis de clarifier des questions de propriété (par ex. la séparation de la propriété du lit et des eaux de la rivière en 1898 en France, en 1950 en Belgique et en 1992 aux Pays-Bas). L'échange de titres de propriété est également considéré comme un moyen de régulation publique. Les Pays-Bas ont multiplié les motifs d'expropriation à des fins de gestion de l'eau et la Région flamande en Belgique a facilité le rachat de terres agricoles pour créer des corridors de nature.

Tableau 2. L'évolution des droits de propriété dans six pays européens

PAYS-BAS	BELGIQUE	FRANCE	ESPAGNE	ITALIE	SUISSE
<p><b>1814-1891</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Propriété publique des rivières navigables</li> <li>- Rivières non navigables et eaux souterraines soumises à la propriété foncière</li> </ul>	<p><b>1804-1893</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eaux courantes et rivières navigables publiques</li> <li>- Droits de riveraineté</li> <li>- Lien avec la propriété foncière</li> <li>- Servitudes de drainage</li> </ul>	<p><b>1789-1898</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rivières navigables et eaux courantes publiques</li> <li>- Droits de riveraineté sur les rivières</li> <li>- Autres eaux liées à la propriété foncière</li> </ul>	<p><b>1866-1898</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Propriété publique de l'eau le long des terres publiques</li> <li>- Propriété privée sur les terres privées</li> <li>- Hiérarchisation des usages pour les concessions</li> </ul>	<p><b>1865-1933</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Présomption de propriété publique</li> <li>- État arbitre entre les différents usages</li> <li>- Évolution vers un régime d'autorisation des usages</li> </ul>	<p><b>1870-1912</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Droits de propriété au niveau cantonal</li> <li>- Souveraineté fédérale sur la police des eaux et la force hydraulique</li> </ul>
<p><b>1891-1954</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconnaissance des <i>waterschappen</i></li> <li>- Expropriations en faveur de la navigation et des digues</li> <li>- Servitudes pour l'entretien des digues</li> </ul>	<p><b>1893-1945</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Expropriation au bénéfice de la distribution d'eau</li> </ul>	<p><b>1898-1945</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Autorisations de pompages et séparation de la propriété du lit et de l'eau</li> <li>- Restriction sur la propriété des sources</li> <li>- Concessions pour l'hydroélectricité</li> </ul>	<p><b>1898-1953</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Idem</i></li> </ul>	<p><b>1912-1953</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Code civil suisse : eaux de surface publiques et autres privées (sources)</li> <li>- Établissement du système de concessions pour l'hydroélectricité</li> </ul>	<p><b>1912-1953</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Code civil suisse : eaux de surface publiques et autres privées (sources)</li> <li>- Établissement du système de concessions pour l'hydroélectricité</li> </ul>
<p><b>1954-1969</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concessions et servitudes sur les aquifères pour la distribution d'eau</li> <li>- Expropriation pour le drainage et la production d'eau</li> <li>- Réserves naturelles sur des terrains publics ou privés</li> </ul>	<p><b>1945-1980</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Limitation des droits de disposition des propriétaires riverains</li> <li>- Présomption de propriété sur le lit des rivières non navigables</li> </ul>	<p><b>1945-1964</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestion par usages : agriculture, navigation, eau potable et eau minérale</li> </ul>	<p><b>1953-1978</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Idem</i></li> </ul>	<p><b>1933-1972</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconnaissance de la propriété publique, mais tolérance d'eaux privées</li> <li>- Droits d'usage et permis publics pour la production et la consommation</li> </ul>	<p><b>1953-1975</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Limitation de droits d'usage (rejets d'eaux usées, ménages)</li> </ul>

<p><b>1969-1985</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Droit des riverains à une eau propre</li> <li>- Limitations et permis de rejets</li> <li>- Concessions pour les gros pompages d'eau souterraine</li> </ul>	<p><b>1964-1992</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Limitation progressive des droits d'usage mis sous contrôle administratif (permis de pompage)</li> </ul>	<p><b>1978-1985</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Idem</i></li> </ul>	<p><b>1972-1989</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Idem</i></li> </ul>	<p><b>1975-1991</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Limitation de droits d'usage par des mesures de protection environnementale</li> </ul>
<p><b>1985-1995</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Limitation de la propriété au lit des rivières et eau courante qualifiée de <i>res communes</i></li> <li>- Expropriation à des fins environnementales</li> </ul>	<p><b>1980-1990</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Transfert du domaine public aux Régions</li> <li>- Autorisation pour le captage des eaux souterraines</li> <li>- Capacité d'expropriation ou régulation des usages</li> </ul>	<p><b>1985-1999</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Toutes les eaux dans le domaine public hydraulique</li> <li>- Régime transitoire (50 ans) et concessions</li> <li>- Débits minimaux, hiérarchisation des usages et limitation si surexploitation</li> </ul>	<p><b>1989-1999</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Réaffirmation du principe de propriété publique de toutes les eaux</li> <li>- Allocation de droits d'usage à des utilisateurs privés</li> </ul>	<p><b>1989-1999</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Réaffirmation du principe de propriété publique de toutes les eaux</li> <li>- Allocation de droits d'usage à des utilisateurs privés</li> </ul>
<p><b>Depuis 1995</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Expropriation pour la création de plaines de rétention</li> <li>- Limitation des droits d'usage dans les plaines de rétention</li> </ul>	<p><b>Depuis 1990</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Expropriation des digues à des fins récréatives et de protection de la nature</li> <li>- Interdiction de bâtir sur les berges</li> </ul>	<p><b>Depuis 1992</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pas de changements</li> <li>- Eau comme patrimoine commun de la Nation</li> <li>- Limitation et contrôle des usages</li> </ul>	<p><b>Depuis 1999</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cession contractuelle des droits d'usage</li> <li>- Banque des droits d'usage</li> <li>- Priorité aux besoins écologiques</li> </ul>	<p><b>Depuis 1991</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Octroi de débits résiduels minimaux sur les cours d'eau</li> </ul>

La modification des droits de disposition constitue un levier important dans la gestion de l'eau. À nouveau, les Pays-Bas multiplient les servitudes, c'est-à-dire les limitations légales à la pleine jouissance de la propriété, à des fins d'entretien des digues, d'établissement de réserves naturelles ou de distribution d'eau (dont la servitude pour le pompage d'eau souterraine sur un terrain privé à des fins de distribution d'eau potable). La Belgique favorise l'irrigation et le drainage agricole de la même manière à partir de 1848 (la servitude d'aqueduc ou la servitude d'écoulement). L'introduction d'un système de concessions sur certains usages de l'eau est une autre modification des droits de disposition. Elle favorise le développement de l'hydroélectricité en Suisse et en France (1916 et 1919). Les concessions sont également utilisées dans les pays méditerranéens (Espagne et Italie) pour gérer la rareté de l'eau et établir une hiérarchie des usages. Plus récemment, le souci de préservation de la nature entraîne une réduction de la portée des droits de disposition (par ex. la Suisse contraint les hydroélectriciens à laisser s'écouler un débit minimal en aval des barrages depuis 1991). L'octroi ou la restriction des droits de disposition est un outil de gestion de l'eau dont il ne faut pas négliger la portée redistributive.

Les autorités publiques confèrent également des droits d'usage à des usagers non-proprétaires ou réduisent les droits d'usage des propriétaires formels et des appropriateurs par des politiques publiques (par ex. les systèmes de permis et de redevances)<sup>23</sup>. Elles peuvent toutefois agir plus directement sur les droits d'usage (par ex. l'interdiction de construire sur les berges d'une rivière ou l'interdiction de la baignade dans les rivières régulées par un barrage hydroélectrique), une pratique courante en Suisse, en France ou encore en Belgique. Dans le cas de l'Italie, remarquable à cet égard, l'État distribue les usages (ou entérine les situations de fait), tout en réaffirmant deux fois la propriété publique de l'eau (1933 et 1989). Généralement, les pays qui régulent les droits d'usage modifient moins fréquemment les droits de propriété formelle et les droits de disposition.

L'évolution des droits de propriété sur l'eau suggère une différenciation progressive des propriétaires. Au XIX<sup>e</sup> siècle, la propriété sur l'eau est distribuée en fonction des besoins de l'agriculture et de la protection contre les crues. Des droits de disposition spécifiques sont ensuite reconnus à l'industrie, à la production d'énergie et à la distribution d'eau potable, afin de permettre leur essor (1900-1945). Enfin, la propriété est restreinte, dans la seconde moitié du siècle, selon un objectif de lutte contre la pollution, ce qui a pour effet d'accroître la différenciation entre les usagers et contribue à reconnaître, dans les

23. Nous préférons classer ces dispositions parmi les politiques publiques dans la mesure où elles modifient le comportement du propriétaire sans lui retirer sa propriété (par ex. l'autorisation préalable de pompage d'eau souterraine pour contrôler les prélèvements).

années 1990, des usages non productifs liés au respect du milieu naturel (par ex. les débits résiduels minimaux en Suisse) ou à la récréation (par ex., en Belgique, le décret flamand de 1996 relatif aux retenues d'eau).

Ainsi, mis à part la codification initiale, les droits de propriété sur l'eau ont connu une évolution incrémentale et spécifique au contexte national. Au gré des réformes, les États ont choisi d'agir non seulement sur la propriété formelle (par ex. la nationalisation ou les motifs d'expropriation), mais aussi sur les droits de disposition (par ex. les servitudes et les concessions) et d'usage (par ex. les restrictions en matière de construction). L'étendue des usagers régulés par les droits de propriété s'est progressivement élargie.

### **L'accroissement de l'éventail des interventions publiques**

Les politiques publiques de l'eau se développent, pour l'essentiel, au cours du xx<sup>e</sup> siècle (tableau 3). Les réponses apportées aux problèmes publics ciblent des groupes de plus en plus différenciés.

Au xix<sup>e</sup> siècle, l'hydraulique est déjà aux mains de l'État et favorise le développement de l'agriculture et du commerce. En France, aux Pays-Bas, en Belgique et, dans une moindre mesure, en Suisse, les corps d'ingénieurs civils bâtissent les ponts, les digues et les canaux nécessaires à la navigation et à la protection de la population contre les crues. Cette production directe de biens et de services se retrouve en Espagne et en Italie avec les grands programmes d'irrigation du début du xx<sup>e</sup> siècle. Elle s'élargit alors à la distribution d'eau publique et à l'évacuation de la pollution (par ex. la création de la Société nationale de distribution d'eau en 1916 en Belgique), même si la mainmise des municipalités reste prépondérante dans ce secteur où les interventions étatiques prennent la forme de subventions aux investissements.

Autrement, les politiques publiques de l'eau sont essentiellement prescriptives jusqu'aux années 1960. Elles consistent à établir une police des eaux qui interdit et sanctionne les actions les plus préjudiciables (par ex. jeter des cadavres d'animaux dans les rivières en Belgique en 1886 ou déboiser les flancs de montagne en Suisse en 1876) au bénéfice de l'hygiène publique et de la lutte contre les crues. Les premières normes de protection des eaux minérales et de qualité des eaux vendues dans le commerce sont introduites (à partir de 1856 en France). Il faut toutefois attendre les années 1960 et 1970 pour que les normes de qualité de l'eau potable et de qualité des eaux de surface soient généralisées. La mise en place des permis de pompage et de rejet en eau de surface et en eau souterraine est progressive jusqu'aux années 1990.

Tableau 3. L'évolution des politiques publiques dans six pays européens

PAYS-BAS	BELGIQUE	FRANCE	ESPAGNE	ITALIE	SUISSE
<b>1814-1891</b> – Construction de digues et installation de pompes et de drains  <b>1891-1954</b> – Centralisation – Travaux hydrauliques : construction de digues et d'écluses – Poldérisation	<b>1804-1893</b> – Promotion du drainage – Protection des sources d'eau minérale de spa – Pollution des rivières (minerais)  <b>1893-1945</b> – Incitation à la mise en place de la distribution d'eau – Création d'une compagnie nationale – Contrôle de l'eau en bouteille	<b>1789-1898</b> – Contrôle des eaux minérales et thermales – Construction d'ouvrages de protection contre les crues  <b>1898-1945</b> – Autorisation pour les forages – Réglementation sectorielle	<b>1866-1898</b> – Pas de politiques publiques  <b>1898-1953</b> – Travaux hydrauliques et planification de l'exploitation – Échec de la mise en œuvre – Développement de l'irrigation	<b>1865-1933</b> – Régime de police des eaux – Réglementation des installations hydrauliques et protection des terres  <b>1912-1953</b> – Mise en œuvre des trois politiques sectorielles	<b>1870-1912</b> – Lutte contre les inondations, la pollution urbaine et développement de la production électrique
<b>1954-1969</b> – <i>Delta plan</i> : digues et écluses – Réforme des <i>waterschappen</i> – Normes de qualité de l'eau potable – Restriction de la pêche	<b>1945-1980</b> – Protection des eaux de surface et souterraines, mais carence dans la mise en œuvre – Subvention des infrastructures de distribution d'eau – Permis de rejets industriels	<b>1945-1964</b> – Développement de la distribution d'eau – Soutien aux infrastructures – Normes de potabilité	<b>1953-1978</b> – Politique de développement de l'offre – Subvention des grandes infrastructures	<b>1933-1972</b> – Lois sanitaires (qualité de l'eau) – Gestion des aqueducs – Régulation de l'irrigation et de l'exploitation	<b>1953-1975</b> – Développement de la protection qualitative des eaux (eutrophisation) – Régulation inexistante des pollutions diffuses agricoles

<p><b>1969-1985</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Normes de qualité des cours d'eau</li> <li>- Permis et taxation des pompages et rejets</li> <li>- Mesures de protection de la nature</li> </ul>	<p><b>1972-1989</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contrôle des rejets industriels et municipaux dans les eaux de surface et souterraines</li> <li>- Normes de qualité</li> <li>- Planification des usages</li> </ul>	<p><b>1975-1991</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Intensification de la protection qualitative des eaux</li> <li>- Principe pollueur-payeur</li> <li>- Mesures de planification et de coordination</li> </ul>
<p><b>1964-1992</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contrôle de la pollution des eaux de surface</li> <li>- Mécanisme de financement de l'épuration industrielle et domestique (Agences de l'eau)</li> <li>- Environnement et protection de la nature</li> </ul>	<p><b>1978-1985</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promotion d'un usage rationnel et protection de l'environnement (Constitution), mais peu de traductions concrètes</li> </ul>	<p><b>1985-1999</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planification des usages et approche par ressource</li> <li>- Protection de l'environnement</li> <li>- Participation des usagers</li> </ul>
<p><b>1985-1995</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Régulation et taxation de l'épandage de lisier</li> <li>- Périmètres de protection pour la production d'eau potable</li> <li>- Plan d'intégration de la gestion</li> </ul>	<p><b>1980-1990</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Transfert des compétences aux Régions</li> <li>- Permis d'émission et d'activité</li> <li>- Protection de la qualité des eaux potabilisables</li> <li>- Taxation des rejets</li> </ul>	<p><b>1989-1999</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planification et création d'autorités de bassin</li> <li>- Réforme de la distribution d'eau</li> <li>- Débits minimaux dans les rivières</li> <li>- Hiérarchisation des usages</li> </ul>
<p><b>Depuis 1995</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planification intégrée (eau et aménagement du territoire)</li> <li>- Rétablissement de la dynamique naturelle des hydrosystèmes (digues et écluses)</li> </ul>	<p><b>Depuis 1990</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Réorganisation de la distribution d'eau</li> <li>- Subvention de l'épuration</li> <li>- Taxation des captages et rejets</li> <li>- Contrôle des épandages de lisier</li> <li>- Coordination des usages par bassin</li> <li>- Information</li> </ul>	<p><b>Depuis 1991</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Intégration des politiques sectorielles</li> </ul>
<p><b>Depuis 1992</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestion intégrée: planification et négociation</li> <li>- Autorisation des pompages et rejets et d'assèchement des zones humides</li> <li>- Protection des captages</li> <li>- Réglementation de la délégation</li> </ul>	<p><b>Depuis 1999</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Priorité de la protection sur l'exploitation</li> <li>- Plans sécheresse avec limitation stricte des pompages</li> <li>- Transferts massifs d'eau (échec)</li> </ul>	<p><b>Depuis 1999</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Intégration de la gestion</li> <li>- Principe de durabilité et bon état des eaux</li> <li>- Normes de rejets en fonction d'un plan de protection</li> </ul>

Le recours aux instruments incitatifs ou fiscaux pour limiter ces pompes et ces rejets se généralise au cours de la dernière phase avec l'application des principes du pollueur-payeur et du prix vérité de l'eau. L'imputation directe du coût du service de l'eau au consommateur se substitue partiellement aux subventions publiques. Le recours aux campagnes d'information, destinées à sensibiliser les groupes cibles aux conséquences de leur comportement, reste plus ponctuel.

Cette évolution s'accompagne d'une différenciation accrue des groupes cibles. Initialement, ceux-ci sont agriculteurs et forestiers, pour s'étendre ensuite à d'autres acteurs économiques (par ex. les bateliers, les producteurs de riz, les hydroélectriciens, les municipalités ou l'industrie minière). À partir des années 1960, les producteurs sont de plus en plus différenciés en fonction de leur activité (par ex. l'éleveur porcin ou l'industrie de la pâte à papier) et de nouveaux usages sont reconnus, liés au milieu naturel et à la récréation.

Ainsi, les politiques publiques, initialement basées sur la fourniture directe de biens et services et les mesures prescriptives, multiplient, à partir de la fin des années 1960, les mesures incitatives et s'adressent à des groupes cibles de plus en plus variés et spécifiques. Bien que leur étendue s'élargisse fortement, leur coordination est plus tardive et partielle. Elle ne devient une préoccupation politique qu'à la suite de l'adoption d'une perspective plus environnementale de la gestion de l'eau, dont la loi française de 1964 fait figure de précurseur.

## **La trajectoire historique des régimes vers l'intégration**

La gestion de l'eau dans les pays européens a évolué vers un régime intégré, sans pour autant parvenir à une intégration totale (tableau 4). Pour rappel, le degré d'intégration du régime institutionnel de l'eau est mesuré au moyen de l'étendue et de la cohérence. Un régime intégré possède une large étendue et une forte cohérence. Aujourd'hui, si l'étendue est large, c'est-à-dire si elle couvre tous les usages de la ressource, la cohérence du régime reste relative.

Lors des deux premières phases, les régimes nationaux sont simples, les usages concernés sont peu nombreux. En Suisse, par exemple, seuls trois usages sont régulés, soit la protection contre les crues, la protection des eaux et la production hydroélectrique. La cohérence de ce régime repose alors sur une adéquation de fait entre groupes cibles et propriétaires de la ressource (par ex. les municipalités propriétaires des cours d'eau et les hydroélectriciens en tant qu'appropriateurs).

En France et en Espagne, le régime se complexifie précocement, au gré de la régulation sectorielle des usages (par ex. l'approvisionnement en eau, l'agriculture, l'hydroélectricité et l'industrie), mais sans aucune coordination. Les autres pays suivent au milieu du xx<sup>e</sup> siècle sur la base d'objectifs de lutte contre la pollution des cours d'eau et des lacs

et de satisfaction de la demande en eau des ménages. L'urbanisation et l'industrialisation provoquent une multiplication des interventions en matière de régulation des rejets et d'épuration des eaux. En outre, la complexité croît à mesure que se développent les usages récréatifs.

Face à l'échec d'une compartimentation des usages, les États multiplient les efforts de coordination à partir de la fin des années 1980. Au-delà des mesures additionnelles (par ex. la réforme du financement de la distribution d'eau, la création de zones naturelles ou la lutte contre la pollution agricole), ce sont surtout des procédures nouvelles qui sont introduites (dont les études d'impact sur l'environnement, les agences de bassin ou les contrats de rivière). Cependant, ce souci de coordination au moyen de la planification, de la participation des usagers ou de la concertation entre autorités publiques ne s'accompagne pas nécessairement de modifications des instruments de politique publique ou des droits de propriété susceptibles de mettre fin aux incohérences. Ainsi, si l'étendue est large, la cohérence reste faible.

De façon plus dynamique maintenant, la trajectoire du développement des régimes vers l'intégration connaît trois grandes étapes. De 1800 à 1950, les phases des régimes sont principalement guidées par la réforme des droits de propriété. Le soutien au développement économique consiste en l'octroi de droits de disposition et d'usage. Ensuite, de 1950 à 1985, les politiques publiques dominent. Les autorités publiques s'attaquent au problème de la pollution des eaux de surface au moyen de systèmes d'autorisation et de taxation, sans remettre en cause la distribution des droits de propriété. Après 1985, les droits de propriété réapparaissent comme instrument de régulation publique aux côtés des politiques publiques. Des usages fraîchement reconnus, comme la préservation de la nature, reçoivent des droits d'accès à la ressource par voie d'expropriation (par ex. la transformation de terres agricoles en réserves naturelles en Belgique) ou d'ajustement des droits de disposition (comme les débits minimaux au pied des barrages en Suisse). Dans l'ensemble de la période considérée, nous observons que les trajectoires des régimes institutionnels de l'eau sont mixtes, c'est-à-dire conduites à la fois par les droits de propriété et les politiques publiques<sup>24</sup>.

---

24. Cela n'est pas évident en soi, ni propre à toutes les ressources naturelles. En effet, dans le cas de la Suisse, l'air est principalement régulé par les politiques publiques et le sol par les droits de propriété. Voir Frédéric Varone, 2001, « Comparaison des régimes institutionnels du sol, de l'eau et de la forêt », dans *Régimes institutionnels de ressources naturelles*, sous la dir. de Knoepfel et al., op. cit., p. 213.

Tableau 4. La qualification des phases des régimes institutionnels de l'eau dans six pays européens

PAYS-BAS	BELGIQUE	FRANCE	ESPAGNE	ITALIE	SUISSE
1814-1891 Régime simple Étendue étroite Cohérence moyenne <i>Réforme par la propriété</i>	1804-1893 Régime simple Étendue étroite Cohérence forte <i>Réforme mixte</i>	1789-1898 Régime simple Étendue étroite Cohérence moyenne <i>Réforme par la propriété</i>	1866-1898 Régime simple Étendue étroite Cohérence forte <i>Réforme par la propriété</i>	1865-1933 Régime simple Étendue étroite Cohérence moyenne <i>Réforme mixte</i>	1870-1912 Régime simple Étendue étroite Cohérence moyenne <i>Réforme mixte</i>
1891-1954 Régime simple Étendue étroite Cohérence forte <i>Réforme mixte</i>	1893-1945 Régime simple Étendue étroite Cohérence forte <i>Réforme par les politiques</i>	1898-1945 Vers un régime complexe Étendue moyenne Cohérence faible <i>Réforme mixte</i>	1898-1953 Vers un régime complexe Étendue moyenne Cohérence moyenne <i>Réforme par les politiques</i>		1912-1953 Régime simple Étendue étroite Cohérence moyenne <i>Réforme par la propriété</i>
1954-1969 Régime complexe Étendue moyenne Cohérence moyenne <i>Réforme mixte</i>	1945-1980 Vers un régime complexe Étendue moyenne Cohérence moyenne <i>Réforme par les politiques</i>	1945-1964 Régime complexe Étendue large Cohérence faible <i>Réforme par les politiques</i>	1953-1978 Régime complexe Étendue large Cohérence moyenne <i>Réforme par les politiques</i>	1933-1972 Vers un régime complexe Étendue moyenne Cohérence moyenne <i>Réforme mixte</i>	1953-1975 Régime complexe Étendue moyenne Cohérence moyenne <i>Réforme par les politiques</i>
1969-1985 Régime complexe Étendue large Cohérence moyenne <i>Réforme par les politiques</i>	1964-1992 Régime complexe Étendue large Cohérence moyenne <i>Réforme par les politiques</i>	1978-1985 Régime complexe Étendue large Cohérence faible <i>Réforme par les politiques</i>	1978-1985 Régime complexe Étendue large Cohérence faible <i>Réforme par les politiques</i>	1972-1989 Régime complexe Étendue large Cohérence faible <i>Réforme par les politiques</i>	1975-1991 Régime complexe Étendue large Cohérence moyenne <i>Réforme par les politiques</i>

<p><b>1985-1995</b>  <b>Régime intégré</b>                  Étendue large                  Cohérence forte  <i>Réforme mixte</i></p>	<p><b>1980-1990</b>  <b>Régime complexe</b>                  Étendue large                  Cohérence moyenne  <i>Réforme</i>  <i>par les politiques</i></p>	<p><b>1985-1999</b>  <b>Vers un régime intégré</b>                  Étendue large                  Cohérence forte  <i>Réforme mixte</i></p>	<p><b>1989-1999</b>  <b>Vers un régime intégré</b>                  Étendue large                  Cohérence moyenne  <i>Réforme mixte</i></p>	<p><b>Depuis 1995</b>  <b>Vers un régime intégré</b>                  Étendue large                  Cohérence moyenne  <i>Réforme mixte</i></p>	<p><b>Depuis 1991</b>  <b>Vers un régime intégré</b>                  Étendue large                  Cohérence forte  <i>Réforme</i>  <i>par les politiques</i></p>
<p><b>Depuis 1999</b>  <b>Vers un régime intégré</b>                  Étendue large                  Cohérence forte  <i>Réforme mixte</i></p>	<p><b>Depuis 1992</b>  <b>Vers un régime intégré</b>                  Étendue large                  Cohérence forte  <i>Réforme</i>  <i>par les politiques</i></p>	<p><b>Depuis 1999</b>  <b>Vers un régime intégré</b>                  Étendue large                  Cohérence forte  <i>Réforme mixte</i></p>	<p><b>Depuis 1999</b>  <b>Vers un régime intégré</b>                  Étendue large                  Cohérence forte  <i>Réforme</i>  <i>par les politiques</i></p>	<p><b>Depuis 1990</b>  <b>Vers un régime intégré</b>                  Étendue large                  Cohérence forte  <i>Réforme mixte</i></p>	<p><b>Depuis 1999</b>  <b>Vers un régime intégré</b>                  Étendue large                  Cohérence forte  <i>Réforme</i>  <i>par les politiques</i></p>

Des distinctions apparaissent tout de même entre les trajectoires nationales, principalement sur le rôle de la propriété comme instrument de régulation publique. Certains États, comme les Pays-Bas et l'Italie, modifient substantiellement leurs droits de propriété à chaque phase, voire nationalisent leur eau à l'image de l'Espagne. D'autres, la Belgique, la France et la Suisse, accordent une place moindre aux changements de propriété dans la gestion de l'eau.

Ainsi, les régimes nationaux évoluent de concert avec des régimes simples vers des régimes complexes après la Seconde Guerre mondiale (sauf en France et en Espagne, plus précoces), puis vers des régimes intégrés ou en voie d'intégration à partir des années 1990, en suivant une trajectoire mixte. Les efforts de coordination visant l'intégration des différentes interventions publiques favorisent l'adoption de règles procédurales sans passer par un ajustement des règles substantielles. Il apparaît que différents chemins sont possibles vers l'intégration et seule une connaissance approfondie des développements des droits de propriété, aussi bien que des politiques publiques, permet d'identifier les incohérences à surmonter.

### **Gestion intégrée et durabilité : le lien entre l'état de la ressource et le type de régime**

Le développement durable se fonde sur l'utilisation raisonnée des ressources naturelles en vertu d'une solidarité intergénérationnelle<sup>25</sup>. Il relie l'activité humaine à la protection de la nature selon trois dimensions (écologique, économique et sociale) et reconnaît l'interdépendance des actions menées à l'égard des usagers. En matière de gestion de l'eau, la dimension écologique peut être appréhendée au moyen du concept de bon état écologique, défini par la directive cadre sur l'eau. La dimension économique du développement durable se rapporte à l'efficacité allocative de la distribution de la ressource, c'est-à-dire à un accès privilégié aux usages les plus productifs, ceux dont la valeur ajoutée est la plus importante. Enfin, la durabilité sociale consiste à garantir le plus large accès possible à la ressource, à un prix abordable.

Bien que les mesures sociales soient répandues, au moins en matière de garantie d'accès à l'eau potable (par ex. la subvention du service ou l'interdiction des coupures), et que certaines règles favorisent l'efficacité allocative (par ex. la transmission de la propriété foncière par le marché), il n'existe pas encore d'indicateurs de durabilité sociale et économique qui fournissent un aperçu de la situation. La dimension écologique de la durabilité des usages de l'eau est la seule qui soit

---

25. Commission mondiale sur l'environnement et le développement, 1988, *Notre avenir à tous*, Rapport Brundtland, Montréal, Éditions du Fleuve, 398 p., p. 51.

largement mesurée (tableau 5). De ce point de vue, la transition vers une gestion intégrée de l'eau ne suffit pas à résoudre les problèmes environnementaux. Pour ce qui est des aspects quantitatifs, seuls les Pays-Bas et la Suisse sont parvenus à réduire significativement leur risque d'inondation, lequel est négligeable en Espagne. Il en va de même des prélèvements : trois pays présentent une situation de stress hydrique (prélèvements supérieurs à 20 % du volume disponible)<sup>26</sup>. Ainsi, les aspects quantitatifs continuent de peser sur la durabilité des usages de l'eau.

La pollution des eaux reste préoccupante dans la plupart des pays d'Europe. Bien que la situation s'améliore<sup>27</sup>, les efforts doivent être poursuivis. En matière d'eaux usées, dont les rejets sont responsables de la majeure partie de la pollution des eaux de surface, trois pays demeurent au-dessous des normes d'épuration<sup>28</sup>. De même, la régulation de l'épandage ne permet pas de réduire suffisamment les pollutions agricoles diffuses. La Belgique et les Pays-Bas conservent des volumes anormalement élevés (226 kg d'azote à l'hectare [N/ha]), de même que certaines régions d'Europe (par ex. l'ouest de la France). Également, les ventes de pesticides attestent un épandage important qui menace la qualité des eaux souterraines. Par conséquent, les concentrations moyennes de nitrates (NO<sub>3</sub>) dans les eaux demeurent nettement au-dessus des valeurs guides. Ainsi, les résultats sont mitigés, en dépit de sources d'information plutôt optimistes. La durabilité écologique des usages de l'eau en Europe n'est pas encore acquise.

---

26. La Belgique retombe au-dessous des 20 % si l'on exclut les pompages pour le refroidissement des centrales électriques.

27. Agence européenne de l'environnement, 2003, *Les eaux de l'Europe : une évaluation basée sur des indicateurs – Résumé*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 24 p.

28. *Directive 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires* (J.O.C.E. L 135, 30 mai, p. 40-52).

Tableau 5. État de la ressource et pression du problème dans six pays européens

	PAYS-BAS	BELGIQUE	FRANCE	ESPAGNE	ITALIE	SUISSE
Inondations catastrophiques (1990-2006)	3 (0 mort)	10 (9 morts)	28 (116 morts)	6 (37 morts)	17 (87 morts)	4 (9 morts)
Prélèvements d'eau (2002) (% ressource)	9,9%	45,1 % (1998)	17,5 %	33,5 %	24 %	4,7 %
Traitement des eaux usées domestiques	99 % (2002)	38 % (1998)	79 % (2001)	89 % (2002)	75 % (1995)	96 % (2000)
Épandage de fertilisants (kg N/ha) (2000)	226	174	39	39	37	n.d.
Ventes totales de pesticides (en t) (2001)	7 865	8 845	99 635	35 700	76 346	n.d.
Nitrates dans les rivières (2003) (mg NO <sub>3</sub> /l)			8,26			
Nitrates dans les aquifères (2002) (mg NO <sub>3</sub> /l)	24,9	24,9				

Légende : les cases en gris indiquent la persistance des pressions environnementales.

Symboles et abréviations : ha = hectare kg = kilogramme l = litre mg = milligramme N = azote NO<sub>3</sub> = nitrate n.d. = non disponible t = tonne métrique (1 t = 1 000 kg).

Sources\* : Office of United States Foreign Disaster Assistance et Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, *Emergency Event Database* [www.em-dat.net]; Université catholique de Louvain, Bruxelles, Belgique, mai 2006 pour les inondations. Agence européenne de l'environnement, 2005, *European Environment – State and Outlook 2005*, Luxembourg, OPOCE, 570 p. Pour les prélèvements d'eau, sauf dans le cas de la Belgique : Eurostat, 2003, « Water Resources in the EU [European Union] and in the Candidate Countries », dans *Statistics in Focus*, Theme 8 – Energy and Environment, mars, Luxembourg, OPOCE, 8 p. Index d'exploitation de l'eau, pourcentage de la ressource d'eau renouvelable totale disponible. La situation est qualifiée de stress hydrique au-delà de 20% ; Eurostat, 2003, « Water Use and Waste Water Treatment in the EU and in Candidate Countries », dans *Statistics in Focus*, *op. cit.*, pour le traitement des eaux usées. Total de la population connectée à une station de traitement des eaux. Le seuil est fixé ici à 80 % ; Agence européenne de l'environnement, *op. cit.*, pour les épandages. Balance brute des nutriments ; *Eurostat online database*, 2006 (16 mai) pour les ventes de pesticides. Agence européenne de l'environnement, *op. cit.*, pour les nitrates dans les rivières. Données moyennes pour l'Europe de l'Ouest (Autriche, Danemark, France, Allemagne, Luxembourg et Royaume-Uni). Concentration maximale acceptable de nitrates pour la production d'eau potable : 1,3 mg de nitrate par litre (NO<sub>3</sub>/l) ; Agence européenne de l'environnement, *op. cit.*, pour les nitrates dans les aquifères. Données moyennes pour l'Europe de l'Ouest (Autriche, Belgique, Danemark, Allemagne et Pays-Bas). La concentration acceptable est inférieure à 10 mg NO<sub>3</sub>/l.

\* Les renseignements proviennent principalement d'Eurostat et de l'Agence européenne de l'environnement. Ces données sont collectées afin de contrôler la mise en œuvre des directives européennes sur l'eau dans les États membres et peuvent être estimées fiables, voire modérément optimistes. Elles ne dissimulent pas pour autant le fait que des efforts importants doivent encore être consentis pour garantir une durabilité écologique des usages de l'eau.

## CONCLUSION

Les appels en faveur d'une gestion intégrée de l'eau se limitent essentiellement, comme la directive cadre européenne sur l'eau en témoigne, à l'adoption de règles procédurales en matière de planification et de participation. L'objectif de cet article est de prendre le contrepied de ces propositions pour rappeler l'importance des changements de règles substantielles dans les réformes de la gestion de l'eau. L'analyse comparée des trajectoires historiques des régimes institutionnels de gestion de l'eau en Europe présentée ici livre un certain nombre d'enseignements.

- Chaque nouveau problème a nécessité des réponses qui ont créé ou modifié les règles substantielles.
- Les droits de propriété ont joué un rôle au moins égal aux politiques publiques dans la régulation des usages de l'eau, comme l'attestent les trajectoires mixtes des régimes vers l'intégration.
- Les droits de propriété ont évolué de manière incrémentale, en réponse à des situations nationales spécifiques, avec des autorités publiques qui n'hésitaient pas à limiter les droits d'usages, mais aussi à modifier les droits de disposition et la propriété formelle.
- L'éventail des instruments des politiques publiques s'est étoffé de la production directe de biens et services aux mesures prescriptives (interdictions générales éventuellement assorties d'autorisations individuelles), puis incitatives (taxes et subsides), ce qui a conduit à la différenciation progressive des groupes cibles.
- Dans l'ensemble, les régimes ont évolué vers une gestion intégrée de l'eau, bien que d'importants problèmes de cohérence demeurent entre les diverses interventions et réglementations publiques, et cela, en dépit d'importants efforts de coordination.

Ces résultats illustrent bien l'importance de la cohérence des règles substantielles pour parvenir à une gestion intégrée et durable de l'eau. Comme nous l'avons vu, les récents efforts d'intégration des pays européens par l'accroissement des règles procédurales ont eu des effets seulement partiels sur la performance écologique. Il est vain de développer des procédures nouvelles si l'on ne s'attaque pas aux racines des incohérences présentes dans le design des règles substantielles.

La directive cadre sur l'eau s'inscrit pourtant dans cette tendance à privilégier l'instauration de nouvelles procédures (par ex. la désignation d'autorités de bassin, l'élaboration de plans de gestion et de programmes de mesures ou la consultation du public). Elle fixe un objectif ambitieux de bon état écologique des eaux que les États membres de l'Union européenne doivent atteindre d'ici 2015, mais sans préciser comment

adapter les règles substantielles à cet objectif<sup>29</sup>. Dans ce contexte, le succès de la gestion intégrée repose sur la capacité des acteurs, notamment associatifs, à s'approprier les procédures pour provoquer une réforme des règles substantielles, des politiques publiques et des droits de propriété, dans le sens d'une meilleure cohérence. Une telle réforme passe par la remise à plat de la distribution de l'accès et de l'usage de l'eau dans les bassins versants, qui nécessite, en l'absence de consensus entre les usagers, à la fois un arbitrage politique et un accompagnement financier.

De tels constats ne sont pas exempts de leçons pour le Québec qui s'est, lui aussi, placé sur la voie de l'intégration des politiques de l'eau et du développement durable. En effet, la Politique nationale de l'eau adoptée par la province vise à protéger les écosystèmes aquatiques et à mettre en place une gestion intégrée et participative dans une perspective de développement durable<sup>30</sup>. Les mesures préconisées sont aussi nombreuses qu'ambitieuses : la mise en œuvre du principe du pollueur-payeur, le développement des instruments incitatifs (les taxes, la redevance d'utilisation, les crédits d'impôts...), la création des organismes de bassin chargés d'élaborer un plan directeur de l'eau et un contrat de bassin entre les usagers, la modernisation de l'épuration des eaux usées et l'amélioration de l'accès public aux berges et aux cours d'eau. Les dispositions du programme ont, à ce jour, fait l'objet de peu de traductions législatives et seuls les éléments procéduraux ont été mis en place, c'est-à-dire les organismes de bassin et la préparation des plans directeurs<sup>31</sup>.

Jusqu'ici, le régime institutionnel de l'eau du Québec peut être qualifié de complexe en voie d'intégration, même si les efforts de coordination restent timides. Du côté des droits de propriété, le code civil québécois considère toutes les eaux, de surface et souterraines, comme une propriété commune sur laquelle les propriétaires fonciers n'ont que des droits d'usage<sup>32</sup>. Quant aux politiques publiques, les mesures

---

29. Directive 2000/60/CE, *op. cit.*

30. Gouvernement du Québec, 2002, *L'eau. La vie. L'avenir. Politique nationale de l'eau*, Québec, 94 p., p. 9.

31. Alexandre Brun et Frédéric Lasserre (dir.), 2006, *Les politiques de l'eau. Grands principes et réalités locales*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 420 p.; Alexandre Brun et Frédéric Lasserre, 2004, «La mise en œuvre difficile des politiques territoriales de l'eau au Québec (Canada): le cas des contrats de bassin», communication présentée à la journée d'études *Les territoires de l'eau*, Université d'Artois, Arras, 26 mars; et Jean-François Bideault, 2003, «La gestion intégrée de l'eau: dynamique d'acteurs, de territoires et de techniques», *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 47, n° 132, p. 389-411.

32. Madeleine Cantin Cumyn, Michelle Cumyn et Claire Skrinda, 2000, «L'eau, chose commune: un statut juridique à confirmer», *Revue du Barreau canadien*, vol. 79, p. 398-419.

sectorielles couvrent une étendue importante (par ex. l'autorisation pour tous les pompages et rejets, la réglementation de la baignade et de la navigation, la tutelle législative sur les services municipaux de distribution et d'assainissement des eaux ou les mesures de protection de la nature)<sup>33</sup>. Le régime québécois de l'eau est un régime complexe dans lequel la plupart des usages de l'eau sont pris en considération (large étendue), mais où les différentes dispositions sectorielles ne sont pas coordonnées selon une vision d'ensemble (cohérence faible), dans la mesure où les groupes cibles des politiques publiques et les propriétaires ne coïncident pas toujours (par ex. la difficulté pour un citoyen québécois d'exercer son droit de navigation par défaut d'accès aux berges). Ainsi, comme les pays européens, le Québec doit, d'une part, insister sur l'adéquation entre les règles et les objectifs et, d'autre part, renforcer la cohérence des règles substantielles pour que la gestion intégrée de l'eau devienne effective. Son action devrait, en outre, être facilitée par le caractère public de la propriété formelle des eaux qui donne toute latitude d'action au gouvernement pour organiser l'accès et l'usage de la ressource sans devoir réformer le statut de la propriété.

Au moment où le Québec institue la gestion par bassin, il est utile de rappeler que la gestion intégrée de l'eau nécessite un dosage subtil entre le pilotage centralisé et le traitement des problèmes à l'échelle locale. La Politique nationale de l'eau charge les organismes de bassin de réaliser les plans directeurs de l'eau et d'en assurer la mise en œuvre au moyen de contrats de bassin<sup>34</sup>. Si elle s'avère utile pour identifier les rivalités locales et sensibiliser la population à l'environnement (voir par ex. les contrats de rivière en Belgique), cette démarche à caractère volontaire ne peut pas dépasser les enjeux secondaires, voire marginaux, de la gestion de l'eau (dont le nettoyage des berges, la pêche préventive avant travaux ou la renaturation d'un tronçon). Les organismes et les contrats de bassin n'auront prise ni sur l'allocation des subventions ni sur l'implantation des infrastructures, ni sur les redistributions entre usagers. Il n'est pas plus réaliste de croire que les négociations entre la province, les municipalités ou les industriels se déplaceront vers les organismes de bassin. L'instauration d'une gestion intégrée doit composer avec les relations et les enjeux de pouvoir existants.

L'adaptation des usages anthropiques aux cycles écosystémiques et à la durabilité est bien une politique redistributive, dont les coûts sont concentrés sur des groupes cibles bien précis (par ex. les industriels et les agriculteurs) et les bénéfices diffus (par ex. l'amélioration de la

---

33. Ces dispositions émanent principalement de la Loi sur la qualité de l'environnement (Lois et règlements du Québec / L.R.Q. 1981, c. Q-2) et de la Loi sur le régime des eaux (L.R.Q., c. R-13).

34. Gouvernement du Québec, *L'eau. La vie. L'avenir...*, op. cit.

demande biochimique en oxygène d'un cours d'eau)<sup>35</sup>. Les arbitrages à réaliser sont difficiles et politiquement risqués. De surcroît, la restauration du bon état écologique des eaux est une démarche coûteuse qui nécessite le soutien des budgets publics ou bien la mise en place de mécanismes de financement internes au secteur, sur la base du principe de l'utilisateur ou du pollueur-payeur. Aucun résultat tangible en matière de durabilité ne sera observé, en Europe comme au Québec, tant que les autorités publiques ne tiendront pas compte de la question de la redistribution de l'accès et des usages de l'eau et qu'ils ne la soutiendront pas par des engagements financiers adéquats.

---

35. Theodore Lowi, 1970, «Decision-making vs. Policy-making: Toward an Antidote for Technocracy», *Public Administration Review*, vol. 30, p. 314-325; James Wilson, 1986 [1979], *American Government: Institutions and Policies*, 3<sup>e</sup> éd., Lexington, DC Heath.