

LA GESTION DE L'EAU EN BELGIQUE. ANALYSE HISTORIQUE DES RÉGIMES INSTITUTIONNELS (1804-2001)

David Aubin, Frédéric Varone

CRISP | « [Courrier hebdomadaire du CRISP](#) »

2001/26 n° 1731-1732 | pages 5 à 75

ISSN 0008-9664

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2001-26-page-5.htm>

!Pour citer cet article :

David Aubin, Frédéric Varone, « La gestion de l'eau en Belgique. Analyse historique des régimes institutionnels (1804-2001) », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2001/26 (n° 1731-1732), p. 5-75.

DOI 10.3917/cris.1731.0005

Distribution électronique Cairn.info pour CRISP.

© CRISP. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Courrier hebdomadaire

n° 1731-1732 • 2001

La gestion de l'eau en Belgique
Analyse historique des régimes institutionnels
(1804-2001)

David Aubin
Frédéric Varone

Centre de recherche et d'information socio-politiques
CRISP

CENTRE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION
SOCIO-POLITIQUES – CRISP

Président : Xavier Mabilie
Directeur général : Vincent de Coorebyter
Secrétaire général : Pierre Blaise
Rédacteur en chef : Étienne Arcq

Équipe de recherche :
Étienne Arcq, Pierre Blaise, Vincent de Coorebyter,
Caroline Sägers, Anne Vincent, Marcus Wunderle

Conseil d'administration :
Pierre Arcq, Jacques Brassinne de La Buissière (*vice-président*), Camille Deguelle, Franklin Dehousse, Francis Delpérée, Hugues Dumont, Jacques Emond, Jules Gérard-Libois (*président fondateur*), José Gotovitch, Nadine Gouzée, Serge Govaert, Maurice-Pierre Herremans (*président honoraire*), Luc Huyse, Laura Iker, Alexis Jacquemin, Micheline Jamouille, Malou Julin, Xavier Mabilie (*président*), Roland Michel (*administrateur gérant*), Pierre Reman, Guy Spitaels, Robert Tollet (*vice-président*), Els Witte, Paul Wynants

COURRIER HEBDOMADAIRE
Le numéro simple : 275 FB - Le numéro double : 500 FB
Abonnement : 9.500 FB
(TVA comprise)
Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles - Tél.: 02/211 01 80
Banque : 310-0270551-07 - CCP : 000-0065824-58
Site web : www.crisp.be

Éditeur responsable : V. de Coorebyter, Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles
Tous droits de traduction, d'adaptation ou de reproduction par tous
procédés, y compris la photographie et le microfilm, réservés pour tous pays
ISSN 0008 9664

Table des matières

INTRODUCTION	5
CADRE THÉORIQUE	7
RESSOURCE NATURELLE RENOUVELABLE	7
RÉGIMES INSTITUTIONNELS DES RESSOURCES NATURELLES	8
Droits de propriété (ou ‘système régulateur’)	8
Politiques publiques (ou <i>policy design</i>)	10
Types de régimes institutionnels	11
LA RESSOURCE EAU EN BELGIQUE	15
DÉFINITION DE LA RESSOURCE EAU	15
Stock et fruits de la ressource eau	15
Renouvelabilité de la ressource eau	16
Périmètre(s) de la ressource eau	16
Biens et services dérivés de la ressource eau	17
LA SITUATION EN BELGIQUE	17
Le cycle naturel de l’eau en Belgique	18
Le cycle anthropique de l’eau en Belgique	19
CONTEXTE INTERNATIONAL ET PRESSION EUROPÉENNE	22
TRAITÉS INTERNATIONAUX	22
Politique européenne de l’eau	24
Évolution historique de la politique européenne de l’eau	24
Directive-cadre sur l’eau	26
Influence du droit communautaire sur les politiques de l’eau en Belgique	27
DROITS DE PROPRIÉTÉ	29
LA CODIFICATION DES GRANDS CONCEPTS JURIDIQUES	30
LIMITATION DES DROITS DE DISPOSITION EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DE L’AGRICULTURE	32
LIMITATIONS DES DROITS DE DISPOSITION EN FAVEUR DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUES	34
RÉGIONALISATION DES DROITS DE PROPRIÉTÉ	35
Droits de propriété formelle en Flandre	35
Droits d’usage en Wallonie	36
<i>Statu quo</i> à Bruxelles-capitale	36
IDENTIFICATION DES CHANGEMENTS DANS LE SYSTÈME RÉGULATIF	37

POLITIQUES PUBLIQUES	40
PROTECTION PARTIELLE DES COURS D'EAU	40
EXTENSION DES RÉSEAUX DE DISTRIBUTION D'EAU ET CONTRÔLE DE LA QUALITÉ DE L'EAU COMMERCIALISÉE	41
PREMIERS ÉLÉMENTS DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION DE L'EAU	43
SYSTÉMATISATION DE LA POLITIQUE DE PROTECTION DE L'EAU	44
RÉGIONALISATION DE LA POLITIQUE DE L'EAU	45
APPROFONDISSEMENT DES POLITIQUES RÉGIONALES DE L'EAU	46
Flandre (1982-1990)	47
Wallonie (1982-1995)	48
Région de Bruxelles-capitale (dès 1989)	49
Comparaison inter-régionale	52
RENFORCEMENT DES SCHÉMAS INSTITUTIONNELS EN VUE D'UNE INTÉGRATION ...	53
... par la privatisation en Flandre (depuis 1990)	53
... par la contractualisation en Wallonie (depuis 1995)	55
Comparaison inter-régionale	57
IDENTIFICATION DES CHANGEMENTS DANS LE <i>POLICY DESIGN</i>	58
RÉGIMES INSTITUTIONNELS	60
RÉGIME SIMPLE DE RÉPARTITION DE LA PROPRIÉTÉ ET DES USAGES (1804-1893)	60
RÉGIME SIMPLE DE CONSTRUCTION DES RÉSEAUX DE DISTRIBUTION D'EAU (1893-1945)	61
RÉGIME COMPLEXE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION (1945-1980)	61
RÉGIME COMPLEXE DE PROTECTION DES EAUX AU NIVEAU RÉGIONAL	62
Flandre (1980-1990)	63
Wallonie (1980-1995)	63
Région de Bruxelles-capitale (depuis 1989)	63
TENTATIVES EN DIRECTION DE RÉGIMES INTÉGRÉS	64
Région flamande (depuis 1990)	64
Région wallonne (depuis 1995)	65
IDENTIFICATION DES CHANGEMENTS DE RÉGIMES INSTITUTIONNELS	65
INTERPRÉTATION DE L'ÉVOLUTION DES RÉGIMES INSTITUTIONNELS DE L'EAU	70
CONCLUSION	73
VERS QUELS FUTURS RÉGIMES ?	73
PISTES DE RECHERCHE	75

Introduction

Nombre de problèmes environnementaux actuels, parfois clairement tangibles pour chacune et chacun de nous, attestent de la dégradation de plusieurs ressources naturelles et de la réelle mise en danger de leur capacité de renouvellement. Citons ici, à titre purement exemplatif, la pollution atmosphérique par les gaz à effet de serre et le réchauffement de la planète, la contamination par les métaux lourds de certains sols, l'imperméabilisation croissante et la réduction de la fertilité de ceux-ci, la pollution de différentes nappes aquifères par l'agriculture et des eaux de surface par des rejets non épurés ou encore la raréfaction des réserves d'eau potables et des biotopes vitaux pour la faune et la flore.

Pareilles situations découlent généralement du fait que différents usagers d'une seule et même ressource renouvelable exploitent celle-ci de manière concomitante, chacun poursuivant ses intérêts propres et ignorant – de manière plus ou moins consciente – les autres usagers. En effet, toute ressource naturelle produit différents biens et services économiques, qui correspondent à autant d'usages hétérogènes et souvent concurrents. Aussi, la non-coordination des comportements des multiples usagers en compétition risque de conduire à une surexploitation de la ressource renouvelable, voire à sa destruction – du moins partielle – dans certains cas. Il en résulte, ici et là, un besoin urgent de limiter l'exploitation de certains biens et services (par exemple les restrictions pour les pompages d'eaux souterraines ou pour les rejets polluants), de protéger la ressource dans sa globalité (par exemple les réserves naturelles visant à sauvegarder certains biotopes en voie de disparition), voire de la restaurer (par exemple les pratiques actuelles de renaturation des berges de cours d'eau).

Dès lors, la question qui se pose à l'analyste – et qui sous-tend notre recherche – est la suivante : quelles règles institutionnelles sont en mesure d'assurer une gestion durable d'une ressource naturelle renouvelable, donc la plus large satisfaction possible des demandes des différents usagers de cette ressource (soit les aspects redistributifs, tant économiques que sociaux, de la durabilité) et, en même temps, la pérennité de son renouvellement naturel (soit les aspects environnementaux de la durabilité) ?

Dans le présent Courrier hebdomadaire, notre propos est d'identifier les régimes institutionnels de la ressource eau qui se sont succédés en Belgique entre 1804 et 2001. La politique de l'eau de cette période sera analysée sur la base d'un cadre théorique développé pour décrire et comprendre l'émergence, les changements diachroniques et les effets des régimes institutionnels qui influencent la gestion des ressources naturelles, par exemples le sol, l'air, la forêt, l'eau ou le patrimoine génétique de l'humanité (première partie) ¹.

¹ Nous avons développé l'approche théorique que nous résumons fort sommairement ici dans le cadre des deux projets de recherche suivants : « Comparative Analysis of the Genesis and Effects of Institutional Resource Regimes » financé par le Fonds suisse pour la recherche scientifique et « European Water Regimes and the Notion of a Sustainable Status » financé par le 5^{ème} programme-cadre de l'Union européenne.

Nous présentons succinctement la situation hydrologique en Belgique (deuxième partie) ainsi que le cadre international dans lequel la politique belge de l'eau se développe (troisième partie).

En nous basant sur une étude juridique de la législation relative aux principaux usages de l'eau identifiés ci-dessus², nous analysons successivement l'évolution historique des droits de propriété et celle des politiques publiques (quatrième et cinquième parties). Nous procédons en fonction de leurs principales étapes de développement, dont le contenu est appréhendé selon les dimensions que nous développons dans la partie consacrée au cadre théorique. Nos description et interprétation historiques se fondent sur une analyse secondaire de la littérature, de rapports officiels, de textes législatifs et de débats parlementaires, ainsi que sur plusieurs entretiens avec des experts du secteur de l'eau en Belgique³.

Dans l'étape de recherche suivante, nous identifions les régimes institutionnels de l'eau, toujours en fonction de leur développement séquentiel. Pour chaque régime, nous examinons en particulier son étendue et sa cohérence, afin de déterminer s'il est simple, complexe ou en voie d'intégration. Nous présentons aussi sommairement la trajectoire historique de développement des régimes ainsi que, à titre de mise en perspective de notre recherche exploratoire, quelques premières explications des périodes de transition et de la portée des changements des régimes (sixième partie).

Le présent travail prend sa source dans le champ de l'analyse des politiques publiques. Nous n'avons pas ici l'espace pour nous étendre sur le détail des processus décisionnels qui ont mené à l'instauration des régimes successifs de gestion de l'eau et pour identifier l'influence des acteurs politiques qui les ont façonnés. Néanmoins le poids d'acteurs spécifiques comme les utilisateurs de l'eau et les groupes de défense de l'environnement est mis en exergue parmi les facteurs qui influencent les régimes institutionnels identifiés⁴.

² L'analyse juridique préalable a été menée par Nicolas de Sadeleer et Isabelle Gerkens du Centre d'études du droit de l'Environnement des Facultés universitaires Saint Louis à Bruxelles (étude non publiée).

³ Ce texte a bénéficié de l'apport substantiel et des remarques des personnes suivantes, que nous tenons à remercier vivement : Mesdames Marie-Paule de Vroede (AMINAL) et Katrien Thomaes (VMM) et Messieurs Jean-Paul Adam (SCA Hygiene Products), Paul Bachelet (Vesdre Vive), Jan Balduck (AWZ), Willy Bauwens (VUB), Hubert Brépoels (Inter-Comités de Quartier Verviers), Michel Bruyneel (Commission internationale pour la Protection de l'Escaut, CIPE-ICBS), Willy Callebaut (AWZ), Michel Cornélis (SPGE), Pierre Cornut (CIBE), Filip De Bodt (DenderaktieKomitee), Claude Defosse (Spa Monopole), Ronny De Keer (AMINAL), Carlos D'Haeseleer (Natuurreservaten), Albert Dussart (Fédération des Sociétés de Pêche du Sud et de l'Est de la Belgique), Luc Esch (Association des Communes du Bassin de la Vesdre), Alain Goffinet (AIDE), Didier Herman (contrat de rivière Hoëgne-Wayai), Jacques Huveneers (MET), M. Lagast (VMW), Jean-Michel Martino (AIDE), Roger Moisse (SWDE-ERPE), Francis Rosillon (FUL), Philippe Slégers (SPGE), Frédéric Soete (Inter-Environnement Wallonie), Jacques Tonneau (contrat de rivière de la Vesdre), Benoît Tricot (DGRNE), Paul Vander Borgh (FUL), Christophe Van der Gucht (AquaFin), Johan vander Heyden (DenderaktieKomitee), Rudy Vannevel (VMM), Frank Van Sevenscoten (VMM) et Willy Weyns (Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen) pour les entretiens qu'ils nous ont accordés.

⁴ David Aubin (aubin@spri.ucl.ac.be) Frédéric Varone (varone@spri.ucl.ac.be) sont respectivement chercheur et professeur à l'Association universitaire de recherche sur l'action publique (AURAP) de l'Université catholique de Louvain.

Cadre théorique

L'approche que nous utilisons porte sur l'analyse des régimes institutionnels de gestion des ressources naturelles. Elle part des usages de l'eau et regarde dans quel cadre ces usages se tiennent et de quelle manière ils sont influencés par le système régulateur et les politiques publiques.

Ressource naturelle renouvelable

Ici, nous optons clairement pour une approche anthropocentrique (par opposition à une vision écocentrée) des ressources renouvelables. Ainsi, sous 'ressource naturelle', nous comprenons l'ensemble des éléments de la nature, vivants ou inertes, mobiles ou immobiles, qui procurent potentiellement à l'Homme un certain nombre d'utilités sous la forme de biens et services.

Ces différents usages d'une ressource naturelle sont soit directs, sous forme de consommation (par exemple eau potable) ou de matière première (par exemple eau pour la production industrielle de papier ou d'hydroélectricité), soit indirects, sous forme de milieu vital et d'absorption de polluants (par exemple biotopes pour la faune et la flore, épuration naturelle dans les nappes phréatiques, capacité de dilution des cours d'eau), soit immatériels sous forme d'objets naturels investis de valeurs culturelles ou esthétiques (par exemple paysage lacustre, zones humides rares).

Par conséquent, la définition d'une ressource naturelle dépend toujours fortement des comportements socio-économiques et des perceptions socio-culturelles d'une collectivité. Corollairement, elle varie de manière tout à fait significative dans le temps (par exemple entre différentes générations) et dans l'espace (par exemple entre différentes régions).

De manière à saisir analytiquement la renouvelabilité d'une ressource naturelle, nous en distinguons le stock (de base) et les fruits (aussi appelés flux). Le stock constitue la quantité et qualité minimales de la ressource nécessaire à l'auto-reproduction naturelle de celle-ci, le flux représentant quant à lui l'ensemble des unités produites par le stock. En tenant compte de cette distinction, l'usage d'une ressource est qualifié de durable aussi longtemps que la consommation des biens et services dérivés de la ressource (soit des unités de celle-ci) ne dépasse pas la quantité de fruits produits par le stock. Dans le cas contraire, l'excédent de consommation risque en effet d'entamer le stock et, donc, de mettre en péril sa capacité de renouvellement.

Régimes institutionnels des ressources naturelles

Compte tenu de notre définition anthropocentrique d'une ressource naturelle, il s'agit à présent de savoir quelles règles institutionnelles influencent, guident, voire déterminent, le comportement des différents usagers de la ressource et, par-là, la durabilité *versus* la non-durabilité de sa gestion.

Nous proposons ici de concentrer l'analyse sur les droits de propriété sur la ressource, d'une part, et les politiques publiques qui réglementent l'exploitation ou la protection sectorielle de la ressource, d'autre part. Nous considérons ces deux grandes catégories de règles institutionnelles comme complémentaires, raison pour laquelle, après les avoir discutées séparément, nous les combinons pour définir le concept de 'régime institutionnel d'une ressource naturelle'.

Droits de propriété (ou 'système régulateur')

Nombre d'économistes institutionnels soutiennent que, pour lutter contre la sur-exploitation des ressources naturelles par des individus ou des groupes, il faut susciter un intérêt auprès des usagers en faveur d'une gestion mesurée de la ressource permettant sa conservation à long terme. L'attribution claire de droits de propriété est la solution prônée, car les détenteurs de tels droits perçoivent les bénéfices tirés de la ressource, ce qui les incite à en maintenir et en augmenter la valeur. *A contrario*, si une ressource n'appartient pas clairement à quelqu'un, personne n'est motivé pour en protéger la valeur, d'où dégradation de la ressource.

Nous tenons à insister ici sur le caractère proprement relationnel de la notion de (droit de) propriété. En effet, la propriété n'est jamais une relation entre un individu et une chose, mais toujours une relation entre deux individus ou deux groupes (les possesseurs et les non-possesseurs) à propos d'un objet matériel (ici une ressource naturelle). Par conséquent, l'analyse doit forcément inclure les droits des propriétaires, les devoirs des non-propriétaires, ainsi que l'autorité garante du respect de ceux-ci :

*« Property relations between two or more individuals (or groups) have been defined by stating that one party has an interest that is protected by a right only when all others have a duty. It is essential to understand that property is not an object such as land, but rather is a right to a benefit stream that is only as secure as the duty of all others to respect the conditions that protect that stream. »*⁵

« Property is a benefit (or income) stream, and a property right is a claim to a benefit 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. (...) Property is not an object but is rather a social relation that defines the property holder with respect to something with value (the benefit

⁵ D. W. BROMLEY, *Environment and economy. Property rights and public policy*, Oxford, UK/Cambridge, USA, Blackwell, 1991, pp. 22.

stream) against all others. Property is a triadic social relation involving benefit streams, right holders, and duty bearers. »⁶.

D'un point de vue analytique, nous distinguons trois catégories de droits qui, pris ensemble, rendent compte des diverses relations de propriété que l'on observe dans la réalité :

- les droits de propriété formelle définissent qui est le propriétaire d'une ressource naturelle ou d'une partie de celle-ci. Selon le Code civil de 1804, trois types fondamentaux de propriété sont possibles : la propriété privée (par exemple les sources appartiennent au propriétaire foncier selon le principe d'accession : articles 546, 552 et 641 du Code civil), la propriété publique (par exemple les cours d'eaux navigables font partie du domaine public, donc des biens de l'État : art. 538 du Code civil) et la propriété commune à tous (par exemple personne n'est propriétaire des eaux de surface, même si des unités de celles-ci peuvent être appropriées de manière exclusive : art. 714 du Code civil). Un droit de propriété formelle inclut tous les droits de disposition et d'usage pour autant que ceux-ci ne soient pas explicitement limités par des lois ou des règlements, ce qui est généralement le cas, à mesure que l'on avance dans le temps (art. 544 du Code civil) ;
- les droits de disposition fixent les conditions sous lesquelles un propriétaire peut disposer ou non d'une (partie de la) ressource, soit la transférer à un autre propriétaire par une vente, un héritage, une concession, un don, etc. Les droits de disposition découlent logiquement des droits de propriété formels dans le sens où ne peut vendre ou donner une (partie de la) ressource que celui qui la possède. La distinction entre propriété formelle et droits de disposition est néanmoins pertinente car il existe parfois des limitations de ces derniers sans pour autant qu'il y ait une modification des droits de propriété formelle (par ex. l'interdiction temporaire pour un propriétaire foncier de pomper dans sa source privée en cas de sécheresse : le propriétaire reste formellement le propriétaire de sa source même s'il ne peut pas en disposer librement dans des conditions particulières). La majorité des servitudes prévues par le Code civil limitent les droits de disposition des propriétaires formels (par exemple servitudes de halage et de marchepied, de libre cours, d'aqueduc : articles 556 et 650 du Code civil). Les droits de disposition (avec les droits d'usage discutés ci-dessous) concrétisent donc le contenu substantiel ou la portée matérielle de la propriété formelle : ils établissent, avec de plus en plus de précision, ce que peut faire et, respectivement, ce que ne peut plus faire le propriétaire formel de la ressource. On peut ainsi être propriétaire d'une eau dont on ne peut ni disposer (*fructus*), ni user (*usus*) et encore moins détruire (*abusus*) ;
- les droits d'usage établissent quant à eux, de manière très précise cette fois, qui peut faire quel usage de quelle quantité d'une (partie de la) ressource en fonction des biens et services dérivés de celle-ci (par exemple le droit des riverains d'un cours d'eau non navigable de prélever de l'eau pour irriguer leurs champs, le droit de l'État de curer le lit d'une rivière pour en augmenter le débit, un droit de pêche). Ici aussi, le propriétaire formel jouit de tous les droits d'usage pour autant que ceux-ci ne soient pas limités par d'autres réglementations issues du droit pu-

⁶ D. W. BROMLEY, *Environment and economy. Property rights and public policy*, op. cit., p. 2.

blic (par exemple les lois fédérales, arrêtés royaux) et/ou du droit privé (par exemple le Code civil). Dans le cas de ressources ne connaissant ni droits de propriété formelle ni droits de disposition, les droits d'usage constituent les seuls éléments du système régulateur (par exemple les droits de polluer l'air qui, en tant que ressource naturelle, ne fait l'objet d'aucun droit de propriété formelle). Finalement, relevons que les droits d'usage sont ceux qui sont les plus susceptibles d'être modifiés dans le temps.

Distinguer les différents 'étages' des droits qui sous-tendent les relations de propriété permet également d'identifier les acteurs pertinents (soit les propriétaires, les appropriateurs et les consommateurs finaux de la ressource), ainsi que les rapports qu'ils sont théoriquement susceptibles d'entretenir avec la ressource en fonction de leurs titres de propriété et d'accès à celle-ci.

Politiques publiques (ou *policy design*)

Une politique publique est constituée de l'ensemble des décisions et activités que prennent les acteurs politico-administratifs en vue de résoudre un problème reconnu socialement et défini politiquement comme collectif (par exemple les politiques de lutte contre les pollutions agricoles des aquifères, de protection des zones marécageuses, de surveillance des eaux de baignade). Le postulat de cette seconde approche institutionnelle est que si les politiques publiques sont conçues adéquatement et appliquées correctement, alors les problèmes sectoriels engendrés par tel ou tel usage d'une ressource seront résolus ou du moins amoindris. Une gestion durable d'une ressource naturelle présuppose ainsi une bonne coordination au sein de chaque politique sectorielle (coordination *intra-policy*) et, plus encore, entre les politiques d'exploitation et de protection de la ressource (coordination *inter-policies*). Plusieurs auteurs se sont ainsi attachés à identifier les facteurs critiques de succès pour la mise en œuvre et l'efficacité des politiques publiques.

Les politologues⁷ distinguent généralement cinq éléments constitutifs d'une action publique :

- les objectifs décrivent la situation souhaitée une fois le problème collectif résolu. Aux niveaux constitutionnel et législatif, ils demeurent souvent formulés de manière abstraite et générale (par exemple une bonne qualité de l'eau), alors qu'au niveau réglementaire, des valeurs-cibles plus concrètes et mesurables sont fréquemment spécifiées (par exemple une charge maximale de 1 gramme par litre pour les matières en suspension dans les eaux industrielles déversées dans des égouts publics⁸) ;

⁷ Cf. l'ouvrage introductif sur l'analyse et le pilotage des politiques publiques rédigé par P. KNOEPFEL, C. LARRUE et F. VARONE, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 2001.

⁸ Art. 4.2.2.2.1 § 5 de l'arrêté du gouvernement flamand du 1^{er} juin 1995 *fixant les dispositions générales et sectorielles en matière d'hygiène de l'environnement* (Moniteur belge, 31 juillet).

- une logique d'action sous-tend – implicitement parfois – toute politique publique. Ce modèle de causalité se compose de suppositions sur les causes et les effets du problème collectif à résoudre, soit d'une hypothèse causale qui désigne les groupes-cibles de la politique, et sur les formes d'action publique possibles par lesquelles cette situation peut être améliorée, soit d'hypothèses d'intervention qui fixent les instruments de la politique ;
- les groupes-cibles sont donc les acteurs désignés (politiquement) comme les responsables, voire comme les coupables, du problème collectif que cherche à résoudre la politique (par exemple les industries et les ménages polluent les eaux et doivent obligatoirement être reliés à un réseau d'égouttage et d'épuration). En fin de compte, c'est de la (non-)modification de leur comportement que dépend l'atteinte (ou non) des objectifs de la politique publique ;
- les instruments représentent les moyens par lesquels l'État conduit ces groupes-cibles (en fait les usagers de la ressource) à modifier leur comportement. Ils peuvent être prescriptifs (par exemple l'interdiction des phosphates dans les lessives), incitatifs (par exemple une taxe progressive sur la consommation d'eau ménagère) ou persuasifs (par exemple une campagne de sensibilisation aux problèmes de pollution). Généralement, une politique combine plusieurs instruments, dont le degré de coercition dépend souvent de l'image sociale (positive ou négative) et du pouvoir politique (fort ou faible) des groupes-cibles visés ;
- finalement, l'arrangement institutionnel de mise en œuvre se compose de l'ensemble des acteurs politico-administratifs (par exemple direction générale des Ressources naturelles et de l'environnement (DGNRE) en Région wallonne, Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer (AMINAL) en Région flamande), et des acteurs privés investis formellement d'une mission publique (par exemple SA Aquafin), qui sont en charge de l'application des instruments et de l'exécution de la politique en général. Leurs tâches, compétences et ressources d'action (par exemple finances, personnel, informations) sont normalement spécifiées dans les bases législatives et réglementaires de la politique, de même que les modalités de coordination entre les différents services administratifs et/ou entre les niveaux de pouvoir concernés.

De nombreuses études empiriques concluent que les politiques publiques sont souvent incomplètes et incohérentes dans leur formulation et/ou que plusieurs déficits de mise en œuvre caractérisent leur exécution. Il s'agit donc d'identifier si l'inefficacité ou les effets pervers d'une politique (dans notre cas : une gestion non durable des ressources naturelles) sont dus à l'absence de politiques sectorielles, à des politiques mal programmées et/ou à des politiques mal appliquées.

Types de régimes institutionnels

Comme déjà indiqué, le concept de 'régime institutionnel d'une ressource naturelle' résulte de la combinaison des droits de propriété formelle, de disposition et d'usage sur la ressource, avec les politiques d'exploitation (par exemple drainage agri-

cole, navigation, eau en bouteille) et de protection (par exemple épuration des eaux, surveillance des nappes, débits minimaux des rivières) de la ressource. Un régime désigne donc l'ensemble des règles institutionnelles qui influencent le comportement des usagers d'une ressource naturelle.

Il nous paraît particulièrement important de croiser ces deux catégories de règles institutionnelles car, dans la réalité, de nouvelles politiques publiques modifient certains droits du système régulateur : par exemple, la politique de maintien de débits minimaux dans les rivières, afin d'assurer un milieu vital à la faune et à la flore aquatique, limite les droits d'usage et de disposition d'un propriétaire de barrage qui produit de l'hydroélectricité et/ou distribue de l'eau aux industries et aux ménages. Inversement, les droits de propriété existants contraignent la conduite de certaines politiques publiques : par exemple, la politique antérieure de dilution et d'évacuation la plus rapide possible des rejets polluants et des eaux résiduaires, mais aussi la politique de lutte contre les crues, est fortement limitée si les propriétaires du lit de la rivière, soit les riverains, ne curent pas suffisamment celui-ci.

L'imbrication entre les deux éléments constitutifs d'un régime institutionnel (cf. tableau 1 ci-dessous) est certainement la plus évidente et la plus tangible au niveau des droits d'usage, qui représentent le véritable 'point d'intersection' entre droits de propriété et politiques publiques. En traitant simultanément ces deux dimensions, notre cadre théorique vise à mieux rendre compte des variables institutionnelles qui influencent conjointement le comportement des usagers d'une ressource naturelle.

Tableau 1 : Éléments constitutifs d'un régime institutionnel d'une ressource naturelle

Régime institutionnel d'une ressource naturelle	
Système régulateur de la ressource	Design des politiques d'exploitation et de protection de la ressource
1. Droits de propriété formelle 2. Droits de disposition 3. Droits d'usage	1. Objectifs 2. Modèle de causalité 3. Groupes-cibles 4. Instruments 5. Arrangement de mise en œuvre

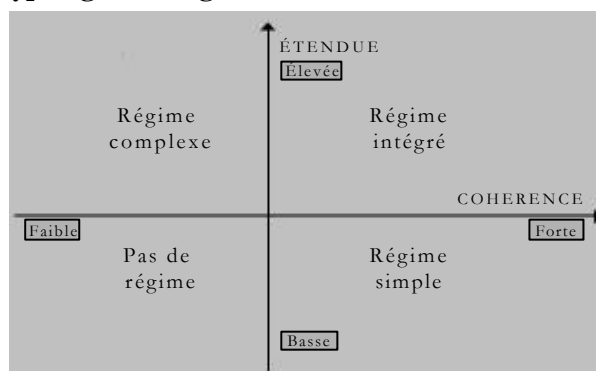
Une fois les éléments constitutifs d'un régime définis, il s'agit de qualifier les différents types de régimes que l'on observe dans la réalité. Afin d'élaborer une typologie (de nature purement heuristique) des régimes institutionnels, nous suggérons de les analyser selon deux critères principaux :

- l'étendue d'un régime nous indique l'importance des usages, et donc du cercle des usagers, de la ressource qui sont effectivement régulés. Pour mesurer l'étendue, il s'agit, entre autres, de recenser le nombre et le type des biens et services dérivés de la ressource qui font explicitement l'objet de droits de propriété formelle, de disposition et d'usage et/ou de politiques publiques particulières. Plus le nombre de biens et services (doublement) régulés est élevé, plus l'étendue du régime le sera aussi ;
- la cohérence du régime concerne l'adéquation entre le cercle des propriétaires de la ressource naturelle et le cercle des groupes-cibles des politiques publiques

(d'exploitation et de protection). En effet, la correspondance entre ces deux groupes d'acteurs contribue à éviter qu'un individu ou un groupe soit limité dans son comportement en tant que groupe-cible, alors que ce même individu ou groupe a toute latitude d'action en tant que propriétaire de l'eau. Par exemple, il serait contradictoire qu'une entreprise soit limitée comme groupe-cible pour ses rejets en eau de surface, alors qu'en tant que propriétaire du terrain qui jouxte la rivière, celle-ci possède la jouissance la plus absolue du cours d'eau. Dans ce cas, si chaque entreprise devient propriétaire du cours d'eau qui la jouxte, alors la première loi qui limite les rejets devient inefficace. De plus, il faut aussi qu'une coordination pro-active (tant verticale que horizontale) entre les autorités politico-administratives chargées de la mise en œuvre des politiques d'exploitation et de protection soit assurée. Plus il y a adéquation entre les groupes d'acteurs définis par les droits de propriété et les politiques publiques, et plus il y a coordination au sein même du *policy design*, plus la cohérence du régime sera élevée.

En croisant ces deux critères de classification des régimes institutionnels, nous identifions quatre types idéaux (cf. graphique 1 ci-dessous).

Graphique 1 : Typologie des régimes institutionnels de ressources naturelles



Cette classification provisoire des régimes est étroitement liée au postulat de base de notre recherche : seul un régime intégré permet une gestion durable de l'eau, soit la satisfaction de tous les usages en même temps que la pérennité de la (renouvelabilité de la) ressource. En effet, pour assurer une gestion durable, il faut que tous les usages de la ressource soient régulés (étendue élevée) et que la coordination entre tous les usagers soit effective (cohérence forte).

Un régime simple ne saurait être durable, car certains usages ne sont pas régulés et, par conséquent, peuvent conduire à une surexploitation de la ressource. Ainsi en est-il par exemple, en Belgique, du régime institutionnel de l'eau au 19^{ème} siècle. Il régule certes de manière parfaitement coordonnée les prélèvements et le drainage des champs (cohérence élevée), mais ne se préoccupe pas de la régénération des nappes souterraines ou de la sauvegarde de la faune et de la flore (étendue faible).

Il en est de même pour un régime complexe n'assurant qu'une faible coordination entre les multiples usagers d'une ressource (cohérence faible) quand bien même la régulation porte sur tous les biens et services demandés (étendue élevée). Les ré-

gimes institutionnels de l'eau qui se développent dans les trois régions durant les années 1970-1990 se caractérisent, par exemple, par un élargissement à tout ce qui concerne l'épuration et la protection des eaux (de surface et souterraines) sans pour autant que les groupes-cibles de ces nouvelles politiques sectorielles correspondent forcément aux propriétaires de l'eau et que les expropriations nécessaires à la mise en œuvre de certaines politiques ne soient opérées.

L'hypothèse générale selon laquelle plus un régime est intégré, plus la gestion de la ressource est durable se trouve de fait au cœur de nos travaux empiriques. Pour la confirmer ou l'infirmer, l'analyste doit identifier les changements de régimes dans le temps (évolution historique vers plus d'intégration ?), puis mesurer les effets des différents régimes sur les usages effectifs de la ressource et l'état de celle-ci (évolution historique vers plus ou moins de durabilité) et, enfin, tester empiriquement la validité de la correspondance supposée. Dans le cadre de ce Courrier hebdomadaire, nous ne pouvons réaliser l'ensemble de ce programme de recherche et, par conséquent, nous nous limitons à la première étape, soit l'identification des changements de régimes sur la période 1804-2001.

La ressource eau en Belgique

Afin d'appliquer le cadre théorique au cas de la gestion de l'eau en Belgique, il s'agit de définir la ressource eau et de décrire la situation hydrique en Belgique.

Définition de la ressource eau

Telle que nous la définissons ici, la ressource eau est la part du système hydrologique utilisée par l'Homme pour satisfaire ses besoins.

D'un point de vue physique, l'eau est un liquide composé d'hydrogène et d'oxygène (H_2O), formant l'hydrosphère à l'échelle du globe. Elle apparaît en trois états (solide, liquide et gazeux) et, dans sa phase liquide, montre une grande diversité qualitative, en termes biologiques, physiques et chimiques. Seule l'eau douce (souterraine ou superficielle) est considérée ici. Globalement, celle-ci est une ressource dynamique, au même titre que l'air ou la faune par exemple. Elle peut prendre parfois les caractéristiques d'une ressource statique (exemple nappe captive).

L'eau se renouvelle continuellement sur la Terre sous forme d'un cycle, le cycle hydrologique ou le cycle de l'eau, dont les principaux éléments sont les précipitations, le stockage sous forme de neige, de glace et d'eau souterraine, les écoulements (de surface ou souterrains), l'évaporation et la transpiration.

À l'état naturel, l'eau n'est pas répartie uniformément à la surface de la Terre. Les quantités et qualités d'eau varient fortement, autant dans le temps que dans l'espace. Les facteurs naturels influant sur cette double variabilité sont principalement d'ordre climatique (températures, précipitations et mouvements des masses d'air) et géologique ou géomorphologique.

Stock et fruits de la ressource eau

Le système hydrologique ou hydrosystème (le stock) offre à la société une série de biens et services (les fruits). La ressource eau comprend aussi bien le stock (soit le système hydrologique mis à profit par l'Homme) que les fruits (soit les biens et services produits : cf. infra).

Relevons que l'appropriation de ces biens et services ne mobilise pas toujours les mêmes quantités et la même qualité d'eau. Par exemple, l'eau de boisson nécessite une très haute qualité bactériologique ; un usage médical nécessite des caractéristiques physico-chimiques précises (par exemple eau pauvre en sodium) ; le turbinage de l'eau nécessite de gros débits ou de grandes vitesses et une eau aux caractéristiques

bactériologiques quelconques, mais avec des caractéristiques physiques déterminées (par exemple absence de charge solide).

Renouvelabilité de la ressource eau

L'eau est globalement une ressource renouvelable, son renouvellement étant étroitement lié au cycle hydrologique. Ce cycle peut être naturel ou influencé par l'homme.

À l'échelle de la planète, le renouvellement est considéré comme stable à moyen terme (ordre de la centaine d'années). Par contre, à l'échelle régionale le renouvellement peut être fortement perturbé à court terme (ordre de la dizaine d'années), autant du point de vue quantitatif que qualitatif. Parfois, la ressource prend même les caractéristiques d'une ressource non renouvelable (par exemple pompages intempestifs dans une nappe, pollution d'un lac). Dans certains cas, la tendance est réversible (par exemple limitation des pompages et réinfiltrations artificielles dans une nappe, limitation des pollutions dans un lac par une interdiction des phosphates dans les lessives). Dans d'autres cas, elle est irréversible à moyen terme (par exemple l'exploitation de nappes souterraines fossiles). Dans d'autres cas encore, la réversibilité induit des coûts exorbitants (par exemple si la diminution de volume d'une nappe souterraine provoque des infiltrations d'eau saline).

À l'échelle régionale et locale, le cycle hydrologique (et donc le renouvellement de la ressource) pourra être fortement perturbé par les changements climatiques en cours (par exemple diminution régionale des précipitations, modifications régionales de l'évaporation liées à l'augmentation des températures). De ce point de vue, la ressource en eau est étroitement dépendante des modifications (naturelles et anthropiques) d'autres ressources comme l'air et la forêt.

En termes de durabilité, la question du cadre temporel est donc très importante tout comme l'est aussi celle du cadre spatial.

Périmètre(s) de la ressource eau

L'unité spatiale de base pour l'étude de la ressource eau est le bassin versant, qui est défini comme la surface qui recueille les eaux s'écoulant dans un cours d'eau. Les bassins versants sont séparés par des lignes de partage des eaux, ou lignes de crête.

Les échelles spatiales sont étroitement imbriquées (un bassin versant local alimente un bassin régional qui lui-même alimente un grand fleuve). Le bassin versant doit donc être considéré comme un système ouvert. On distingue parfois les grands bassins (des fleuves s'écoulant vers la mer) des bassins versants régionaux. C'est le cas notamment en France, où les agences de bassin (unités administratives au nombre de six) correspondent aux bassins versants des six plus grands fleuves du pays, alors que les SAGE (schémas d'aménagement et de gestion des eaux) se calquent sur les limites de bassins régionaux.

Biens et services dérivés de la ressource eau

Nous classons les biens et services dérivés de la ressource en eau en onze groupes principaux. Cette liste se veut représentative des principaux usages de l'eau en Belgique (et dans les autres pays européens). Notons toutefois que certains groupes de biens et services sont très localisés dans l'espace (par exemple le thermalisme, certaines fonctions géomorphologiques). De plus, certains usages n'existaient pas au début de la période de référence et sont apparus par la suite (par exemple l'utilisation de l'eau pour le refroidissement des centrales nucléaires), alors que d'autres usages ont disparu au cours de la période de référence (par exemple eau acide pour l'industrie lainière). En fin de compte, l'importance relative des différents biens et services a fortement évolué au cours du temps.

Les onze groupes de biens et services que nous retenons ici sont les suivants :

- l'eau comme milieu vital pour les plantes et les animaux ;
- l'eau comme bien de *consommation* pour les ménages ;
- l'eau comme matière première, directe ou indirecte, de la production industrielle ;
- l'eau comme matière première pour la production énergétique (soit une forme particulière l'utilisation d'eau pour la production économique) ;
- l'eau comme capacité d'absorption des polluants et de leur auto-épuration ;
- l'eau comme support à des activités économiques (par exemple extraction de gravier, navigation, pêche) ;
- l'eau comme moyen de transport ;
- l'eau comme lieu de loisirs et de tourisme ;
- l'eau comme *usage* médical ;
- l'eau comme vecteur de modifications géomorphologiques ;
- l'eau comme réserves stratégiques.

Notre analyse des droits de propriétés et des politiques publiques se réfère toujours à cette liste de biens et services dérivés, ou usages, de la ressource eau.

La situation en Belgique

Sans décrire la situation hydrique de la Belgique dans toute sa complexité, nous présentons la pression (objective) des problèmes liés à la gestion de l'eau dans le pays. On distingue généralement le cycle naturel du cycle anthropique de l'eau. Le cycle naturel de l'eau correspond au parcours de l'eau dans la nature, des précipitations à la percolation, l'écoulement et l'évaporation. Le cycle anthropique est le parcours suivi par l'eau recueillie à des fins de distribution publique. D'une manière générale, cette eau est d'abord pompée dans les rivières et les nappes aquifères. Elle est éventuellement traitée puis envoyée dans le réseau de distribution. Elle est ensuite utilisée puis rejetée dans les égouts. Cette eau usée est éventuellement épurée avant d'être rejetée en eau de surface.

Le cycle naturel de l'eau en Belgique

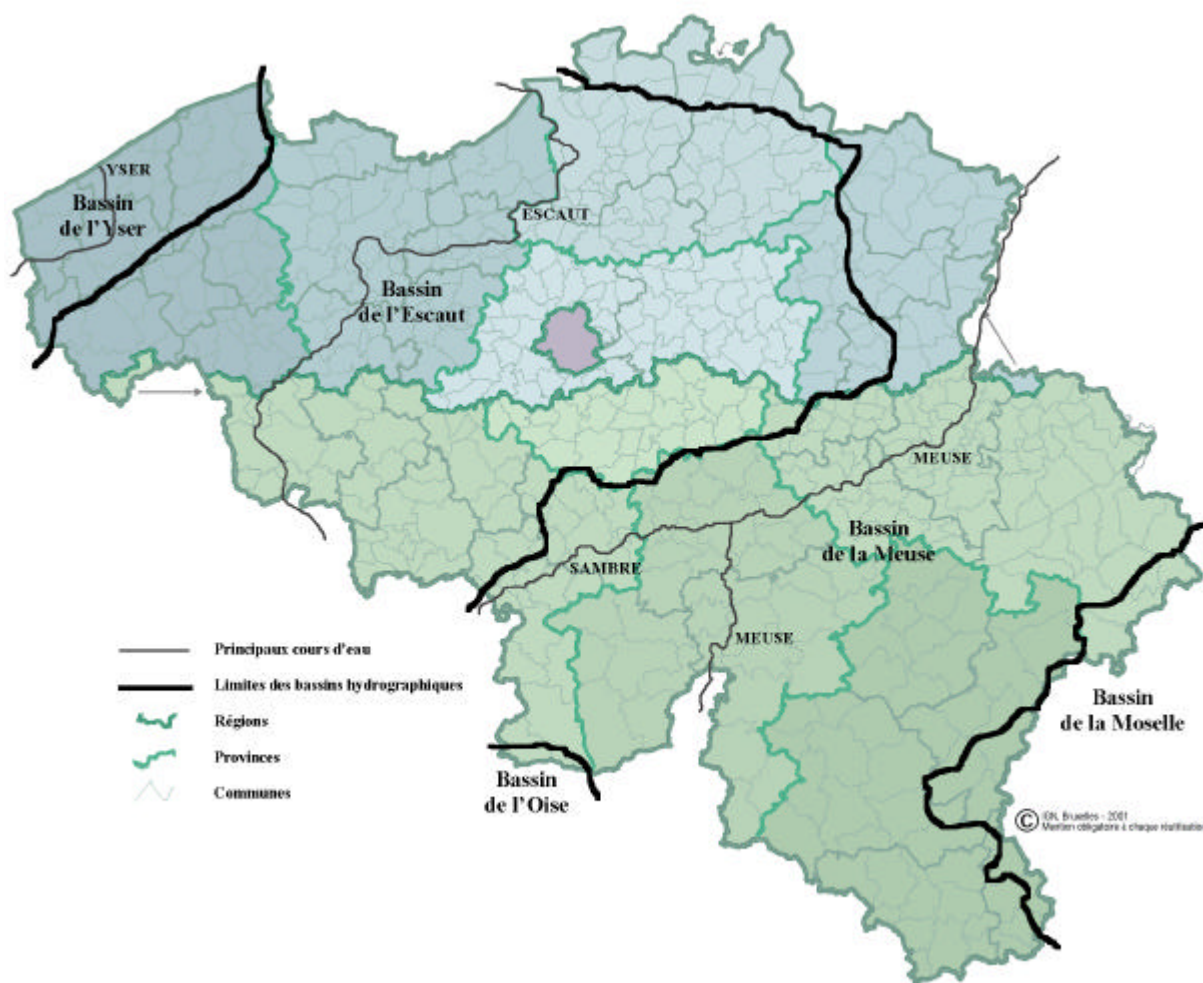
Loin d'être un pays placé sous «*stress hydrique*», comme certains rapports internationaux ont pu l'avancer⁹, la Belgique bénéficie de relativement peu d'eau compte tenu de sa forte densité de population. Elle dispose d'environ 12.000 millions de m³ (Mm³) d'eau renouvelable par an. Cette eau est apportée en majeure partie par les précipitations. Il pleut 20.000 Mm³/an, dont 8 s'évaporent directement. Un apport non négligeable est également fourni par les deux grands fleuves qui traversent le pays du sud au nord, la Meuse et l'Escaut (5.000 Mm³/an)¹⁰. Les ressources renouvelables en eau souterraine avoisinent les 900 Mm³/an et sont fortement exploitées (673 Mm³ prélevés, soit 75%). La densité de la population est de 333 hab./km³, la plus élevée en Europe après celle des Pays-Bas. La Belgique dispose de 1.900 m³/hab./an, ce qui la classe parmi les pays pauvres en eau, la situation de «*stress hydrique*» étant fixée en deçà de 1.500 m³¹¹. En guise de comparaison, la Suède dispose de 21.800 m³/hab./an, les Pays-Bas et le Portugal de 6.100 m³, la France de 3 600 m³, l'Italie de 3 300 m³ et l'Allemagne de 2.000 m³.

Dans le cadre de cette rareté relative, nous observons des disparités régionales importantes. La Wallonie possède des ressources substantielles, alors que la Flandre et Bruxelles ne peuvent couvrir la totalité de leurs besoins par les apports naturels d'eau sur leur territoire. La Wallonie, avec l'apport des bandes de calcaire carbonifère du plateau condruzien (région de Namur et de Modave), dispose de 55% de la ressource, alors qu'elle ne compte que 37% de la population de Belgique. Cette situation implique d'importants transferts d'eau potable d'une région (Wallonie) vers les deux autres (Flandre et Bruxelles-capitale), ce qui ne se passe pas sans conflits. De plus, les Pays-Bas sont tout à fait dépendants des eaux de surface en provenance de Belgique, notamment apportées par la Meuse et l'Escaut. De nombreux différends internationaux ont dû être tranchés dans ce cadre.

⁹ P. GLEICK (dir.), *Water in Crisis: A Guide to the World's Freshwater Resources*, Oxford, Oxford University Press, cité dans P. CORNUT, *La circulation de l'eau potable en Belgique et à Bruxelles*, non publié, 2000, p. 48.

¹⁰ Source : OCDE, *Environmental Performance Review*, 1998, p. 33. Les données fournies par l'OCDE sur les ressources en eau de la Belgique portent à discussion. Néanmoins, face à l'absence de données agrégées à l'échelle du pays, elles sont les seules disponibles. Puissent les spécialistes nous pardonner ces approximations.

¹¹ B. BARRAQUÉ (dir.), *Les politiques de l'eau en Europe*, Paris, La Découverte, 1995, p. 5.

Carte 1 : Représentation approximative des bassins hydrographiques en Belgique

Sources : fond de carte IGN, Barraqué, 1995/ FUL, Institut wallon

Le cycle anthropique de l'eau en Belgique

Le cycle anthropique de l'eau ne couvre pas l'ensemble des biens et services fournis à l'homme par l'eau. Il ne représente que l'eau qui circule dans les réseaux de distribution (publique).

L'eau de distribution provient à 64% d'eaux souterraines, lesquelles nécessitent rarement un traitement pour être potables, et à 36% d'eaux de surface, plus coûteuses à exploiter. La part des prélèvements à des fins de distribution représente 10% du total des eaux prélevées, et celle de l'industrie 22%, hors activités de refroidissement. L'industrie utilise également de l'eau de distribution dans son process, à hauteur de 10% du total exploité de cette façon. L'eau de distribution est utilisée à 71% pour satisfaire les besoins domestiques (405 Mm³/an sur un total de 574 Mm³/an facturés). La part de l'agriculture est négligeable car, contrairement aux pays du Sud en

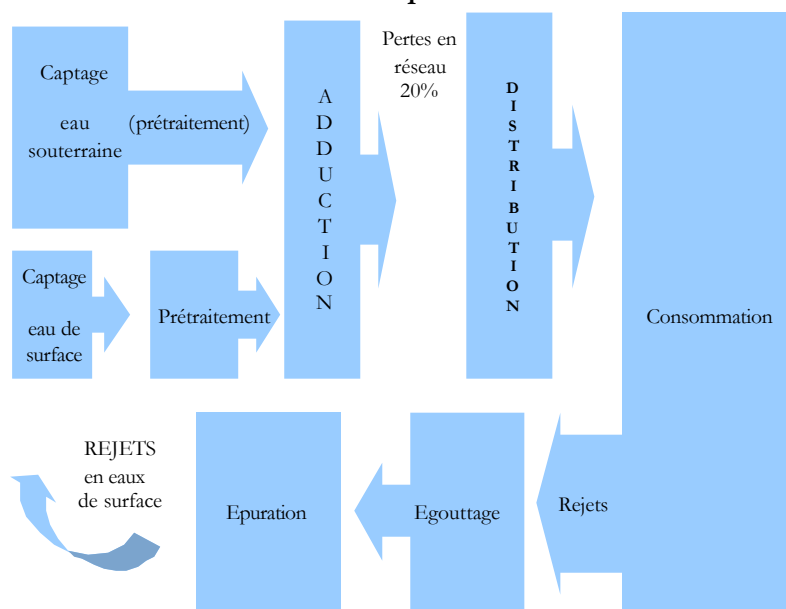
particulier et à la situation mondiale en général, les besoins en irrigation demeurent très faibles.

Tableau 2 : Prélèvements d'eau en Belgique, 1998 (en millions de m³)¹²

Prélèvements	Utilisation	Eaux souterraines	Eaux de surface	Total	Part relative (%)
Entreprises publiques	Production d'eau de distribution	462	258	720	10
Industrie privée	Production d'eaux minérales	8	0	8	0
	Refroidissement	0	4688	4688	67
	Process	148	1400	1548	22
Agriculture		10	0	10	0
Particuliers	Domestique	0	0	0	0
Total		628	6346	6974	100

Source : OCDE, 1998 ; Belgaqua, 1998 ; DGRNE, 1995

Schéma 1 : Le cycle anthropique de l'eau : schéma d'un réseau de distribution et d'épuration collective



La Belgique, qui utilise de façon intensive ses ressources renouvelables en eau, traite peu ses eaux usées avant de les rejeter dans la nature. L'OCDE établit au milieu des années 1990 un taux de raccordement des foyers belges à une station d'épuration à 28%, contre 61% pour la moyenne européenne, 77% pour la France, 78% pour le

¹² Certaines valeurs, qui correspondent à zéro, résultent d'un défaut de recensement plus que d'un prélèvement nul. C'est le cas des systèmes de refroidissement industriels à partir d'eaux souterraines, ainsi que des prélèvements effectués par des particuliers. En effet, en Wallonie notamment, il existe beaucoup de puits et autres captages privés et tous ne sont pas recensés. Toutefois, en proportion des prélèvements totaux d'eau, on ne devrait pas dépasser les 1% pour ces usages.

Canada et 96% pour les Pays-Bas. Ce taux est alors de 35% pour la Flandre, 21% pour la Wallonie et 0% pour Bruxelles-capital¹³. Ces valeurs sont certainement partielles et aujourd'hui dépassées. Elles reflètent cependant un retard substantiel de la Belgique par rapport à ses voisins en matière d'épuration, un retard que les trois régions s'affairent à combler.

¹³ OCDE, *Environmental Performance Review*, *op. cit.*, p. 84.

Contexte international et pression européenne

La politique de l'eau en Belgique ne se limite pas à la résolution de problèmes nationaux. L'eau est une ressource mobile qui circule au-delà des frontières et se jette dans la mer. La Belgique est contrainte dans la conduite des différentes politiques régionales de l'eau par ses engagements internationaux, dont l'appartenance à l'Union européenne n'est pas le moindre.

Traités internationaux

La Belgique est impliquée dans une série de traités et conventions internationales sur la protection des eaux douces et marines, ainsi que des zones humides. Tout d'abord, la convention sur les zones humides, signée à Ramsar (Iran) le 2 février 1971, offre un cadre aux politiques nationales et à la coopération internationale en matière de conservation et d'usage raisonné des zones humides. La convention est appliquée par 123 pays. La Belgique a procédé ainsi à l'enregistrement de 6 sites, pour une superficie de 7.935 ha ¹⁴.

Ensuite, la Belgique participe à la protection de l'Atlantique Nord. La coopération internationale dans cette zone a débuté à la fin des années 1960. L'accord de Bonn du 9 juin 1969 organise une coopération internationale en cas de pollution accidentelle. Il est complété par les conventions d'Oslo (1972) et de Paris (1974) sur la prévention des pollutions marines. La convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, ou convention OSPAR (1992), élargit le sujet à la protection des écosystèmes marins contre les effets préjudiciables des activités humaines. La commission OSPAR peut adopter des décisions contraignantes ¹⁵.

En matière de protection des eaux de surface, la convention d'Helsinki (1992) sur la protection des fleuves et lacs transfrontaliers établit un cadre de coopération destiné à prévenir et contrôler les pollutions des cours d'eau transfrontaliers et à as-

¹⁴ En 2001, les sites classés d'importance internationale en Belgique selon les termes de la convention de Ramsar sont : De Ijzerbroeken te Diksmuide en Lo-Reninge, Région flamande (classé le 4 mars 1986, 2.360 ha) ; Kalmthoutse Heide, Région flamande (classé le 4 mars 1986, 2.200 ha) ; Marais d'Harchies, Région wallonne (classé le 4 mars 1986, 525 ha) ; Schorren van de Beneden Schelde, Région flamande (classé le 4 mars 1986, 420 ha) ; Vlaamse Banken, Région flamande (classé le 4 mars 1986, 1 900 ha) ; Zwin, Région flamande (classé le 4 mars 1986, 530 ha) ; La commission OSPAR est composée de représentants de 15 pays (Belgique, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Islande, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Espagne, Suède, Suisse et Royaume-Uni) et de la Commission européenne.

sur un usage rationnel des ressources en eau. Les parties ¹⁶ s'assurent d'une gestion des eaux rationnelle et favorable à l'environnement. La coopération entre États riverains est encouragée. Ainsi, la convention d'Helsinki entraîne la signature des traités de Charleville-Mézières, le 26 avril 1994. Ces traités, desquels cinq entités sont parties (France, Belgique, Pays-Bas, Région flamande et Région wallonne), mettent fin à vingt années de négociation entre la Belgique et les Pays-Bas au sujet de la gestion de l'Escaut et de la Meuse. Ils règlent de façon simultanée les questions du creusement de l'Escaut pour faciliter l'accès au port d'Anvers, la qualité de l'Escaut et de la Meuse et le débit de la Meuse à l'entrée du canal Albert, à Liège.

Les différends entre les deux pays sont très anciens. S'agissant des débits, et sur base du traité du 12 mai 1863 relatif aux prises d'eau sur la Meuse, les Pays-Bas intentent un procès à la Belgique en 1936 devant la Cour permanente de Justice internationale de la Société des Nations. Ils exigent l'arrêt des travaux de construction du canal Albert. Le canal part de la Meuse à Liège pour rejoindre Anvers; il sert à la navigation et à l'alimentation d'Anvers en eau potable en longeant la frontière néerlandaise aux environs de Maastricht et en irriguant la Campine. La Cour déboute les Pays-Bas. Le différend ressurgit dans les années 1960 au moment où la Belgique demande une amélioration des liaisons entre, d'une part, le canal Albert et le canal Juliana ('bouchon de Lanaye') et, d'autre part, l'Escaut et le Rhin. En échange, elle s'engage à fournir de l'eau douce aux Pays-Bas. À cela se greffe la nécessité d'améliorer l'accès au port d'Anvers. Un projet de traité du 19 juin 1975 porte sur un règlement global du problème du débit de la Meuse et de la qualité des eaux de la Meuse et de l'Escaut. Les Pays-Bas conditionnent leur signature des traités Bath-Baalhoek, conclus le même jour, à un accord offrant de sérieuses garanties quant à la qualité de la Meuse.

Suite à la conclusion de ces traités, le conflit communautaire belge surgit dans le débat. À cette époque, le processus de régionalisation est enclenché. Les autorités wallonnes ne veulent pas payer pour le développement du port d'Anvers. En effet, le bénéfice des traités irait au développement d'Anvers, alors que les coûts liés à l'amélioration de la qualité des eaux de la Meuse seraient supportés par les Wallons. Les négociations avec les Néerlandais achoppent sur le projet de traité de 1975. Elles reprennent en 1985, suite à la première phase de régionalisation. Les deux régions deviennent alors observatrices dans ces négociations. Jusqu'en 1990, année au cours de laquelle toute la politique de l'eau est régionalisée ¹⁷, les négociations piétinent. Les discussions sur le creusement de l'Escaut reprennent, cette fois-ci, entre les Pays-Bas

¹⁶ Cette convention a été signée le 18 mars 1992 entre les membres de la commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU).

¹⁷ La politique de l'eau en Belgique est régionalisée en deux étapes par les lois spéciales du 8 août 1980 et du 8 août 1988. En 1980 notamment, les compétences en matière de gestion des barrages, de grands travaux hydrauliques et de détermination des normes de rejets restent de la compétence du gouvernement fédéral. La loi spéciale de 1988 cède ces compétences aux Régions. Elle s'illustre en 1990 avec la régionalisation du Ministère des Travaux publics qui, scindé en trois, devient l'Administration de l'équipement et des déplacements (AED) en Région de Bruxelles-capitale, le Ministère de l'Équipement et des transports (MET) en Wallonie et trois administrations du département LIN du Ministère de la Région flamande (Departement Leefmilieu en Infrastructuur) : Administratie Wegen en Verkeer, Administratie Waterwegen en Zeewezen et Administratie Ondersteunende Studies en Opmachten.

et la Flandre, alors qu'en parallèle une seconde négociation est ouverte sur la qualité des eaux entre cinq parties (France, Pays-Bas, État fédéral, Wallonie, Flandre) dans l'esprit de la convention d'Helsinki. Des commissions internationales pour la protection de l'Escaut et de la Meuse sont finalement instituées le 1^{er} janvier 1998 en application des traités de Charleville-Mézière de 1994. D'ici 2003, elles doivent parvenir à la détermination d'objectifs communs à toutes les parties en matière de protection de ces fleuves internationaux.

Ainsi, le droit international aboutit à des contraintes dans la conduite de la politique nationale de l'eau. La Belgique doit établir des mesures de protection pour ses zones humides, limiter ses émissions de substances polluantes et garantir une qualité de l'eau de la Meuse et de l'Escaut à la frontière avec les Pays-Bas.

Politique européenne de l'eau

La politique européenne de l'eau est déterminante dans la compréhension de l'évolution récente de la politique de l'eau en Belgique. Chacune des régions belges détermine sa politique de l'eau en fonction des directives européennes qui se sont développées suivant deux axes, l'amélioration de la qualité des eaux, puis la limitation des rejets polluants. La récente directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 synthétise quant à elle ces deux approches.

Évolution historique de la politique européenne de l'eau

La politique européenne de l'environnement est initiée dans les années 1970, dans la lignée des décisions prises au niveau international (par exemple la conférence des Nations Unies à Stockholm en 1972). Une véritable politique de préservation de la qualité des eaux est progressivement mise en place. La première génération de directives sur l'eau a pour objectif de préserver la qualité des eaux en fonction des usages spécifiques et locaux qui en sont faits. Ces directives établissent des objectifs de qualité pour les eaux destinées à la production d'eau potable¹⁸, pour les eaux de baignades¹⁹, pour des périmètres désignés comme eaux piscicoles ou conchylicoles²⁰ et pour l'eau de distribution²¹. Les émissions de substances dangereuses dans les eaux de surface et les eaux souterraines²² sont également limitées. Les principaux instru-

¹⁸ Directive 75/440 du 16 juin 1975 *concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres* (JOCE L 194 du 25 juillet 1975, p. 26).

¹⁹ Directive 76/160 du 8 décembre 1975 *concernant la qualité des eaux de baignade* (JOCE L 31 du 5 février 1976, p. 1).

²⁰ Directives 78/659 du 18 juillet 1978 *concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons* (JOCE L 222 du 14 août 1978, p. 1) et 79/923 du 30 octobre 1979 *relative à la qualité requise des eaux conchylicoles* (JOCE L 281 du 10 novembre 1979, p. 47).

²¹ Directive 80/778 du 15 juillet 1980 *relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine* (JOCE L 229 du 30 août 1980, p. 11).

²² Directives 76/464 du 4 mai 1976 *concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté* (JOCE L 129 du 18 mai 1976, p. 23) et 80/68 du 17 décembre 1979 *concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses* (JOCE L 20 du 26 janvier 1980, p. 43).

ments employés sont les normes et le contrôle de la qualité des eaux, la désignation de zones protégées, ainsi qu'une procédure d'interdiction et d'autorisation de substances dangereuses.

Face aux difficultés de mise en œuvre de ces directives (retards dans la transposition en droit national et carences dans l'application) et, surtout, d'une dégradation continue de la qualité des eaux, la Communauté européenne complète le dispositif au moyen d'une seconde génération de directives. L'objectif est désormais de protéger l'environnement, en contrôlant les sources de pollution. Les directives sur les eaux urbaines résiduaires²³ et sur les nitrates issus de l'agriculture²⁴ s'attaquent aux principales sources de pollution des cours d'eau et des aquifères. Les directives concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (Seveso II)²⁵ et sur la prévention et la protection intégrées contre les pollutions (IPPC)²⁶, d'une portée plus générale, relèvent de la même logique. Les instruments utilisés sont l'autorisation des rejets d'eaux usées par les industries et les stations d'épuration, la construction de systèmes d'épuration collective selon un calendrier déterminé, la promotion des accords volontaires au sein de l'industrie, la protection de zones sensibles, l'obligation d'empêcher les pollutions à partir de déchets et d'effluents industriels et l'établissement de listes de substances polluantes. Au cours de la même période, on peut noter l'adoption des premières initiatives en matière de lutte contre les pollutions diffuses avec les directives sur les boues d'épuration²⁷ et sur les produits phytopharmaceutiques²⁸. Les exigences de qualité de l'eau potable sont réformées et certains paramètres, comme la teneur en plomb au robinet, sont renforcés²⁹.

En raison des difficultés de mise en œuvre, d'une approche trop sectorielle de la gestion (du cycle) de l'eau et d'un manque d'appréciation de l'état général des eaux, les États membres de l'Union européenne relèvent en 1995 le besoin de plus de cohérence dans la politique de l'eau. Cette décision débouche sur la directive-cadre sur l'eau, un texte qui tient compte des principes environnementaux introduits par le Traité de Maastricht : principes de prévention, de précaution et du pollueur-payeur³⁰.

²³ Directive 91/271 du 21 mai 1991 *relative au traitement des eaux urbaines résiduaires* (JOCE L 135 du 30 mai 1991, p. 40).

²⁴ Directive 91/676 du 12 décembre 1991 *concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles* (JOCE L 375 du 3 décembre 1991, p. 1).

²⁵ Directive 96/82 du 9 décembre 1996 *concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses* (JOCE L 10 du 14 janvier 1997, p. 13).

²⁶ Directive 96/61 du 24 septembre 1996 *relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution* (JOCE L 257 du 10 octobre 1996, p. 26).

²⁷ Directive 86/278 du 12 juin 1986 *relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture* (JOCE L 181 du 4 juillet 1986, p. 6).

²⁸ Directive 91/414 du 15 juillet 1991 *concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques* (JOCE L 230 du 19 août 1991, p. 1).

²⁹ Directive 98/83 du 3 novembre 1998 *relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine* (JOCE L 330 du 5 décembre 1998, p. 32).

³⁰ Pour une analyse juridique détaillée de l'évolution et de la force normative de ces principes, cf. N. DE SADELEER, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*, Bruxelles, Bruylant, 1999, 436 pages.

Directive-cadre sur l'eau ³¹

La directive-cadre sur l'eau ³² constitue la base d'une nouvelle approche. Elle considère l'eau selon une *«approche ressource»*, regroupe l'ensemble de la législation communautaire existante dans un cadre unique et combine les objectifs de qualité avec les objectifs de limitation des émissions de polluants.

L'objectif de la directive-cadre est de *garantir, d'ici 2015, un bon état des eaux* de surface, côtières et souterraines, en qualité et en quantité, *pour différents types d'eau*, selon une logique éco-centrée. Le bon état n'est pas déterminé en fonction de l'usage anthropique de l'eau que l'on veut en avoir (exemple eaux de baignade, eaux potabilisables). Il est déterminé pour une zone géographique particulière, la gestion devant être menée par bassin hydrographique (à l'échelle des fleuves).

La directive-cadre sur l'eau établit des lignes directrices pour évaluer et comparer les efforts déployés par les États membres et les résultats qu'ils obtiennent. Selon un principe d'action décentralisée, elle définit des objectifs détaillés, mais laisse la réalisation des modalités d'application du texte à l'appréciation des États membres. Un plan de gestion doit recenser les caractéristiques du bassin hydrographique considéré et préciser quelles sont les autorités compétentes pour sa gestion. Un programme de surveillance des eaux du bassin doit reprendre les mesures requises dans les directives communautaires en vigueur. Dans ce cadre, la réduction progressive des rejets de substances dangereuses dans l'eau doit être mise en œuvre. Les États membres conservent la liberté de choisir les mesures de lutte contre la pollution qu'ils jugent les plus appropriées.

La volonté de l'Union européenne est de parvenir à la gestion intégrée de l'eau. Une série d'éléments extraits de la directive-cadre nous permet de cerner ce concept. Le premier élément d'intégration consiste à considérer l'eau comme une ressource, dans sa globalité. Le deuxième élément consiste à coordonner les activités administratives de sorte que soit conduite une approche combinée de l'ensemble des directives communautaires relatives à l'eau, ainsi qu'une approche territoriale homogène à l'échelle du bassin hydrographique et non plus à des échelles régionale, provinciale ou communale en fonction des secteurs concernés. Le troisième élément consiste à impliquer tous les acteurs de l'eau dans des procédures de consultation, à l'occasion notamment de la révision des plans de gestion évoqués ci-dessus. En dernier lieu, les États membres situés dans un même bassin hydrographique ont l'obligation de coordonner leurs actions ; ce sera le cas pour la Meuse et l'Escaut. L'intégration devrait donc se jouer entre types d'eau, entre usages, entre instruments, entre acteurs et entre États membres.

La récupération des coûts liés à l'utilisation de l'eau (principalement l'eau de distribution), appelée aussi le coût-vérité, devrait également être un élément d'intégration du secteur de la distribution d'eau. La directive évoque le principe de la

³¹ L'analyse de cette directive, et plus particulièrement du processus qui a conduit à son adoption, fera l'objet d'un prochain *Courrier hebdomadaire* du CRISP.

³² Directive 2000/60 du 23 octobre 2000 *établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau* (JOCE L 327 du 22 décembre 2000, p. 1).

récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau³³. Le secteur concerné correspond à ce que nous qualifions de cycle anthropique de l'eau. Il correspond en Wallonie à 10% de l'eau captée et sert à 71% à l'approvisionnement des ménages. Ce principe, énoncé dans la directive-cadre et inspiré du principe du pollueur-payeur, ne devrait cependant s'appliquer ni aux usages de l'eau issus de prélèvements directs (par exemple le pompage direct dans les rivières à des fins de refroidissement), ni aux usages indirects de l'eau, notamment les sources de pollution diffuse (par exemple l'épandage de lisier dans les champs qui, par ruissellement, pollue les cours d'eau). Ainsi, les efforts pour l'amélioration de la qualité de l'eau potable pourraient être davantage supportés par le consommateur d'eau de distribution que par les autres usagers.

Influence du droit communautaire sur les politiques de l'eau en Belgique

La transposition du droit communautaire dans le droit belge est obligatoire. Depuis peu, l'absence de mise en œuvre des directives communautaires en matière d'environnement peut même conduire à des sanctions financières vis-à-vis des États membres.

La transposition s'effectue de différentes manières, principalement par voie de décret ou d'arrêté d'exécution. Par exemple, la directive 75/440 du 16 juin 1976 *concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire* a été transposée par la loi nationale du 24 mai 1983 *relative aux normes générales définissant les objectifs de qualité des eaux de surface à usage déterminé*³⁴. La loi de 1971 *sur la protection des eaux de surface contre la pollution*³⁵ en Flandre et à Bruxelles ou le décret du même nom adopté le 7 octobre 1985³⁶ par la Wallonie ont par ailleurs servi de cadre à l'adoption d'arrêtés d'exécution qui transposaient des dispositions européennes dans le droit belge.

La menace d'une condamnation par la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) pour manquement d'État peut hâter la prise de mesures de transposition par les autorités publiques belges. En effet, c'est sous la menace d'un arrêt de la Cour de Justice, cependant rendu en 1990³⁷, que les autorités belges et wallonnes entreprennent la construction d'une station de traitement préalable de l'eau distribuée à Verviers le 12 novembre 1985. L'eau, trop acide, provoquait une concentration de plomb supérieure à la norme fixée par la directive 80/778 relative à la qualité de l'eau potable. Ainsi, les politiques belges de l'eau ont suivi, parfois avec un retard certain, l'évolution du droit communautaire.

³³ Art. 9. Les « services liés à l'utilisation de l'eau » sont entendus comme étant tous les services qui couvrent le captage, le traitement, la distribution d'eau ainsi que les installations de traitement et de collecte des eaux usées (art. 2 § 38).

³⁴ *Moniteur belge*, 15 juin 1983.

³⁵ Loi du 26 mars 1971 (*Moniteur belge*, 1^{er} mai).

³⁶ *Moniteur belge*, 10 janvier 1986.

³⁷ Arrêt de la CJCE du 5 juillet 1990, Commission contre Belgique, affaire C-42/89.

L'adoption de la directive-cadre sur l'eau produit déjà des effets sur les politiques belges de gestion de l'eau. Le décret wallon du 15 avril 1999 sur le cycle de l'eau et la Société publique de gestion de l'eau (SPGE) anticipe partiellement la directive-cadre. Élaboré avant tout pour financer la construction d'infrastructures nécessaires au respect de la directive 91/271 sur l'épuration des eaux urbaines résiduaires, il anticipe l'intégration dans le secteur de l'eau (de distribution) et introduit la notion de coût-vérité de l'eau. De même, en Flandre un débat se poursuit depuis quatre ans sur la réforme de la politique de l'eau et la préparation d'un décret sur la politique intégrée de l'eau (*integraal waterbeheer*). La mise en œuvre de la directive-cadre pourrait également accélérer le développement d'une gestion internationale des bassins de la Meuse et de l'Escaut. Cependant, ce débat est encore à mener. L'extension des compétences des commissions internationales de protection de la Meuse et de l'Escaut aux aspects quantitatifs, aux eaux souterraines et, avant tout, à l'intégralité des bassins hydrographiques de ces deux fleuves nécessite, en effet, une révision des traités de Charleville-Mézière de 1994.

Droits de propriété

Les droits de propriété ne peuvent pas être modifiés par le droit communautaire³⁸; ils subissent d'ailleurs, et nous le verrons, moins de modifications que les politiques publiques. En Belgique, les droits de propriété sur l'eau proviennent d'une source principale, le Code civil, adopté en 1804, à une époque où le pays était attaché à l'Empire français. En ce qui concerne l'eau, ce dernier résulte davantage d'une codification de droits dont les origines remontent à l'époque romaine et au Moyen Âge, que d'une réallocation de l'ensemble des droits de propriété à cette époque. Néanmoins, le Code civil constitue un point de départ idéal pour notre analyse. Systématiquement, les modifications apportées au système régulateur au cours du 20^{ème} siècle le seront en référence au Code civil.

La distinction entre les droits de propriété formels, de disposition et d'usage nous permet de mesurer la portée des modifications du système régulateur. On peut, de ce fait, observer que tous les changements dans les droits de propriété n'ont pas le même impact. Un changement du droit d'usage est moins fort qu'un changement de droit de propriété formelle. Un droit de propriété formelle sur une ressource affecte les droits de disposition et d'usage liés à cette ressource, alors que l'inverse ne se vérifie pas. Par exemple, lorsqu'une loi prévoit l'expropriation d'un terrain à des fins de protection de l'eau et qu'elle place celui-ci dans le domaine public, les titulaires d'un droit de pompage ou de pêche sur ce terrain sont également affectés. En revanche, si la loi prévoit simplement une interdiction de bâtir une maison sur ce terrain, les droits de propriété formelle et les droits de disposition liés au terrain ne sont pas directement affectés. À l'aide de cette classification, nous pouvons identifier clairement qui sont les propriétaires, les appropriateurs et les usagers affectés par une modification du système régulateur. Nous détaillons ainsi les différentes catégories d'acteurs pour chaque phase.

Après analyse, nous identifions quatre phases dans l'évolution du système régulateur en Belgique sur la période considérée. La première phase (1804-1846) se caractérise par l'introduction du Code civil qui codifie les droits de propriété (formelle). La deuxième phase (1846-1945) voit la modification du système régulateur (servitudes, limitation des droits d'usage) aux fins de développement de l'agriculture et de l'industrie. Suit une troisième phase (1945-1980) dominée par des interventions publiques liées au drainage des terres, à l'évacuation des eaux usées et à l'absorption des pollutions. Finalement, dès 1980, on assiste à la régionalisation de la question des droits de propriété logiquement induite par le processus de fédéralisation de la Belgique.

³⁸ L'article 295 du traité des Communautés européennes (TCE) précise que « (le) présent traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États membres ».

La codification des grands concepts juridiques

La première phase (1804-1846) est caractérisée par le régime de la propriété introduit par le Code civil du 21 mars 1804, c'est-à-dire avant la création de l'État belge. Le nouvel État gardera le Code civil à sa création en 1830.

Au-delà de la détermination du principe général de la propriété³⁹ et des droits afférents, le Code civil détermine le statut juridique de l'eau et établit une distinction entre différents types d'eau. Avant tout, la ressource eau prise dans son ensemble est considérée comme une *res communis*⁴⁰. Elle ne peut pas être la propriété de quiconque en temps que ressource, mais certaines parties d'elle sont des *res nullius* qui, à ce titre, peuvent être appropriées et utilisées. Cette distinction entre *res communis* et *res nullius* est opérée par le Code civil. Par exemple, les eaux souterraines et les sources sont la propriété du propriétaire du sol (selon le principe d'accession⁴¹) alors que les eaux courantes sont des *res communes* qui peuvent seulement être utilisées par celui-ci.

La première distinction entre catégories d'eaux opérée par le Code civil est celle faite entre les cours d'eau navigables (CEN) et les cours d'eau non navigables (CENN) pour les eaux de surface (articles 538 et 556 du Code civil). Les cours d'eau navigables appartiennent au domaine public (art. 538 du Code civil). L'État est gestionnaire du domaine public ; il ne peut pas céder les droits de propriété formelle sur le domaine public ou sur des parties de celui-ci, mais il peut toutefois octroyer des concessions. Les propriétaires riverains de cours d'eau non navigables ont des droits importants sur celui-ci⁴². Les sources et les eaux souterraines sont, une fois qu'elles ont été puisées, des eaux privées (articles 552 et 641 du Code civil). L'eau de distribution se place dans le même cas de figure.

Le Code civil distingue différentes catégories d'eau et induit de ce fait des variations dans les droits des propriétaires. La classification permet de préciser, pour chaque type d'eau, les droits de propriété qui s'y attachent. Nous venons de voir que les sources appartiennent aux propriétaires des fonds sur lesquels elles jaillissent. Les rives des cours d'eau non navigables appartiennent aux propriétaires riverains (arti-

³⁹ Art. 544 du Code civil : « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements. »

⁴⁰ Art. 714 du Code civil : « Il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir. » Benoît Jadot apporte un éclairage sur l'origine de cette notion de *res communis* : « Les res communes étaient, pour les Romains, les choses que la nature a produites pour l'usage de tous. Elles sont données au genre humain, lequel peut en jouir librement. Tombant dans la communauté du genre humain, elles n'appartiennent en propre à personne », in B. JADOT, « L'environnement n'appartient à personne et l'usage qui en est fait est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir », in F. OST, S. GUTWIRTH (dir.), 1996, *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?*, Bruxelles, Publications des FUSL-VUB Press, p. 95.

⁴¹ Art. 552 du Code civil : « La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous. » Art. 641 du Code civil : « Celui qui a une source dans son fonds peut en user à sa volonté, sauf le droit que le propriétaire du fonds inférieur pourrait avoir acquis par titre ou par prescription. »

⁴² Articles 556 à 563 du Code civil (droits de propriété formelle sur les berges, les alluvions et relais et modifications relatives au déplacement du lit du cours) et art. 644 du Code civil (« Celui dont la propriété borde une eau courante autre que celle qui est déclarée dépendance du domaine public (...) peut s'en servir à son passage pour l'irrigation de ses propriétés. Celui dont cette eau traverse l'héritage peut même en user dans l'intervalle qu'elle y parcourt, mais à la charge de la rendre, à la sortie de ses fonds à son cours ordinaire »).

cles 556-563 du Code civil). Cependant, comme le Code civil n'énonce que des droits généraux et imprécis, quelques conflits ont persisté à travers le temps pour la détermination des droits de propriété formelle. Personne ne sait véritablement à qui appartient le lit des cours d'eau non navigables. Depuis 1950 toutefois, il existe une présomption de propriété au bénéfice de l'État. Auparavant, le lit du CENN était une *res nullius* accordée au propriétaire riverain (art. 563 du Code civil). Il demeure par ailleurs que les droits sur l'eau liés à la propriété riveraine sont bien plus étendus pour les CENN que pour les CEN.

Le Code civil impose des charges au propriétaire d'un fonds, les servitudes (articles 637-710 du Code civil). Les servitudes limitent les droits de disposition et d'usage d'un propriétaire formel. Par exemple, le propriétaire d'une source ne peut pas en dévier le cours lorsque celle-ci approvisionne en eau d'autres habitants ou villages situés en aval (art. 643 du Code civil). Également, les fonds situés en aval ont obligation de recevoir les écoulements naturels des eaux en provenance des fonds situés en amont (servitude naturelle d'écoulement selon l'art. 640 du Code civil). De même, les droits de disposition liés à la propriété riveraine d'un cours d'eau sont limités. Le riverain d'un CEN doit obtenir une concession de la part de l'État pour puiser de l'eau dans le CEN et ne dispose pas d'un accès prioritaire à cette concession (Arrêté de Ventôse An VI, confirmé par art. 544 du Code civil). De plus, le gouvernement peut décider de la construction de digues le long des CEN et des CENN aux frais des bénéficiaires de l'ouvrage, c'est-à-dire des propriétaires riverains (art. 33 de la loi du 26 septembre 1807). Le riverain a aussi l'obligation de garantir le libreaccès et le libre-cours sur les CEN, ainsi que celle de respecter la servitude de halage (art. 556 et 650 CC). Par ailleurs, les propriétaires riverains d'un CENN ont le droit de construire un barrage sur le cours d'eau (art. 644 du Code civil).

Une série de droits d'usage sont également définis dans le Code civil. Il est reconnu, en effet, des droits d'usage aux riverains des CENN : droit de captage, droit de pêche, droit de chasse, droit d'irrigation, etc. (articles 644-645 du Code civil).

Au cours de cette phase initiale, les premières mesures légales dans le domaine de l'eau sont adoptées au bénéfice de l'agriculture. Une loi de 1807 prévoit l'assèchement des marais⁴³. Dans ce cadre, l'État peut exproprier et détruire des ouvrages situés sur les berges des CEN à des fins d'ouverture de nouvelles voies navigables et pour l'assèchement des marais. Chaque ouvrage susceptible d'influencer le débit des cours d'eau est soumis à autorisation.

Sur la période considérée (1804-1846), l'État est sans conteste l'acteur central du système régulateur. D'abord il est le gestionnaire du domaine public (ce sont les Régions qui ont cette charge à partir de 1980) et a compétence de réguler l'usage des *res communes*. Ensuite, il garantit les droits de propriété sur l'eau des propriétaires riverains et il a la capacité juridique de limiter ces droits au moyen de lois et de réglementations (articles 544 et 552 du Code civil). Selon les types d'eau, les propriétaires riverains, le second type d'acteurs, possèdent des droits de propriété formelle, des droits de disposition et des droits d'usage sur l'eau. Des droits de disposition peuvent

⁴³ Loi du 16-26 septembre 1807 *relative à l'assèchement des marais*.

aussi être accordés au bénéfice d'un concessionnaire par l'État (les Régions depuis 1980), en ce qui concerne les CEN. L'étendue des biens et services régulés est limitée (consommation, navigation, production et protection). Tous les usagers de l'eau ne sont pas visés par la législation (par exemple les meuniers).

Limitation des droits de disposition en faveur du développement de l'agriculture

La deuxième phase (1846-1945) se caractérise par un nombre important de dispositions législatives concernant les droits de propriété. Généralement, ces dispositions tendent à confirmer et à préciser les principes établis dans le Code civil. Les principaux changements du système régulateur identifiés au cours de cette période concernent les droits de disposition et les arrangements pris en faveur du développement de l'agriculture.

La réglementation des wateringues est précisée. Les lois de 1846 et 1847⁴⁴ modifient l'organisation de l'association entre des propriétaires riverains, c'est-à-dire des agriculteurs, et contraignent notamment les propriétaires situés sur le territoire d'une wateringue à s'acquitter de la taxe prélevée par cette association. Avec le code rural de 1886, le gouvernement reçoit le droit d'établir de nouveaux wateringues⁴⁵. Les autres types de territoires ruraux sont réglementés par les lois de 1848 et de 1851 *sur l'irrigation et le drainage*⁴⁶. Ces lois établissent des servitudes à l'encontre de propriétaires fonciers et au bénéfice d'autres. Elles créent la servitude d'aqueduc, c'est-à-dire le droit pour un propriétaire foncier de faire passer de l'eau qui lui appartient sur un fonds intermédiaire à des fins d'irrigation de ses propres terres. Cette eau peut être soit de l'eau privée (captage dans une nappe aquifère, un CENN ou une source), soit de l'eau appropriée à partir du domaine public (captage dans un CEN) au moyen d'une concession. La loi octroie également une servitude d'écoulement artificiel, un droit de passage pour l'eau résiduaire, initialement amenée par un aqueduc, qui s'écoule dans les terres situées en aval du fonds. L'eau de drainage des champs ou des marais bénéficie également de la servitude d'écoulement artificiel. Au cas où un propriétaire riverain construit un barrage au travers d'un CENN, le riverain opposé peut réclamer un droit d'usage de ce barrage. L'ensemble de ces dispositions doit permettre d'accroître la surface cultivée et la productivité des champs au moyen de l'irrigation et du drainage.

En 1877, la loi portant sur la réglementation des CENN précise les droits et devoirs des propriétaires riverains de CENN. Ceux-ci sont responsables du curage annuel des cours d'eau qui bordent leur propriété, ainsi que de l'entretien des ouvrages

⁴⁴ Loi du 18 juin 1846 *qui autorise le gouvernement à ouvrir un canal de Deynze à Schipdonck, et à exécuter d'autres travaux destinés à améliorer le régime des vallées de l'Escaut et de la Lys* (Moniteur belge, 23 juin) et arrêté royal du 9 décembre 1847 *relatif aux administrations de wateringues* (Moniteur belge, 13 décembre).

⁴⁵ Art. 22 du code rural du 7 octobre 1886.

⁴⁶ Loi du 27 avril 1848 *sur les irrigations* et loi du 10 juin 1851 *qui accorde la faculté de passage pour le drainage* (Moniteur belge, 12 juin).

sur les berges. À la même époque, en 1883, un arrêt de la Cour de cassation⁴⁷ consolide leurs droits de riveraineté des CENN. Ceux-ci ne peuvent être limités sans compensation financière que dans le cas où la mesure est prise dans l'intérêt de la santé publique et de l'agriculture.

En 1889, un nouveau type de limitation des droits de disposition apparaît à des fins de protection des captages d'eau souterraine⁴⁸. Cependant, les dispositions prises semblent davantage éliminer toute concurrence entre exploitants d'une même nappe aquifère que protéger l'eau souterraine en tant que telle. Après la réalisation d'un premier périmètre autour de la source du Pouhon à Spa, la portée de la mesure est élargie avec la loi de 1924 à toutes les sources d'eau minérale⁴⁹.

C'est au cours de cette deuxième phase qu'apparaissent également les premières limitations des droits d'usage de l'industrie. Ainsi, une autorisation pour l'établissement de lavoirs à minerais est requise à partir de 1865⁵⁰.

Le champ des acteurs concernés par le système régulateur s'élargit au cours de la phase 1846-1945. L'État central, gestionnaire du domaine public, et les propriétaires riverains demeurent les acteurs centraux. Le principal changement réside par contre dans les lois sur l'organisation des polders et des waterings, lesquelles désignent les agriculteurs comme groupe d'acteurs particulier. Les polders et les waterings sont des associations d'agriculteurs-propriétaires, sous statut d'administrations publiques, qui sont établies (principalement le long de cours d'eau en Flandre) pour la construction et l'exploitation d'ouvrages d'irrigation et de drainage⁵¹. Ils opèrent sur leur territoire avec de larges compétences en matière de gestion des eaux, gèrent les cours d'eau non navigables, les berges des cours d'eau navigables, lèvent des taxes pour financer les travaux, effectuent ces travaux sous la supervision de la province⁵² et contrôlent l'usage des systèmes d'irrigation. Principalement situées en Flandre, les polders et les waterings demeurent d'importants acteurs de la politique de l'eau aujourd'hui. Ce type d'association s'est mis en place bien avant 1846, mais le nouvel

⁴⁷ Arrêt de la Cour de cassation du 22 juin 1883 (première chambre) résumé dans la *Jurisprudence de Belgique*. La Cour décide de condamner l'État. « Il n'est pas au pouvoir de l'administration de priver les propriétaires riverains des droits que leur réservent les articles 644 et 645 du Code civil, dans le but de favoriser l'exploitation du chemin de fer; dans le cas d'une prise d'eau non autorisée par les actes de concession, il y a lieu d'agir selon les lois et moyennant une juste et préalable indemnité. (...) Considérant que les articles 644 et 645 du Code civil reconnaissent au profit des propriétaires riverains, un droit de jouissance et d'usage sur les cours d'eau non navigables ni flottables. Considérant que s'il appartient à l'administration de régler l'exercice de ce droit dans l'intérêt de la salubrité publique comme de l'agriculture, et pour sauvegarder les droits et les avantages communs de tous les propriétaires riverains, il n'est pas en son pouvoir d'en priver ceux-ci en tout ou en partie dans un autre but, sans réparer le dommage causé. »

⁴⁸ Loi du 31 juillet 1889 déterminant le périmètre de protection des eaux de Spa.

⁴⁹ Loi du 1^{er} août 1924 concernant la protection des eaux minérales et thermales (*Moniteur belge*, 22 août).

⁵⁰ Arrêté royal du 23 octobre 1865 prescrivant les mesures de police pour le lavage des minerais dans les rivières et canaux.

⁵¹ L'art. 1 de la loi du 5 juillet 1956 nous fournit une définition des waterings : « Les waterings sont des administrations publiques instituées en dehors des zones poldériennes, en vue de la réalisation et du maintien, dans les limites de leur circonscription territoriale, d'un régime des eaux favorables à l'agriculture et à l'hygiène, ainsi que pour la défense des terres contre les inondations. » Les polders, quant à eux, sont « des administrations publiques instituées pour la conservation, l'assèchement et l'irrigation des terres endiguées conquises sur la mer et sur les cours d'eau soumis à la marée » (art. 1 de la loi du 3 juin 1957 relative aux polders).

⁵² Arrêté royal du 9 décembre 1847 relatif aux administrations de waterings. Ces organisations issues du Moyen Âge dérogent au monopole de l'État de prélever des taxes.

État belge souhaite réguler leurs activités. Lors de cette deuxième phase, le groupe des usagers de l'eau s'étend aussi aux pêcheurs, dont les droits sont précisés par la loi de 1877 sur les CENN⁵³, ainsi qu'aux industriels.

Il semble évident que l'objectif des modifications apportées au système régulateur est le développement de l'agriculture. Remarquons que les changements principaux dans les droits de propriété se produisent dans la seconde moitié du 19^{ème} siècle et que la situation ne va pas beaucoup évoluer durant la première moitié du 20^{ème} siècle. Les premières préoccupations en matière d'épuration et de production apparaissent alors.

Limitations des droits de disposition en faveur de la santé et de la sécurité publiques

Lors de la troisième phase (1945-1980), les problèmes liés à l'épuration des eaux, et surtout à l'évacuation des eaux usées, se renforcent.

Les deux lois du 15 mars 1950 et du 28 décembre 1967 *sur la réglementation des cours d'eau non navigables* ont pour objectif de répondre aux problèmes persistants de pollution des eaux de surface et d'inondations. La limitation de ces deux fléaux peut être obtenue en accroissant la capacité d'évacuation des rivières. En premier lieu, ces lois modifient les droits de propriété formelle sur le cours d'eau. Elles établissent la présomption de propriété de l'État, ou plutôt de l'autorité publique en charge de la gestion du cours d'eau (État, province ou commune), sur le lit des CENN (art. 14 de la loi de 1950). En second lieu, les propriétaires riverains, en compensation de cette perte de propriété, sont dispensés de curer les cours d'eau. Les autorités gestionnaires des cours d'eau en assument la charge, de manière à assurer un écoulement des eaux usées et des eaux de drainage aussi rapide que possible vers la mer. L'État central est de plus en plus impliqué dans l'exécution de travaux de curage et d'aménagement des cours d'eau, afin de satisfaire à sa responsabilité en matière de santé publique. Ces lois sont aussi adoptées sous la pression des milieux agricoles qui se plaignent des inondations chroniques de leurs champs, dues notamment à des carences dans l'entretien des cours d'eau.

L'autre volet législatif concerne à nouveau les polders et les waterings. Il limite leurs droits de disposition. Les lois de 1956 et 1957⁵⁴ déposent ainsi les assemblées de polders et de wateringue de certaines de leurs compétences. Ces mesures succèdent aux inondations catastrophiques de 1953 qui ont fait plusieurs morts suite à la rupture d'une digue. Les polders et les waterings ont alors été accusés de mauvais entretien des digues. Depuis lors, ils sont placés sous la surveillance de l'État pour la construction et l'entretien des installations, par un système d'autorisation et

⁵³ Loi du 7 mai 1877 *sur la police des cours d'eau non navigables ni flottables*.

⁵⁴ Loi du 5 juillet 1956 *relative aux waterings* (*Moniteur belge*, 5 août) et loi du 3 juin 1957 *relative aux polders* (*Moniteur belge*, 21 juin).

de contrôle. De plus, les tronçons de CENN de première catégorie⁵⁵ situés sur le territoire des wateringues sont placés sous contrôle de l'État⁵⁶.

L'éventail des acteurs concernés par le système régulateur n'évolue pas, en dépit des modifications substantielles apportées. Les polders et les wateringues sont par contre davantage supervisés par l'État. De plus, les pouvoirs publics impliqués dans la gestion des CENN comprennent les provinces et les communes, selon un processus de décentralisation. D'une manière générale, on remarque une dépossession de compétences privées au profit et à la charge de l'État, en parallèle avec l'émergence de l'État-providence. L'État se doit d'intervenir dans tous les volets liés à la défense et à la promotion de l'intérêt général.

Régionalisation des droits de propriété

Les changements principaux de droits de propriété au cours de la quatrième période (dès 1980) sont dus au processus de réforme de l'État. Les compétences dans les domaines de l'environnement, de la quantité d'eau et de la gestion de la qualité sont progressivement transférées de l'État central aux trois régions. La prise en charge du domaine public est déléguée aux Régions par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Désormais, les changements dans les droits de propriété diffèrent désormais d'une région à l'autre.

Droits de propriété formelle en Flandre

La simultanéité et la similarité des compétences octroyées aux trois Régions en matière d'eau n'ont pas débouché sur une convergence des instruments choisis pour la gestion de l'eau. En Flandre, la modification des droits de propriété formelle fait partie intégrante de la politique de l'eau. Depuis 1996, la Région flamande⁵⁷ peut en effet exproprier les propriétaires riverains à des fins de gestion des barrages et des digues, pour réaliser des travaux complémentaires éco-techniques ou à des fins ré-

⁵⁵ Les cours d'eau non navigables sont classés en quatre catégories selon la loi du 15 mars 1950 *modifiant la législation relative aux cours d'eau non navigables* (*Moniteur belge*, 2 avril). Ces catégories sont définies en fonction de la superficie du bassin hydrographique que ces derniers couvrent : première, deuxième, troisième et non classés. Les CENN de première catégorie sont administrés par l'État central, ceux de seconde catégorie par la province et ceux de troisième catégorie par la commune. Les parties amont des cours d'eau, dont le bassin hydrographique est inférieur à 100 hectares sont non classées. Ces dispositions sont confirmées par la loi du 26 décembre 1967 *relative aux CENN* (*Moniteur belge*, 15 février 1968).

⁵⁶ Art. 18 de la loi du 5 juillet 1956.

⁵⁷ La Région flamande n'a pas d'institutions politiques propres. Ses compétences sont exercées depuis 1980 par les institutions politiques (pouvoir législatif et exécutif, y compris l'administration) de la Communauté flamande. Il convient de garder à l'esprit qu'un décret flamand couvre soit une matière régionale soit une matière communautaire. La compétence concernée par la présente étude est une compétence régionale. Pour simplifier la lecture, on n'utilisera que le terme de Région (wallonne, flamande ou de Bruxelles-capitale), étant convenu qu'il faut entendre ici par Région flamande, l'autorité flamande (à savoir la Communauté flamande) qui exerce la compétence régionale en matière de politique de l'eau.

créatives sur les berges des cours d'eau⁵⁸. Les expropriations peuvent également être conduites afin de créer les réserves naturelles prévues dans les plans de protection de la nature⁵⁹.

Droits d'usage en Wallonie

En Wallonie, l'orientation en matière de réforme du système régulateur concerne plutôt la régulation des droits d'usage. Le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) interdit l'établissements de villages de vacances ou de bungalows dans des zones inondables qu'il définit⁶⁰. Les autres textes interdisent aux propriétaires riverains d'endommager le lit des cours d'eau⁶¹ et de perturber la faune et la flore dans les zones humides protégées⁶². En revanche, la Région ne recourt pas, en l'état, à des expropriations à des fins de sécurité publique, de récréation ou de protection de la nature, comme c'est le cas en Flandre.

Une exception se pose toutefois à cette tendance de la Région wallonne de s'en tenir à la réglementation des droits d'usage. Le décret de 1990 sur l'exploitation des eaux potabilisables⁶³ non seulement soumet à autorisation un captage d'eau de surface ou d'eau souterraine destiné à produire de l'eau potable, mais aussi enjoint l'exploitant à devenir propriétaire des biens immeubles situés à l'intérieur de la zone de prise d'eau, soit un périmètre de 10 mètres autour du captage⁶⁴. La Région peut également procéder à des expropriations pour organiser la zone de prise d'eau. Dans ce cas, on observe une modification des droits de propriété formelle⁶⁵.

Statu quo à Bruxelles-capitale

La Région de Bruxelles-capitale a également modifié le système régulateur en place avant 1980 en ce qui concerne l'eau. Cette région n'est une région à part entière que

⁵⁸ Art. 7 du décret du 16 avril 1996 *relatif aux retenues d'eau* (Moniteur belge, 1^{er} juin).

⁵⁹ Décret du 21 octobre 1997 *concernant la conservation de la nature et du milieu naturel* (Moniteur belge, 10 janvier 1998). La protection des zones humides tombe sous la législation relative à la conservation de la nature.

⁶⁰ Art. 41 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine du 14 mai 1984, révisé le 27 novembre 1997 (Moniteur belge, 12 février 1998).

⁶¹ Art. 10 de l'arrêté de l'exécutif de la Région wallonne du 30 janvier 1985.

⁶² Articles 2 et 3 de l'arrêté de l'exécutif de la Région wallonne du 8 juin 1989 *relatif à la protection des zones humides d'intérêt biologique* (Moniteur belge, 12 septembre).

⁶³ Décret du 30 avril 1990 *sur la protection et l'exploitation des eaux potabilisables* (Moniteur belge, 30 juin). « Les prises d'eau potabilisable sont subordonnées à l'octroi, par l'exécutif, d'une autorisation préalable » (art. 2 § 1). « Le titulaire de l'autorisation est tenu d'acquiescer la propriété des biens immeubles situés à l'intérieur de la zone de prise d'eau, à moins que la Région n'en soit propriétaire. L'exécutif est habilité à poursuivre des expropriations en vue d'affecter les biens expropriés à l'organisation de la zone de prise d'eau » (art. 10 § 2).

⁶⁴ La législation n'impose pas l'achat du terrain, mais interdit simplement toute activité différente du captage dans un rayon de 10 mètres. Elle impose cependant une autorisation préalable à tout captage, alors qu'à Bruxelles, une simple déclaration de travaux autour d'un captage peut être demandée.

⁶⁵ Un recours à l'expropriation pour la protection des captages d'eau potable demeure possible, comme déjà fixé avant au niveau national.

depuis 1989. De surcroît, elle est une agglomération urbanisée sur l'ensemble de son territoire. La Senne, le cours d'eau principal de la région, a pour principale fonction d'égoutter Bruxelles. La région est également traversée par le canal Bruxelles-Charleroi, encore utilisé pour le transport fluvial.

Sur le modèle de ce que fait la Flandre, l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (IBGE) peut avoir recours aux expropriations, réalisées par l'exécutif bruxellois, à des fins, entre autres, de lutte contre la pollution de l'eau et de protection de la nature⁶⁶. L'idée qui a cours, à Bruxelles comme en Flandre, est de constituer des corridors naturels au sein d'espaces essentiellement urbanisés⁶⁷.

Par ailleurs, l'ordonnance du 27 avril 1995⁶⁸ *relative à la sauvegarde et à la protection de la nature* modifie les droits d'usage en matière de pêche et les restreint dans les zones protégées. La Région s'approprie le droit de pêche sur tous les plans d'eau et détermine les modalités d'octroi du permis de pêche. D'autres usages sont limités dans les réserves naturelles, régionales ou agréées, tels que l'enlèvement d'arbres ou les travaux de terrassement⁶⁹.

Les changements sont moins importants à Bruxelles qu'en Flandre et en Wallonie. Toutefois, au cours de cette quatrième phase, l'éventail des acteurs concernés reste constant dans les trois régions. La fonction de consommation y fait l'objet d'une attention accrue avec les mesures de protection des captages et les fonctions de milieu vital et de récréation font leur entrée dans le système régulateur.

Identification des changements dans le système régulateur

Le tableau ci-dessous résume l'évolution historique des droits de propriétés sur l'eau, en distinguant et pondérant les modifications apportées aux droits de propriété formelle, de disposition et d'usage.

De l'apparition du Code civil à aujourd'hui, on peut observer une série de changements majeurs dans le système régulateur de la ressource eau dans le but de faciliter le développement de l'agriculture (phases 1 et 2), de renforcer la santé et la sécurité publiques (phase 3) et d'assurer une meilleure protection de la nature et des eaux potabilisables (phase 4).

⁶⁶ Arrêté royal du 8 mars 1989 *créant l'IBGE* (*Moniteur belge*, 24 mars).

⁶⁷ À Bruxelles, il est question de maillage vert pour les parcs et jardins, y compris privés, et de maillage bleu pour les cours d'eau et les zones humides. Une ébauche de maillage bleu a déjà été réalisée pour les zones humides.

⁶⁸ *Moniteur belge*, 7 juillet 1995.

⁶⁹ Les réserves naturelles agréées peuvent appartenir à et être gérées par des personnes physiques ou morales, de droit public ou de droit privé.

Tableau 3 : Aperçu des phases et pondération des modifications des droits de propriété sur l'eau de 1804 à 2001

Phases	Modifications des droits de propriété		
	Droits de propriété formelle	Droits de disposition	Droits d'usage
1. 1804-1846 : codification des grands concepts du droit civil	555	55	5
2. 1846-1945 : développement des besoins de l'agriculture et de l'industrie	5	555	5
3. 1945-1980 : nécessité du drainage et de l'absorption des pollutions	5	55	
4a. 1980- : régionalisation des droits de propriété	Flandre : réserves naturelles	55	5
	Wallonie : tourisme et eau potable	5	5
	Bruxelles-capitale : corridors naturels	5	5

Légende : le nombre de croix précise l'ampleur du changement opéré au cours de la phase

D'une phase à l'autre, le législateur intervient à différents niveaux du système régulateur (droits de propriété formelle, droits de disposition, droits d'usage). Lors de la dernière phase, après la régionalisation de la politique de l'eau, les changements dans le système régulateur reflètent différentes stratégies et modalités d'intervention entre les trois régions. La Flandre, et Bruxelles dans une moindre mesure, organisent des procédures d'expropriation, alors que la Wallonie régule les droits d'usage.

Nous pouvons également observer que le législateur intervient le plus souvent dans le système régulateur de l'eau, non pas pour conduire une politique de l'eau en tant que telle, mais plutôt pour conduire des politiques sectorielles. Il est davantage question, principalement au cours des premières phases, d'exploitation de l'eau par tel groupe d'acteurs (agriculteurs et industries) que de la protection de la ressource. Les modifications du système régulateur sont guidées par des préoccupations de développement de l'agriculture ou de protection de la santé et de la sécurité publiques. Le souci de ménager la ressource n'apparaît que dans la dernière phase. Par le passé, le système régulateur concernait les usages liés à l'exploitation de la ressource par différents secteurs économiques. Aujourd'hui, alors que s'élargit le champ des usages de l'eau reconnus par la loi (milieu vital et récréation), l'eau devient aussi une ressource à protéger.

Les changements opérés dans le système régulateur sont souvent dispersés dans nombre de dispositions légales et réglementaires (ce qui s'explique par la définition même de la propriété qui est absolue tant qu'elle n'est pas limitée par des lois ou règlements). Dans la loi de 1967 sur les CENN, la modification du régime de la propriété du cours d'eau ne fait l'objet que d'un seul article ⁷⁰, alors que le texte modifie le contexte de l'ensemble de la gestion des cours d'eau non navigables. De même, la possibilité d'expropriation à des fins de protection de l'environnement est introduite dans l'arrêté qui crée l'institution régionale de gestion de l'environnement, sans plus

⁷⁰ Art. 16 de la loi du 28 décembre 1967 *relative aux cours d'eau non navigables*.

de précision⁷¹. Les modifications du système régulateur s'effectuent de manière partielle et isolée. Cependant, la somme des changements incrémentaux observés dans le système régulateur est loin d'être négligeable *in fine*.

On peut ajouter que le système régulateur actuel est le résultat d'une sédimentation de dispositions légales. Les lois les plus anciennes sont rarement abrogées. Les dispositions en matière d'agriculture demeurent en place, de même pour les obligations de curage régulier ou d'entretien des digues. Les changements dans le système régulateur à des fins de protection de l'environnement sont récents et leur effet global n'a pas encore été évalué. Par exemple, les dispositions autorisant le recours aux expropriations sont très récentes et leur mise en œuvre pourrait rester marginale.

⁷¹ Art. 5 §1 de l'AR du 8 mars 1989 créant l'IBGE : « L'Institut peut, à ses frais, acquérir tous les biens immobiliers nécessaires pour réaliser ses objectifs, soit à l'amiable, soit par expropriation à l'intervention de l'exécutif. »

Politiques publiques

Dans notre analyse des régimes institutionnels de gestion de l'eau, nous analysons à présent l'évolution des politiques publiques. Nous en décrivons les phases successives avant de mettre en évidence les changements qui ont marqué le passage d'une phase à l'autre. Nous distinguons sept phases qui se sont succédées dans la politique de l'eau en Belgique entre 1846 et aujourd'hui. Nous partons des éléments du *policy design* pour formuler l'hypothèse causale qui sous-tend chacune des phases. Notre analyse débute en 1846, au moment où s'articulent les premières interventions en matière de politique de l'eau en Belgique. Les deux dernières phases se déroulent après la régionalisation de la compétence de l'eau. Par conséquent, après 1980, nous traitons séparément les cas de la Flandre, de la Wallonie et de la Région de Bruxelles-capitale.

Protection partielle des cours d'eau

Avant la période analysée (1846-1893), deux mesures adoptées en 1789 et 1790 ont des répercussions importantes. Elles établissent les compétences des communes après la Révolution française⁷². Elles octroient ainsi la responsabilité de la salubrité publique aux communes, lesquelles vont par extension s'arroger la compétence en matière de distribution d'eau et d'égouttage au 19^{ème} siècle. À partir de 1850, les premiers réseaux de distribution d'eau se mettent en place (par exemple à Bruxelles, Gand et Anvers).

Au cours de la première phase, les problèmes collectifs principaux à résoudre sont liés à la pratique d'activités économiques. L'eau est considérée uniquement comme une ressource à exploiter et il n'est pas question de politique de l'eau en tant que telle. Le développement de l'agriculture est dépendant de l'amélioration de l'irrigation et, surtout, du drainage. En 1846 et 1847, avec les lois sur les polders et les waterings, le jeune État belge crée un nouveau cadre légal pour ces associations particulières d'agriculteurs qui organisent des systèmes d'irrigation et de drainage en commun. La loi de 1877 contraint les propriétaires riverains à curer régulièrement le lit des cours d'eau qui bordent leur propriété.

Un autre aspect économique lié à l'eau est le commerce d'eau minérale, déjà existant au milieu du 19^{ème} siècle. La principale source de Spa, la source du Pouhon, située au centre de la ville, est menacée par des pompages anarchiques. La loi du 31

⁷² Décret du 14 décembre 1789 *relatif à la constitution des municipalités* et décret du 16-24 août 1790 *sur l'organisation judiciaire*, cités par P. CORNUT, *La circulation de l'eau potable en Belgique et à Bruxelles*, op. cit., p. 56.

juillet 1889 crée le premier périmètre de protection d'un aquifère autour de cette source ⁷³. La loi exige une autorisation pour toute prospection ou tout travail de terrassement à l'intérieur du périmètre. De ce fait, à cette époque, la législation sur l'eau tend à soutenir les activités économiques plus qu'à protéger la ressource.

Toutefois, il est important de signaler, même s'ils sont marginaux, qu'apparaissent à cette même époque, les premiers éléments juridiques de protection de la ressource eau. D'une part, les rivières sont fortement polluées par les rejets de poussières et de métaux lourds du secteur minier qui se développe. L'arrêté royal de 1865 relatif aux lavoirs à minerais interdit les rejets les plus dangereux dans les cours d'eau ⁷⁴. D'autre part, le code rural établit des mesures de police qui interdisent de jeter des animaux morts dans les cours d'eau, ainsi que d'autres cas de pollutions criminelles ⁷⁵, à la suite de la dernière épidémie de choléra (1866).

L'hypothèse causale sous-jacente de la période considérée est que « *si l'on interdit les déversements les plus dangereux dans les cours d'eaux, alors on évitera les épidémies* ». La coordination entre acteurs est inexistante. Le ministre des Travaux publics est le seul acteur impliqué au niveau de l'État central. Les provinces et les communes appliquent les règlements généraux de police. Les objectifs de politique publique sont partiels. Il n'existe qu'une concomitance de calendrier entre plusieurs actes légaux non coordonnés. Il n'existe pas de perception de la ressource dans son ensemble. Un problème sectoriel est traité d'une façon particulière à un moment précis.

Extension des réseaux de distribution d'eau et contrôle de la qualité de l'eau commercialisée

La seconde phase (1893-1945) est orientée vers la préservation de la qualité de l'eau potable. En 1893, les problèmes majeurs de pollution des cours d'eau et les faiblesses en matière de santé publique sont perçus officiellement. Les rapports rendus par J.-B. André objectivent ces problèmes et établissent un agenda pour la politique de l'eau. Les résultats de cette large étude, lancée en 1893 à propos de l'approvisionnement des Belges en eau, sont publiés en 1902, et en 1906 pour le rapport final ⁷⁶. Le rapport stipule que seuls 20% des ménages sont approvisionnés en eau de distribution et que la majeure partie de la Flandre s'approvisionne au moyen d'eau de pluie et d'eau puisée dans les mares. J.-B. André, l'auteur du rapport, réclame une loi sanitaire.

La perception officielle du problème de la pollution de l'eau formulée dans les rapports André est à l'origine de l'action publique. L'objectif central est d'organiser

⁷³ Loi du 31 juillet 1889 *déterminant le périmètre de protection des eaux de Spa*.

⁷⁴ Arrêté royal du 23 octobre 1865 *prescrivant les mesures de police pour le lavage des minerais dans les rivières et canaux*.

⁷⁵ Articles 89.2, 90.2 et 90.3 du code rural.

⁷⁶ J.-B. ANDRÉ, *Enquête sur les eaux alimentaires*, Bruxelles, Ministère de l'Agriculture, Service de la santé, hygiène publique et voirie communale, 1902 et 1906, 465 pages et 505 pages.

un bon approvisionnement en eau en tous points du territoire. L'État belge se dote en 1907 et en 1922, avec les lois sur les intercommunales⁷⁷, des moyens institutionnels nécessaires à la réalisation de réseaux de distribution d'eau, une compétence qui appartient aux communes. En 1913, l'État crée la Société nationale des distributions d'eau (SNDE)⁷⁸ avec l'objectif de réaliser des réseaux de distribution d'eau sur tout le territoire, en complétant le maillage déjà réalisé par les intercommunales. La SNDE se substitue aux communes qui n'ont pas les moyens de réaliser la distribution d'eau.

Les deux autres problèmes identifiés sont la pollution importante des eaux souterraines ainsi que la mauvaise qualité des produits fabriqués à base d'eau et commercialisés. En 1924, la protection des sources d'eau minérale et des marques est généralisée⁷⁹. En 1933, les premières mesures de garantie de la qualité des produits à base d'eau sont prises⁸⁰.

L'hypothèse causale qui domine la phase considérée ici est que « *si l'on développe la distribution publique d'eau et que l'on réglemente la vente d'eau en bouteille, alors on améliorera la santé publique* ». Les communes et les producteurs d'eau minérale sont les principaux groupes cibles identifiés. Les instruments choisis pour modifier le comportement de ces acteurs sont à la fois des instruments de régulation et d'incitation. D'abord, un cadre légal et des subventions sont mis en place à l'intention des communes, afin de développer la distribution publique. Ensuite, des captages d'eau minérale peuvent être déclarés d'utilité publique et être préservés par des périmètres de protection. De la sorte, la qualité du produit est plus facile à contrôler et l'aquifère est protégé. Enfin, des interdictions de pompage et de déversement dans les cours d'eau navigables sont établies en 1935⁸¹.

Davantage d'autorités publiques sectorielles sont impliquées dans la politique de l'eau : les trois ministres des Travaux publics, de l'Agriculture et de l'Intérieur. Les communes ont la charge de créer les réseaux de distribution d'eau et la SNDE supplée aux communes défaillantes. Cet arrangement génère bientôt des conflits entre le désir d'expansion des intercommunales et le développement de la SNDE. Les objectifs sont partiels. Ils consistent principalement à préserver la santé publique. La ressource eau n'est pas protégée, mais exploitée. D'autres usages (eau industrielle, irrigation, récréation) pourraient entrer en conflit avec l'usage dominant (consommation).

⁷⁷ Loi du 18 août 1907 *relative aux associations de communes* (*Moniteur belge*, 5 septembre), modifiée par la loi du 1^{er} mars 1922. Notons que ces deux lois sur les intercommunales autorisent les expropriations pour cause d'utilité publique, ce qui va se révéler précieux pour le développement des réseaux de distribution publique.

⁷⁸ Loi du 26 août 1913 *instituant la Société nationale des distributions d'eau* (*Moniteur belge*, 11 septembre).

⁷⁹ Loi du 1^{er} août 1924 *concernant la protection des eaux minérales et thermales* (*Moniteur belge*, 22 août).

⁸⁰ Loi du 14 août 1933 *concernant la protection des eaux de boisson* (*Moniteur belge*, 31 août).

⁸¹ Règlement de police et de navigation des voies navigables administrées par l'État, arrêté royal du 15 octobre 1935 (*Moniteur belge*, 15 octobre 1936), qui remplace l'arrêté royal du 1^{er} mai 1889.

Premiers éléments de lutte contre la pollution de l'eau

À la fin de la Seconde guerre mondiale (1945-1963), les problèmes de pollution persistent dans de nombreux cours d'eau (par exemple dans l'Escaut, la Vesdre et la Senne) et de nombreux espaces agricoles sont régulièrement inondés. La Belgique décide dès lors de prendre une série de mesures, afin de préserver la qualité des eaux de surface⁸² et la quantité des eaux souterraines⁸³. Les déversements industriels sont réglementés par le Règlement général de la protection du travail (RGPT) de 1947⁸⁴. À la même époque, la législation de 1877 sur les CENN est révisée⁸⁵. L'objectif du *policy design* est, d'une part, de réduire la pression sur les eaux de surface provoquée par le développement de l'industrie et, d'autre part, de réaliser le curage du lit des cours d'eau, dans le but de faciliter le drainage des terres agricoles et l'évacuation des eaux usées vers la mer. L'hypothèse causale est que si on limite les rejets industriels et que l'on améliore l'écoulement des eaux au moyen du curage, alors on améliorera la santé publique et la productivité de l'agriculture.

Les groupes cibles de la politique publique sont les industries, les communes et les propriétaires riverains. Les communes ont la charge de construire les stations d'épuration nécessaires au traitement des eaux usées domestiques⁸⁶. Les instruments retenus pour modifier le comportement des groupes cibles sont, cette fois encore, des instruments régulateurs et incitatifs : une interdiction générale de déverser des eaux polluées dans les cours d'eau, une autorisation préalable pour les déversements d'eaux usées, une autorisation pour réaliser des travaux dans le lit des cours d'eau et des subventions pour effectuer le curage des cours d'eau. Le ministre de la Santé publique est désigné comme acteur principal de la lutte contre la pollution des eaux. Les travaux de curage et de rectification des CENN sont pris en charge par de multiples acteurs. La supervision de l'ensemble est assurée par les ministres des Travaux publics et de l'Agriculture et l'exécution confiée aux provinces, aux communes et aux polders, en fonction de la portion de cours d'eau désignée.

Les mesures prises sont sectorielles. Les groupes cibles semblent être bien identifiés, même si la palette d'acteurs concernés est incomplète. En revanche, la logique d'intervention est ineffective. La loi de 1946 sur le recensement des eaux souterraines n'est pas appliquée. La loi de 1950 sur la protection des eaux de surface ne produit que des effets très partiels. En dépit du fait que les communes reçoivent des subventions de la part de l'État central, celles-ci ne trouvent aucune incitation à purifier leurs eaux usées. Les eaux usées descendent naturellement vers l'aval, à l'extérieur du ter-

⁸² Loi du 11 mars 1950 *sur la protection des eaux contre la pollution* (Moniteur belge, 27 avril).

⁸³ Arrêté-loi du 18 décembre 1946 *instituant un recensement des réserves aquifères souterraines et établissant une réglementation de leur usage* (Moniteur belge, 6 mars 1947).

⁸⁴ Arrêté du Régent du 11 février 1946 *portant approbation des titres Ier et II du Règlement général pour la protection du travail* (Moniteur belge, 3 et 4 avril) et arrêté du Régent du 27 septembre 1947 *portant approbation des titres III, IV et V du RGPT* (Moniteur belge, 3 et 4 octobre).

⁸⁵ Loi du 15 mars 1950 *modifiant la législation relative aux CENN* (Moniteur belge, 2 avril).

⁸⁶ Cette charge peut se transformer en obligation édictée par le Roi (art. 4 de la loi du 11 mars 1950 *sur la protection des eaux contre la pollution*).

ritoire communal. Les communes ne veulent pas investir dans l'épuration des eaux au profit des communes mitoyennes qui reçoivent ces eaux. De plus, les subventions de l'État ne couvrent pas les frais d'exploitation de la station d'épuration. Le travail de curage des cours d'eau, en dépit des subventions octroyées aux propriétaires riverains, n'est toujours pas effectué de manière régulière.

Systématisation de la politique de protection de l'eau

En 1963, le gouvernement prépare un nouveau projet de loi sur la qualité des eaux de surface, car la législation précédente n'a pas produit les résultats escomptés. Les problèmes de pollution généralisée des cours d'eau, du fait du manque d'épuration, et d'inondation chronique des champs sont persistants. De plus, les aquifères s'épuisent à certains endroits. Dans le même temps, les usages de l'eau se développent en parallèle à la croissance des activités industrielles (particulièrement, le nombre de dépôts pétroliers augmente) et à la forte croissance de la population. L'agriculture s'intensifie. Un Commissariat royal aux problèmes de l'eau⁸⁷, mis en place en 1965, montre que la Belgique devrait connaître un manque d'eau à partir de 1980. Il va jusqu'à recommander l'investissement dans des unités de désalinisation de l'eau de mer. La situation ne se dégrade pas tant, mais la menace d'un manque d'eau est prise sérieusement en compte pour la première fois.

Les deux lois centrales adoptées pendant cette phase (1963-1974) sont les lois de 1971 sur la protection des eaux de surface et des eaux souterraines. Le changement enregistré par rapport à la phase précédente est plus un changement d'instruments qu'un changement d'objectifs. La mise en œuvre de la législation sur l'eau doit être renforcée dans un contexte de fort accroissement des besoins en eau et de diversification des usages. Les ménages s'équipent en masse d'appareils ménagers, de chasses d'eau et de baignoires. D'une part, la loi de 1971 sur les eaux de surface crée de nouveaux acteurs de mise en œuvre, trois agences régionales de bassin en charge de l'épuration, qui dépossèdent les communes de leur compétence en matière d'épuration⁸⁸. Le territoire des agences correspond aux trois bassins hydrographiques du pays (la Côte, la Meuse et l'Escaut) et non pas aux trois régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles). D'autre part, la loi de 1971 sur la protection des eaux souterraines a pour objectif principal de réduire la pollution provoquée par les dépôts d'hydrocarbures et d'autres produits toxiques⁸⁹. La mise en œuvre de ces lois est compromise par le processus de réformes institutionnelles engagé en 1970.

⁸⁷ Commissariat royal aux problèmes de l'eau, 1966-67, *Le problème de l'eau*, rapports, Bruxelles, Services du Premier ministre, 3 vol. dactylographiés, 300 pages.

⁸⁸ Loi du 26 mars 1971 *sur la protection des eaux de surface contre la pollution* (*Moniteur belge*, 1^{er} mai).

⁸⁹ Loi du 26 mars 1971 *sur la protection des eaux souterraines* (*Moniteur belge*, 1^{er} mai).

La loi de 1950 sur les CENN est renforcée par la loi de 1967⁹⁰ qui décharge définitivement les propriétaires riverains de la servitude de curage. Le curage est désormais totalement pris en charge par les autorités publiques.

L'hypothèse causale de la période est que « *si l'on protège les sources et les captages et que l'on épure les eaux usées, alors on sécurisera les approvisionnements en eau et l'on améliorera la santé publique* ». La palette des groupes cibles s'élargit : propriétaires riverains, polders et waterings, communes et provinces pour le curage des cours d'eau ; producteurs et distributeurs d'eau, compagnies pétrolières, agriculteurs et entrepreneurs de travaux publics et privés pour la protection des eaux souterraines ; et principalement les industries pour la qualité des eaux de surface. Les instruments sont toujours de types régulateur et incitatif : interdiction générale de déversement et autorisation préalable aux rejets, incitations positives avec les subventions à la construction de stations d'épuration des eaux (STEP) publiques et privées (industries) et incitations négatives avec les redevances sur les déversements industriels et la taxation des ménages à des fins de financement de l'épuration.

L'hypothèse causale est plus large que celle de la phase précédente, même si l'identification des groupes cibles et l'hypothèse d'intervention sont incomplètes. Le *design* est également plus pro-actif (financement de STEP) que réactif (interdiction de rejets). Les autorités régionales de bassin pourraient avoir un rôle important dans la protection des eaux. Cependant, la faiblesse de la loi de 1971 sur les eaux de surface est qu'elle n'a été mise en œuvre que partiellement et que le système des agences régionales de bassin n'a jamais été correctement mis en place. En effet, l'application des lois de 1971 est compromise par la régionalisation.

Régionalisation de la politique de l'eau

La phase suivante (1974-1982) est une phase d'instabilité pour la politique de l'eau. Le processus de régionalisation s'enclenche. Les questions institutionnelles prédominent les enjeux substantiels des politiques publiques (de l'eau)⁹¹. Les Flamands et les Wallons décident de conduire leur destinée de manière autonome. En 1974, la loi dite Perin-Vandekerckhove⁹², qui met en œuvre 'à titre préparatoire' la régionalisation prévue par la révision de la Constitution de 1970 transfère la politique de l'eau aux régions. La situation est confirmée avec la loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980⁹³. Cette loi spéciale octroie aux régions des compétences en matière de production et de distribution d'eau, à l'exception de la gestion

⁹⁰ Loi du 18 décembre 1967 *relative aux cours d'eau non navigables* (*Moniteur belge*, 15 février 1968).

⁹¹ C. GOBIN, « L'État belge et la problématique de l'environnement », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n°1109, 1986.

⁹² Loi du 1^{er} août 1974 *créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107quater de la Constitution*.

⁹³ Sur ce point, cf. en particulier T. DE WILDE D'ESTMAEL, « La politique de l'eau », in T. DE WILDE D'ESTMAEL et al., *Le cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, La Charte, 1990, pp. 182-243. Ce chapitre détaille les modifications institutionnelles liées à la régionalisation et leurs implications concrètes pour le secteur de l'eau en Région wallonne.

d'ouvrages tels que les barrages et de la détermination des normes en matière d'eau potable lesquels demeurent dans les compétences du pouvoir national, ainsi qu'en matières d'épuration des eaux usées et d'égouttage. La loi spéciale du 8 août 1988 fait finalement disparaître les dernières exceptions qui étaient établies au bénéfice du pouvoir national.

Après la régionalisation, les lois de 1971 restent d'application. La loi sur la protection des eaux de surface sera partiellement mise en œuvre en Flandre. L'autorité du bassin de la Côte, la *Waterzuivering Maatschappij van het Kustbekken (VZK)*, est créée en 1975 et l'autorité pour la partie flamande des bassins de la Meuse et de l'Escaut, la *Vlaamse Waterzuiveringsmaatschappij (VWZ)*, en 1981. Les communes sont expropriées de leurs stations d'épuration au bénéfice de ces deux autorités.

En ce qui concerne la Wallonie, le ministre national en charge des Affaires wallonnes s'écarte de l'arrangement institutionnel prévu par la loi de 1971 et donne la compétence d'épuration des eaux domestiques à *huit intercommunales*⁹⁴. Ces dernières deviennent les récipiendaires des subventions à la construction et à l'exploitation des STEP en Wallonie. Les STEP sont alors subsidiées à 100%. La différenciation entre les politiques régionales de l'eau apparaît donc à ce moment-là.

Approfondissement des politiques régionales de l'eau

En dépit des spécificités bruxelloises, c'est à partir de 1982 que nous distinguons pour les trois régions des sous-phases. Nous traiterons chacune d'entre elles de manière distincte, car chaque région utilise ses nouvelles compétences et détermine de façon autonome sa politique de l'eau. Celle-ci s'étend à de nouveaux usages et les régions adoptent de nouveaux instruments de mise en œuvre.

Du fait de la compétence accordée aux Régions en matière de distribution d'eau, la Société nationale des distributions d'eau (SNDE) est dissoute pour se recomposer sous la forme de deux sociétés distinctes :

- la *Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (VMW)*, en 1983, qui comprend 176 communes pour environ 2.380.000 habitants et ;
- la *Société wallonne de distribution d'eau (SWDE)*, en 1986, qui comprend 194 communes pour environ 1.750.000 habitants, mais qui tend fortement à s'étendre dans les petites communes (par exemple adhésion de 10 nouvelles communes, soit environ 250.000 habitants entre 1993 et 1997).

Ces deux sociétés coopératives ont un statut largement similaire à celui de l'ancienne SNDE. Les associés sont la Région, les provinces, les communes et autres institutions publiques, ainsi que des sociétés privées pour la SWDE (avec des dividendes s'élevant à 4% au maximum des capitaux investis).

⁹⁴ Arrêté royal du 13 décembre 1977.

Flandre (1982-1990)

La Flandre met en œuvre la loi de 1971 sur les eaux de surface. Le cadre légal est complété par un décret de 1984 sur la protection des eaux souterraines⁹⁵ qui se substitue à la loi de 1971, non appliquée, ainsi que par le décret sur le permis d'environnement⁹⁶. Dorénavant, toutes les activités ou installations dangereuses doivent recevoir un permis d'environnement, en préalable à leur entrée en fonctionnement. C'est en 1984 également qu'une directive du ministre Lensens, membre de l'exécutif flamand, établit une politique d'indépendance hydrique pour la Flandre⁹⁷. Le contexte politique est particulier. La Flandre est dépendante pour son approvisionnement en eau potable à 60% de la Wallonie, à un moment où les Wallons se mettent à considérer l'eau comme une richesse régionale, une ressource à exploiter et à commercialiser aux autres régions. L'eau se transforme en objet de marchandage. L'objectif de la politique flamande devient, en conséquence, de préserver la qualité de toutes les eaux potabilisables, les eaux de surface comme les eaux souterraines, et de limiter les importations en provenance de Wallonie. Le fait que le projet wallon de 1985 de taxer l'eau à destination de la Flandre et de Bruxelles soit annulé la même année en Cour d'arbitrage ne remet pas en cause cette orientation autonomiste de la politique flamande⁹⁸. En 1989, le cadre flamand de mise en œuvre de la politique de l'eau est complété avec la création d'une seule autorité régionale compétente en matière d'épuration, la *Vlaams Maatschappij voor Zuivering* (VMZ), laquelle résulte d'un regroupement des deux anciennes autorités de bassin, la VZK et la VWZ.

L'hypothèse causale qui articule la politique flamande lors de cette phase est que « *si l'on préserve les captages de la pollution (diffuse) et réglemente les rejets au moyen de permis globaux, alors la Flandre développera sa propre capacité de production d'eau potable* ». Les groupes cibles sont les producteurs d'eau, les agriculteurs, les industries et les ménages. Les autorités flamandes ont établi des zones de protection des captages et une interdiction générale de rejets et de dépôts dans l'eau assortie d'autorisations préalables. Elles ont également interdit les épandages de fumier en provenance de territoires exogènes à la région. Les sites industriels sont classés en catégories et des permis et des déclarations d'environnement sont exigés en fonction de la catégorie. Ces permis d'exploiter sont jumelés avec les permis d'urbanisme. Les redevances sur les déversements et les taxes sur les eaux usées domestiques sont prélevées en application de la loi de 1971. Les principaux acteurs de mise en œuvre sont, bien avant les autres, la Région, puis les provinces et les communes pour mettre en œuvre certains éléments de la procédure d'attribution de permis d'environnement. Le rôle central accordé à la Région en matière de politique de l'eau dissimule le fait que l'administration est orga-

⁹⁵ Décret du 24 janvier 1984 *portant des mesures en matière de gestion des eaux souterraines* (*Moniteur belge*, 5 juin).

⁹⁶ Décret du 28 juin 1985 *relatif à l'autorisation anti-pollution* (*Moniteur belge*, 17 septembre).

⁹⁷ Cité dans P. CORNUT, *La circulation de l'eau potable en Belgique et à Bruxelles, op. cit.*, p. 114. « Cette politique fut poursuivie par les deux ministres suivants, messieurs Dupré (directive de 1988) et Kelichermans (directives de 1991 et 1995) », *ibid.* La politique d'indépendance de la Flandre en matière d'approvisionnement en eau se poursuit aujourd'hui encore.

⁹⁸ Arrêt n°47 de la Cour d'arbitrage du 25 février 1988 sur un recours en annulation partielle du décret de la Région wallonne du 7 octobre 1985 *sur la protection des eaux de surface contre la pollution* (rôle n°45).

nisée selon une approche sectorielle. Il ne favorise donc pas nécessairement la coordination entre les acteurs. L'hypothèse causale est centrée sur la protection de l'eau potabilisable à des fins de production d'eau potable. Elle n'accorde pas une grande considération à la protection de la nature.

Wallonie (1982-1995)

En Wallonie, la situation est quelque peu différente. La Région wallonne n'a pas mis en œuvre la loi de 1971. De plus, elle est davantage affectée que la Flandre par les arrêts de la Cour de Justice des CE en matière de non-transposition des directives sur l'eau⁹⁹. En 1990, moins de 25% des eaux urbaines résiduaires sont épurées en Wallonie. Au cours de la première phase de la politique régionale de l'eau (1982-1995), les objectifs du *policy design* consistent à protéger la qualité de toutes les eaux potabilisables, les eaux de surface comme les eaux souterraines, et à essayer de réaliser une gestion rationnelle de l'eau dans le respect des directives européennes.

En 1985, le Conseil régional wallon adopte un décret qui a pour objet de protéger la qualité des eaux de surface¹⁰⁰. Celui-ci inclut un projet de taxation des exportations vers la Flandre et Bruxelles, qui n'a pas pu être mis en place¹⁰¹. La Cour d'arbitrage a condamné la taxe sur les exportations d'eau. Dans son arrêt, la Cour motive sa décision par le fait que la « *nouvelle structure de l'État belge repose sur une union économique et monétaire* »¹⁰², au sein de laquelle les échanges ne peuvent pas être frappés de droits de douane intérieurs. Elle considère que la taxe wallonne est une taxe d'effet équivalent à un droit de douane sur l'exportation, qui plus est à l'intérieur d'un même espace national. *De facto*, cet arrêt définit l'eau comme un bien économique et non pas comme une ressource naturelle vitale. La Cour aurait pourtant pu arguer du fait que la Région wallonne n'est pas propriétaire de l'eau, qui est une *res communis* (art. 714 du Code civil), un bien commun à tous, Wallons comme Flamands.

Un second volet législatif est adopté en 1990. D'une part, un premier décret protège les eaux souterraines et les eaux de surface classées comme eaux potabilisables¹⁰³. D'autre part, la Région wallonne instaure des taxes sur les déversements d'eau qui doivent permettre de financer la construction de stations d'épuration¹⁰⁴.

⁹⁹ Alors que les premiers arrêts rendus par la CJCE en matière d'eau condamnent la Belgique sans distinction (arrêts du 2 février 1982, affaires 72/81 et 73/81), les arrêts suivants se concentrent sur la Wallonie : arrêt de la CJCE du 17 juin 1987, *Commission c/ Belgique* (affaire 1/86) (carence dans la mise en œuvre de la directive 80/68 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses) et arrêt de la CJCE du 5 juillet 1990, *Commission c/ Belgique* (affaire C-42/89) (en particulier, non-conformité de l'eau fournie à la ville de Verviers au regard de la directive 80/778 sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine).

¹⁰⁰ Décret du 7 octobre 1985 *sur la protection des eaux de surface contre la pollution* (*Moniteur belge*, 10 janvier 1986).

¹⁰¹ L'article spécifique du décret qui organise la taxe (art. 32) a été annulé par une décision de la Cour d'arbitrage (Affaire n°47) du 25 février 1988.

¹⁰² Arrêt de la Cour d'arbitrage du 25 février 1988.

¹⁰³ Décret du 30 mars 1990 *sur la protection et l'exploitation des eaux potabilisables* (*Moniteur belge*, 30 juin).

¹⁰⁴ Décret du 30 mars 1990 *instituant une taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques* (*Moniteur belge*, 30 juin).

Au cours de cette phase, qui s'étend jusqu'en 1995, apparaissent également des éléments qui élargissent le champ de la politique de l'eau de la région. Davantage d'usages de l'eau entrent en ligne de compte. La pratique du kayak est sévèrement réglementée¹⁰⁵. De plus, en 1993, apparaît le contrat de rivière, un moyen informel de coordonner la gestion de l'eau entre tous les usagers d'un même sous-bassin hydrographique, au niveau local donc¹⁰⁶. L'introduction de tels instruments procéduraux renforce la coordination entre les usagers. La nécessité d'introduire des procédures informelles de coordination atteste de la fragmentation du cadre législatif.

L'environnement est également sujet à des travaux de planification¹⁰⁷. De ce cadre débouche notamment l'élaboration d'un état annuel de l'environnement wallon et de programmes sectoriels.

L'hypothèse causale avancée au cours de toute cette période est que « *si l'on protège les captages, réglemente les rejets et prévoit la renaturation des cours d'eau, alors on préservera la qualité des eaux potabilisables et l'attractivité touristique de la région* ». Les groupes cibles diffèrent quelque peu de ceux qui ont été identifiés en Flandre : sociétés de production d'eau, industriels, exploitants d'élevages intensifs, ménages, bateliers, communes et intercommunales d'épuration. Les instruments ne sont pas vraiment distincts de ceux auxquels les autorités flamandes ont eu recours : délimitation de zones de protection, interdiction générale de rejet et autorisation pour les déversements ou dépôts dans l'eau et sur le sol, interdiction de rejet de substances dangereuses dans les eaux souterraines, redevance sur les captages dans les zones d'eau potabilisable, redevance sur les rejets industriels, taxation des rejets d'eau usée domestique, taxation des exportations d'eau potable et subvention à la construction de stations d'épuration domestiques et industrielles. L'arrangement institutionnel de cette phase laisse une plus grande place aux autorités locales dans la gestion de l'eau. Les communes sont fortement impliquées, par le biais des intercommunales.

Tout comme en Flandre, la coordination entre les différents acteurs de mise en œuvre demeure faible, principalement au sein de l'administration wallonne (Inspection générale de l'eau, service des finances, etc.).

Région de Bruxelles-capitale (dès 1989)

La phase de transition vers la régionalisation diffère pour la région bruxelloise. Jusqu'en 1989, cette région est administrée par un ministre fédéral des Affaires

¹⁰⁵ AGW du 30 juin 1994 *réglementant la circulation des embarcations et des plongeurs sur et dans les cours d'eau* (*Moniteur belge*, 9 août).

¹⁰⁶ Circulaire ministérielle du 18 mars 1993 *relative aux conditions d'acceptabilité et aux modalités d'élaboration des contrats de rivière en Région wallonne* (*Moniteur belge*, 26 mai). Cette circulaire a été révisée récemment par la circulaire ministérielle du 20 mars 2001 du même nom. Pour un aperçu de l'histoire du contrat de rivière en Wallonie, cf. DGRNE, Guide méthodologique relatif au contrat de rivière, Namur, Ministère de la Région wallonne, décembre 1999. Cet ouvrage a été rédigé en collaboration avec F. ROSILLON et P. VANDER BORGHT de la Fondation universitaire luxembourgeoise.

¹⁰⁷ Décret du 21 avril 1994 *relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable* (*Moniteur belge*, 23 avril).

bruxelloises. À partir de 1989, la politique menée met directement en place l'arrangement institutionnel qui prévaut aujourd'hui encore. Pour la région bruxelloise donc, nous estimons que la période 1982-2001 ne correspond qu'à une seule et même phase du *policy design*.

La région de Bruxelles-capitale est une agglomération urbaine dans sa totalité. La question de l'eau est focalisée durant la phase sur le financement de deux STEP de grande capacité qui permettront à celle-ci de respecter les termes de la directive de 1991 sur l'épuration des eaux urbaines résiduaires, ainsi que sur le financement des collecteurs qui permettront d'acheminer les eaux usées à ces stations d'épuration¹⁰⁸.

L'autre particularité du cas est la situation de totale dépendance hydrique de la région vis-à-vis de la Wallonie pour son approvisionnement et de la Flandre pour ses rejets. La Compagnie intercommunale bruxelloise des eaux (CIBE), l'acteur historique de l'eau à Bruxelles, capte la majorité de l'eau potable en Wallonie, au moyen de ses propres captages¹⁰⁹. Son objectif demeure de sécuriser l'approvisionnement en eau potable de la capitale, elle-même quasiment dénuée de ressources propres en eau.

L'objectif des politiques publiques en matière d'eau dans la région de Bruxelles-capitale consiste à rationaliser la gestion de l'environnement en créant un organe de gestion unique, l'Institut bruxellois de gestion de l'environnement (IBGE), à améliorer la qualité des eaux, à combler le retard dans la mise en œuvre des directives européennes, principalement en matière d'épuration, et à garantir l'approvisionnement de tous en eau potable. Les lois de 1971 sur la protection des eaux de surface et des eaux souterraines demeurent d'application.

En 1989, peu avant la mise en place d'institutions régionales autonomes, les autorités nationales responsables de la région décident d'une réorganisation administrative en matière d'environnement. L'IBGE est créé¹¹⁰. Cet institut parapublic, géré par l'exécutif régional, contrôle et lutte contre les pollutions de l'air, de l'eau et du sol, surveille la qualité de l'eau et est chargé de la conservation de la nature. Sur le plan de la protection de l'eau, il développe le 'maillage bleu'. Il étudie également les modalités de transposition de la législation européenne en matière d'environnement. Ses compétences sont étendues en 1995 à l'énergie et à la gestion des espaces verts. L'IBGE a bénéficié du transfert de la quasi-totalité du personnel de l'administration des Ressources naturelles et de l'Environnement du Ministère de la Région bruxelloise. Cette réorganisation a clôt un conflit de compétences entre les deux institutions.

Cependant, une séparation demeure entre ces deux administrations. L'administration régionale conserve les compétences en matière d'épuration. Elle est chargée du financement et de l'élaboration de contrats de délégation pour la gestion de la Station d'épuration de Bruxelles-Sud, aujourd'hui en fonctionnement, ainsi que

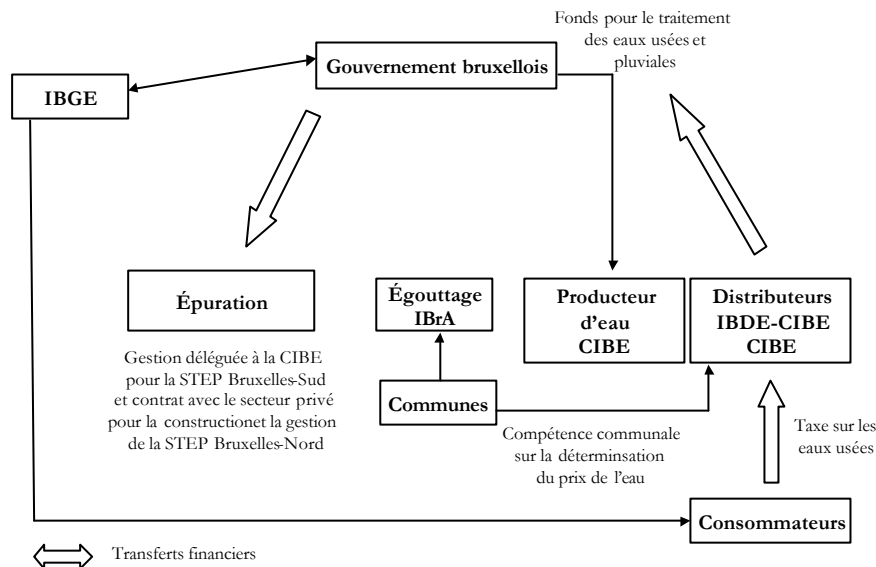
¹⁰⁸ L'égouttage sera dorénavant assuré dans la région par l'IBrA, l'Intercommunale bruxelloise d'assainissement. Cette nouvelle coopérative publique a pour objectif de gérer les collecteurs, les réseaux d'égouttage et les bassins d'orage de toute la région de Bruxelles-capitale. Sa compétence devrait à terme s'étendre aux dix-neuf communes de la région et sa gestion déléguée à la CIBE.

¹⁰⁹ Pour une histoire détaillée de la production/ distribution d'eau à Bruxelles, cf. P. CORNUT, 2000, *op. cit.*

¹¹⁰ Arrêté royal du 8 mars 1989 créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (*Moniteur belge*, 24 mars) modifié par l'ordonnance du 27 avril 1995 relative à la sauvegarde et à la protection de la nature (*Moniteur belge*, 7 juillet).

de la délégation de la construction et de l'exploitation de la station de Bruxelles-Nord par Aquiris¹¹¹. Cette station doit développer une capacité de 1.100.000 équivalent-habitants. La région flamande participe au financement. La station de Bruxelles-Sud, qui appartient à la Région, est exploitée par la Compagnie intercommunale bruxelloise des eaux (CIBE)¹¹². L'engagement financier de la Région porte sur un montant de 1.150 millions d'euros sur vingt ans. L'IBGE contrôle le fonctionnement des stations d'épuration, notamment les rejets, pour le compte de la Région.

Schéma 2 : Structuration des acteurs de l'eau à Bruxelles



Au cours de la période, la région de Bruxelles-capitale établit des mesures de contrôle de la pollution avec le permis d'environnement, élaboré sur le modèle flamand¹¹³, et un système de taxes sur le déversement des eaux usées¹¹⁴, appliqué aux ménages et aux industries. En matière sociale, elle édicte également des mesures sur la sécurisation des approvisionnements en eau potable, notamment pour les personnes en difficultés financières¹¹⁵.

L'hypothèse causale de la politique régionale est que «*si l'on préserve les eaux de surface et les eaux souterraines de la pollution au moyen de permis d'environnement et de zones naturelles, alors on améliore leur qualité et on garantit un meilleur accès de tous à la ressource et aux usages récréatifs qui en dérivent*». La coordination des usages autres que l'épuration des

¹¹¹ Le Conseil des ministres de la Région de Bruxelles-capitale a attribué, le 15 mai 2001, la construction de la station d'épuration de Bruxelles-Nord au consortium Aquiris dirigé par Vivendi.

¹¹² Suite à l'obtention du contrat par appel d'offre. La CIBE se portait également candidate pour la station Nord, en collaboration avec Suez-Lyonnaise des Eaux (consortium Hydronor).

¹¹³ Ordonnance du 5 juin 1997 relative au permis d'environnement (*Moniteur belge*, 26 juin).

¹¹⁴ Ordonnance du 29 mars 1996 instituant une taxe sur le déversement des eaux usées (*Moniteur belge*, 1^{er} avril).

¹¹⁵ Ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise (*Moniteur belge*, 29 septembre).

eaux usées est placée sous la tutelle d'un acteur unique de mise en œuvre, l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement. On peut aussi noter une certaine fragmentation des compétences en matière d'eaux usées dans la Région de Bruxelles-capitale. La construction et le contrat de gestion des stations d'épuration sont attribués par la Région, l'exploitation des stations est contrôlée par l'IBGE et l'égouttage et les collecteurs relèvent de la compétences des communes et d'une nouvelle intercommunale (IBrA).

Comparaison inter-régionale

La principale différence entre la Flandre et la Wallonie lors de cette phase porte sur le fait que moins d'acteurs sont impliqués dans l'épuration en Flandre. La Flandre ne possède qu'une seule autorité responsable de la mise en œuvre du programme d'épuration. La différence s'accroît entre les orientations des politiques de l'eau des deux régions. Une éventuelle intégration ne peut donc pas être identique d'une région à l'autre. Les chemins empruntés dès le départ, notamment le refus de la Wallonie de mettre en œuvre la loi de 1971 sur les eaux de surface, ont conduit à des arrangements institutionnels très différents, alors que les instruments employés sont assez similaires. Le degré de coordination entre les politiques sectorielles est plus important en Flandre qu'en Wallonie.

Le cas de Bruxelles semble être plus proche du modèle centralisé de la Flandre, sûrement moins pour des raisons culturelles que du fait de l'homogénéité et de la faible superficie du territoire régional. La différence d'échelle entre les deux régions limite d'ailleurs fort la comparaison. Si les instruments sont équivalents, la construction institutionnelle diffère.

Il est important de noter que la politique de l'eau s'insère dans des enjeux régionaux plus large. La lutte peut avoir lieu entre les niveaux régional et fédéral. En Wallonie, le décret Cools de 1990 avait notamment comme objectif de mettre en place une administration régionale des finances¹¹⁶. La politique de l'eau peut aussi être le reflet de luttes politiques entre les Régions. Dans le cadre du décret wallon de 1985, les Wallons ont tenté d'utiliser une taxe à l'exportation de l'eau vers les autres régions, c'est-à-dire le prix de l'eau, comme moyen de pression sur la Flandre¹¹⁷.

¹¹⁶ Décret du 30 avril 1990 instituant une taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques. « Le chapitre IV est consacré à la déclaration, au paiement et au recouvrement de la taxe. Celui-ci constitue en quelque sorte une jurisprudence (...) De plus, l'Exécutif propose dans son projet de faire recouvrer la première taxe régionale par l'Administration régionale » (extrait du rapport parlementaire de M. F. Donnay sur le projet de décret, doc. cons. 152 (1989-1990 – n° 4).

¹¹⁷ Décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution. M. Dehousse, ministre-président de la Région wallonne, s'adresse au Conseil régional wallon : « [Jamais] dans ce pays, pendant de nombreuses années en tout cas, on ne s'était inquiété du fait qu'il existait trois zones de prix pour le pétrole qui, (...) bénéficiaient très largement à la Flandre (...) Dès lors, je ne vois pas pourquoi ce qui était valable pour le pétrole ne pourrait pas le devenir pour l'eau. (...) Nous avons l'occasion, par le vote de ce décret, de mettre fin à ce que j'ai appelé le miracle de l'eau, à une discrimination qui frappait la Wallonie – et non pas de créer une discrimination à l'égard des autres régions – dans un Etat où, très souvent, pour ne pas dire toujours, les représentants des autres régions nous rappellent que nous devons vivre selon nos moyens et à partir de nos ressources, mais où, quand nous voulons le faire, en matière d'eau, on multiplie les procédures de blocage. Il est temps que nous ne soyons plus les seuls à payer les frais de la dépollution qui profite à tous. Il est temps, sur un plan plus prosaïque, que chacun se prépare à payer ce qu'il boit » (compte rendu de séance du 2 septembre 1985, CRI, n°14, 1984-1985, pp. 22-23).

Nous avons vu que cette initiative avait été annulée par la Cour d'arbitrage. Les enjeux politiques ne se limitent donc pas à l'eau.

Renforcement des schémas institutionnels en vue d'une intégration ...

... par la privatisation en Flandre (depuis 1990)

Les différences s'accroissent entre les deux régions au cours de cette phase. La Flandre réagit aux pollutions persistantes des aquifères par une restructuration complète de l'arrangement institutionnel de mise en œuvre de sa législation. Ce processus débute en 1990 par une large réorganisation administrative, qui va bien au-delà de la problématique de l'environnement, et par la mise en œuvre des mesures fiscales prévues dans la loi de 1971. En 1991, le *mestdecreet* limite l'épandage de lisier dans les champs¹¹⁸. Ce nouveau décret est modifié de nombreuses fois en raison de difficultés de mise en œuvre et de la contestation de milieux agricoles particulièrement influents. Ces débats entraîneront la chute de l'exécutif flamand en 1995¹¹⁹. En 1991 et 1995, deux décrets d'exécution, VLAREM I et II¹²⁰, complètent le cadre et donnent du contenu aux diverses dispositions en place de la politique d'environnement. Un décret de 1997 réforme la politique de protection de la nature¹²¹.

L'hypothèse causale est que « *si l'on intensifie l'épuration de l'eau, réglemente les rejets au moyen de permis d'exploiter globaux, limite l'épandage de fumier et détermine des zones de protection absolue, alors on augmentera les réserves d'eau potabilisable et préservera les écosystèmes et la biodiversité* ».

Les groupes cibles sont les agriculteurs, les industriels et les ménages. Chacun doit contribuer à la protection de l'eau. Les instruments sont divers : inventaire annuel des émissions de polluants, redevance sur les rejets industriels et taxation des ménages, limitation de l'épandage de fumier sur les champs et délimitation de réserves naturelles. Pour ce qui est des acteurs de mise en œuvre, la *Vlaams Milieumaatschappij* (VMM) est créée suite au décret du 12 décembre 1990 *portant sur les réformes administratives*¹²². Cette société publique est détenue en totalité par les autorités régionales et a pour tâche, entre autres, de contrôler la qualité des eaux de la région, de faire des rapports sur l'état de l'environnement et de planifier la construction des installations d'épuration des eaux. L'exécution des travaux et l'exploitation des STEP

¹¹⁸ Décret du 23 janvier 1991 *relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais* (Moniteur belge, 28 février).

¹¹⁹ Cf. S. GOVAERT, « Le plan lisier en Flandre », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n°1593-1594, 1998.

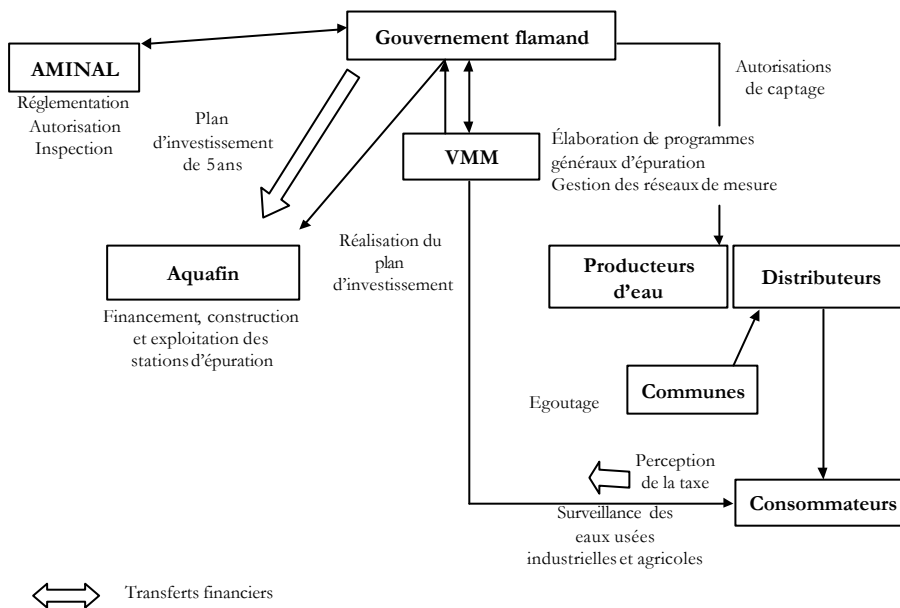
¹²⁰ *Vlaams Reglementen voor de Milieuvergunningen I en II*, arrêtés de l'exécutif flamand du 6 février 1991 fixant le règlement flamand relatif à l'autorisation écologique (Moniteur belge, 26 juin) et du 1^{er} juin 1995 fixant les dispositions générales et sectorielles en matière d'hygiène de l'environnement (Moniteur belge, 31 juillet).

¹²¹ Décret du 21 octobre 1997 *concernant la conservation de la nature et le milieu naturel* (Moniteur belge, 10 janvier).

¹²² Décret du 12 décembre 1990 *relatif à la politique administrative* (Moniteur belge, 21 décembre).

est confiée à la SA Aquafin, une société mixte, c'est-à-dire une société basée sur un partenariat public/privé. Cette société a la faculté, à la différence de l'administration, de provisionner et d'amortir ses investissements et de faire de l'ingénierie financière, afin de maximiser le financement de ses activités. Entre 1991 et 2000, 1.092 millions d'euros ont été investis par la Flandre. Le montant total des crédits engagés jusqu'en 2005 est de 1.836 millions d'euros. L'administration, AMINAL (Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer), a moins de compétences d'exécution dans ce nouvel arrangement institutionnel ¹²³. Un projet de décret sur la politique intégrée de l'eau, en discussion depuis plus de quatre ans, pourrait provoquer une complète redistribution des compétences dans le domaine de la gestion de l'eau.

Schéma 3 : Structuration des acteurs de l'eau en Flandre



Quasiment tous les usages de l'eau sont couverts par la législation. Tous les groupes cibles sont identifiés et les instruments semblent être mis en œuvre. La question de la qualité des eaux de surface est coordonnée au sein de l'arrangement institutionnel en vigueur. Cependant, d'autres usages demeurent en marge de cette coordination. La politique flamande de l'eau n'est pas tout à fait cohérente. Une plus grande coordination pourrait être obtenue au moyen d'une approche par bassin hydrographique, en lieu et place de l'actuelle approche centralisée et limitée à la qualité des eaux de surface. Pour le moment, seules des approches d'intégration informelles sont développées par l'administration. Celle-ci met en place, en marge de toute dis-

¹²³ Même si les compétences de l'administration flamande de l'environnement sont fortement réduites en matière de qualité des eaux de surface, celle-ci demeure compétente pour la qualité et la quantité des eaux souterraines, la gestion des cours d'eau non navigables de première catégorie, la protection de la nature, les polders et la qualité de l'eau potable. Elle est aussi compétente pour la gestion des cours d'eau navigables (AWZ).

position légale, des comités de bassin (*bekkencomités*) à l'échelle des sous-bassins hydrographiques¹²⁴.

... par la contractualisation en Wallonie (depuis 1995)

La Wallonie prépare la restructuration de son secteur de l'eau depuis 1995. Par secteur de l'eau, la région entend le cycle anthropique de l'eau, c'est-à-dire les activités de production d'eau potable, de distribution et d'épuration. Son objectif est de se conformer, avec le moins de retard possible, à la mise en œuvre obligatoire des directives européennes et d'organiser une gestion globale et intégrée de l'eau. Ces ambitions sont concrétisées en 1999 avec l'adoption du décret sur le cycle de l'eau et la Société publique de gestion de l'eau (SPGE)¹²⁵. Ce décret crée une société anonyme de droit public, ouverte aux participations privées (partenariat public/privé), et à laquelle d'importantes compétences sont dévolues. En outre, la Région wallonne adopte le permis d'environnement¹²⁶, un mécanisme similaire à celui appliqué en Flandre et à Bruxelles, pour contrôler l'exploitation des activités potentiellement nuisibles à l'environnement¹²⁷.

L'hypothèse causale retenue est que «*si l'on intensifie l'épuration de l'eau, régule les rejets au moyen des permis d'environnement et protège des territoires particuliers au moyen des périmètres de protection des captages, alors on préservera la qualité des eaux (potabilisables)* ». De nombreux groupes cibles sont identifiés : industriels, ménages, agriculteurs, bateliers, communes et sociétés de production/distribution et d'épuration. Chaque personne qui utilise de l'eau est concernée au moins par un élément de la législation. Certains instruments diffèrent de ceux employés en Flandre : redevance sur les captages ou contrat entre les producteurs d'eau et la SPGE et application du coût-vérité. Ce type de contractualisation est spécifique à la Wallonie et un instrument incitatif, le coût-vérité, est pour la première fois mentionné dans un texte juridique en Belgique. Toutefois, de la même manière qu'en Flandre, les changements les plus importants par rapport à la phase précédente concernent l'arrangement institutionnel, avec la création de la SPGE, en place depuis octobre 1999. Cette société gère les mouvements financiers liés à la politique de l'eau, au moyen de relations contractuelles établies

¹²⁴ En région flamande, il existe onze comités de bassin. Les administrations de l'eau (AMINAL) et les travaux publics (AWZ) sont les acteurs du développement des comités de bassin depuis dix ans. Les réunions s'organisent à deux niveaux : au niveau des fonctionnaires (informations et avis) et au niveau local entre l'administration et ses partenaires. Le comité de bassin, dans sa formule locale, prépare un plan de gestion (*bekkenbeheerplan*) et fournit un avis sur le programme annuel de travaux (*technischeplan*) d'Aquafin. La différence entre les contrats de rivière wallons et les comités de bassin flamands réside dans le degré d'implication des communes. En Wallonie, les communes y sont représentées par des personnalités politiques, alors qu'en Flandre les comités opèrent à un niveau de base, en tant qu'organes techniques et de coordination.

¹²⁵ Décret du 15 avril 1999 *relatif au cycle de l'eau et instituant une Société publique de gestion de l'eau* (*Moniteur belge*, 22 juin).

¹²⁶ Décret du 11 mars 1999 *relatif au permis d'environnement* (*Moniteur belge*, 8 juin).

¹²⁷ Les arrêtés d'application qui permettront une entrée en vigueur du décret pourraient être adoptés à l'automne 2001.

avec les acteurs du secteur¹²⁸. La SPGE négocie des contrats, d'une part, avec les intercommunales d'épuration pour financer le développement de l'épuration domestique et, d'autre part, avec les sociétés de production d'eau pour assurer la protection des captages. Les travaux de construction et l'exploitation des STEP sont financés sur le budget de la Région. Ils devraient être financés exclusivement par les taxes et redevances prélevées sur les déversements d'eaux usées domestiques et industrielles. Les distributeurs d'eau, un exemple d'acteurs para-publics de mise en œuvre, paient pour la protection de l'eau et collectent les taxes prélevées sur les consommateurs domestiques. La Région wallonne encourage également le développement d'un pôle régional des technologies de l'eau¹²⁹. Le conseil d'administration de la SPGE est composé des intercommunales de distribution et d'épuration, d'institutions financières privées et d'un holding public lié à la Région wallonne¹³⁰.

La Région a d'ores et déjà signé un plan de gestion avec la SPGE qui fixe le montant de l'intervention publique à 37,5 milliards de francs belges (930 millions d'euros) sur cinq ans (2000-2004).

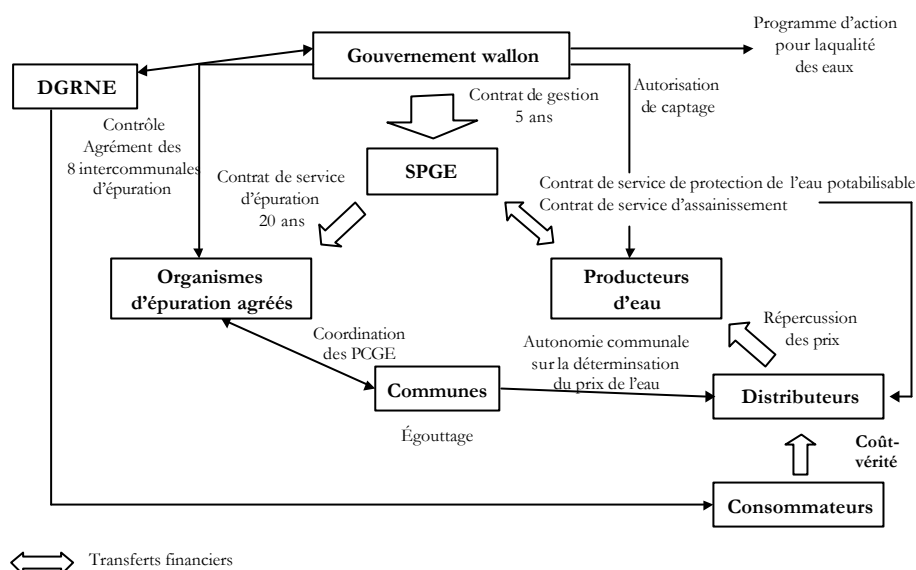
L'intégralité du cycle de l'eau de distribution est gérée dans un cadre cohérent, sous la supervision de la SPGE. Cependant, les liens entre le cycle de l'eau potable et les autres aspects de la politique de l'eau ne sont pas envisagés. La SPGE n'est pas représentée dans les contrats de rivière. L'administration wallonne, la Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (DGRNE), prépare actuellement la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau. La communauté universitaire wallonne est mandatée pour mettre au point un modèle mathématique qui serve de point d'appui à la politique de l'eau et pour réfléchir à l'architecture institutionnelle nécessaire à la mise en œuvre de la gestion intégrée de l'eau¹³¹.

¹²⁸ Un argument majeur en faveur de la création de cette 'holding financière' a été la possibilité de récupérer la TVA versée au Fédéral pour la construction des STEP et des collecteurs depuis dix ans, ainsi que d'exonérer de TVA les futurs travaux conduits par les intercommunales d'épuration pour le compte de la SPGE.

¹²⁹ « Il faut que les entreprises wallonnes soient associées au projet et profitent des opportunités. Les entreprises wallonnes ne doivent pas seulement intervenir en sous-traitance de la construction des installations, mais également dans le développement des technologies appropriées dont elles pourraient devenir expertes et exportatrices. Le gouvernement wallon doit anticiper les appels d'offre qui seront émis et préparer les entreprises wallonnes à répondre aux prescriptions des cahiers des charges, dans le respect des principes de concurrence européenne en matière de marchés publics. (...) Il faut accélérer les investissements, mais de manière modérée, afin de créer une filière wallonne de l'eau » (Rapport de MM. J. Santkin et C. Tahay sur le projet de décret relatif au cycle de l'eau, Parlement wallon, *Doc. parl.*, 445 (1998-1999) n°45, pp. 13 et 18).

¹³⁰ Le conseil d'administration de la SPGE est composé de dix-huit membres : cinq pour la Région, quatre pour la SRIW, un pour la SWDE, deux pour les producteurs d'eau (SOWE), deux pour les épurateurs (SOWE) ; deux pour les institutions financières et un administrateur indépendant.

¹³¹ Le Programme intégré de recherche environnement-eau (PIRENE), lancé au début de 2001 a pour principal objectif d'établir un modèle complet du cycle de l'eau en Wallonie.

Schéma 4 : Structuration des acteurs de l'eau en Wallonie¹³²

Comparaison inter-régionale

Bruxelles-capitale n'a pas encore entamé une transition vers l'intégration. Ceci se justifie par une concentration des efforts en faveur de la mise en place des deux STEP de Bruxelles. L'objectif est prioritaire, car l'usage d'épuration, ainsi que celui de la navigation, sont dominants en région bruxelloise. L'accroissement des autres usages est lié à une amélioration de la qualité des eaux.

En 1990 pour la Flandre et en 1999 pour la Wallonie, l'arrangement institutionnel de gestion de l'épuration a été réformé de manière tout à fait significative. L'objectif, commun aux deux réformes, est l'accélération de la construction d'infrastructures pour combler le retard généralisé de la Belgique vis-à-vis de la directive de 1991 sur l'épuration des eaux urbaines résiduaires. La Région flamande fait davantage confiance à l'initiative privée dans la réalisation et la gestion des infrastructures d'épuration que la Wallonie. Par ailleurs, les dispositions relatives à la protection de la ressource se mettent en place dans les deux régions à partir du début des années 1990.

¹³² L'objectif de la Région wallonne et de la SPGE est que le coût-vérité passe des producteurs à la SPGE. Actuellement, ce sont les distributeurs qui alimentent la SPGE via le coût-vérité facturé aux utilisateurs. La différence est de taille pour la CIBE ou les producteurs flamands qui n'ont pas, logiquement, à répercuter dans leurs coûts la taxe wallonne sur l'épuration. Ces opérateurs s'acquittent toutefois de la taxe wallonne sur la protection des captages.

Identification des changements dans le *policy design*

Le tableau ci-dessous résume l'évolution historique des politiques publiques en formulant de manière explicite la logique d'intervention qui sous-tend les diverses mesures mises en œuvre lors de chacune des sept phases discutées.

D'une manière générale nous remarquons que les changements concernant le *policy design* sont importants d'une période à l'autre. Ils sont en tous les cas plus fréquents que ceux observés dans le système régulateur. En outre, et comme déjà mentionné à plusieurs reprises, les chemins suivis par les trois régions s'avèrent sensiblement différents dès 1971 et le transfert de certains instruments d'une région à l'autre (par exemple le permis d'environnement) pourrait conduire à terme à une plus grande convergence.

Les politiques publiques concernent souvent des problèmes (construits socialement et définis politiquement en termes) très sectoriels. Par conséquent, elles sont gérées par des autorités politico-administratives spécifiques, souvent hors du secteur de l'eau proprement dit. Citons par exemple la lutte contre la pollution de l'eau conduite par l'administration de la Santé publique (RGPT en 1947 et loi de 1971 *sur la protection des eaux de surface*), la protection contre les inondations assurée par le Ministère des Travaux publics ou encore la gestion des cours d'eau supervisée par les responsables de l'Agriculture (lois de 1950, 1967, 1971).

Nous constatons aussi l'absence de coordination (pro)active entre ces politiques publiques, car la résolution des problèmes sectoriels visés ne s'inscrit qu'indirectement dans une perspective de gestion d'une ressource dans sa globalité. Cette croissance de la complexité du *policy design* et de la fragmentation des acteurs publics en charge de la mise en œuvre apparaît avec évidence au travers de la différenciation continue des hypothèses causales qui sous-tendent les différentes phases présentées ci-dessus.

Pareil constat est aussi évident par rapport à l'orientation initiale des politiques publiques. En effet, elles concernent en premier lieu l'exploitation (économique) des différents types d'eaux (par exemple CEN, eaux de distribution), alors que les usages plus liés à la protection (écologique) de la ressource (par exemple milieu vital, biodiversité) ne font que tardivement l'objet de politiques publiques en soi et pour soi.

Actuellement, la prise en compte simultanée de tous les biens et services dérivés de la ressource eau conduit à deux mouvements institutionnels distincts : d'une part, une centralisation du cycle anthropique de l'eau et, en particulier, de l'épuration (par exemple Aquafin, SPGE et Aquiris) et, d'autre part, une décentralisation tout aussi remarquable de la coordination au niveau local des autres usages de la ressource (par exemple contrats de rivières, *bekkencomités*). Ce double mouvement pourrait conduire à des tensions évidentes lorsqu'il s'agira d'ajuster la régulation de tous usages de l'eau au niveau d'un bassin hydrographique (comme le postule la nouvelle directive-cadre européenne).

Tableau 4 : Phases des politiques publiques de l'eau de 1846 à 2001

Phases		Hypothèses causales
1. 1846-1893 : Protection partielle des cours d'eau (Politique d'exploitation)		Si l'on interdit les déversements les plus dangereux dans les cours d'eau, alors on évitera les épidémies.
2. 1893-1945 : Extension des réseaux de distribution et réglementation des eaux minérales (Politique d'exploitation)		Si l'on développe la distribution publique d'eau et que l'on réglemente la vente d'eau en bouteille, alors on améliorera la santé publique.
3. 1945-1963 : Premiers éléments de lutte contre la pollution de l'eau (Politique d'exploitation)		Si on limite les rejets industriels et que l'on améliore l'écoulement des eaux au moyen du curage, alors on améliorera la santé publique et la productivité de l'agriculture.
4. 1963-1974 : Systématisation de la politique de protection de l'eau (Politique d'exploitation)		Si l'on protège les sources et les captages et que l'on épure les eaux usées, alors on sécurisera les approvisionnements en eau et l'on améliorera la santé publique.
5. 1974-1982 : Régionalisation de la politique de l'eau		(Délégation formelle de compétence aux régions)
6. 1982-1990/95/en cours : Approfond. des politiques régionales de l'eau	Flandre (1982-1990) (Politique d'exploitation et de protection)	Si l'on préserve les captages de la pollution (diffuse) et réglemente les rejets au moyen de permis globaux, alors on développera une capacité propre de production d'eau potable.
	Wallonie (1982-1995) (Politique d'exploitation et de protection)	Si l'on protège les captages, réglemente les rejets et prévoit la renaturation des cours d'eau, alors on préservera la qualité des eaux potabilisables et l'attractivité touristique des cours d'eau.
	Bruxelles-capitale (à partir de 1989) (Politique de protection)	Si l'on préserve les eaux au moyen de permis d'environnement et de zones naturelles, alors on améliore leur qualité et on garantit un meilleur accès de tous à la ressource.
7. 1990/95- : Renforcement des schémas institutionnels en vue d'une intégration...	... par la privatisation en Flandre (à partir de 1990) (Politique de protection et d'exploitation)	Si l'on intensifie l'épuration de l'eau, réglemente les rejets au moyen de permis d'exploiter globaux, limite l'épandage de lisier et détermine des zones de protection absolue, alors on augmentera les réserves d'eau potabilisable et préservera les écosystèmes et la biodiversité.
	... par la contractualisation en Wallonie (à partir de 1995) (Politique de protection et d'exploitation)	Si l'on intensifie l'épuration de l'eau, régule les rejets au moyen de permis d'environnement et protège des territoires particuliers, alors on préservera la qualité des eaux potabilisables.

Finalement, notons que les déficits de mise en œuvre des législations adoptées sont monnaie courante, notamment suite au processus de réformes institutionnelles de la Belgique (par exemple loi de 1971) ou à des déficits de moyens financiers (cf. retards chroniques dans l'application des directives européennes). Dans certains cas, ces lacunes de l'exécution ont même induit des changements de phase (par exemple la transition de 1963).

Régimes institutionnels

En procédant à une comparaison systématique de l'évolution diachronique du système régulateur (cf. supra) et de celle des politiques publiques (cf. supra), nous sommes maintenant en mesure d'identifier cinq phases de régimes institutionnels de l'eau, dont les deux dernières sont divisées en sous-phases régionales. La description de ces régimes successifs nous permet de souligner la complexité croissante des règles institutionnelles adoptées pour gérer l'eau en Belgique et, tout récemment, les tentatives régionales de coordination de celles-ci, afin de favoriser une gestion intégrée et plus durable de (tous les usages de) la ressource. En effet, conformément à notre définition et à notre typologie des régimes institutionnels de l'eau (cf. supra), nous observons tout d'abord des régimes simples (de 1804 à 1945), puis des régimes complexes (de 1945 à 1990-1995) et, finalement, l'émergence graduelle de régimes intégrés (dès 1990 en Flandre et dès 1995 en Wallonie).

Régime simple de répartition de la propriété et des usages (1804-1893)

En 1804, le Code civil établit une typologie des eaux (CEN, CENN, sources et eaux souterraines). Il distribue et régule les droits de propriété formelle, de disposition et d'usage liés à chacun de ces types d'eau. La priorité est donnée à la navigation sur les cours d'eau navigables (CEN), lesquels appartiennent au domaine public. Les autres usages des CEN sont possibles, mais soumis à un système de concessions et d'autorisations. Sur les CENN, les propriétaires riverains reçoivent des droits d'usages liés à l'eau, quasi illimités. Les droits de propriété sont modifiés au tournant du siècle, afin de faciliter l'irrigation de terres non riveraines des cours d'eau. L'agriculture est le principal bénéficiaire de ce type de servitudes, même si l'industrie est également concernée.

En matière de politiques publiques, le drainage est promu. Les propriétaires riverains des CENN ont ainsi le devoir de curer les rivières qui bordent leur fonds, dans le but de limiter les inondations des champs. En 1865, les rejets industriels d'eau sont régulés pour la première fois. Les lavoirs à minerais doivent recevoir une autorisation d'exploitation et se conformer à un certain nombre de normes. Les eaux de lavage doivent quant à elles décanter avant d'être déversées en rivière.

La comparaison entre les deux aspects du régime institutionnel nous amène à conclure qu'il s'agit d'un régime simple, régulé principalement par les droits de propriété. L'étendue des biens et services régulés par les mesures prises est faible. Force est de constater une adéquation certaine (mais de portée limitée) entre les usages

centrés sur l'eau potable, la production et la protection. Le champ de mise en œuvre de la législation est large (national), mais la réglementation ne concerne souvent que des usages locaux. Nous observons une cohérence forte entre les groupes cibles du *policy design* et les acteurs impliqués dans le système régulateur, mais à nouveau pour un nombre très limité d'usages. La coordination entre les acteurs est faite sur l'exploitation de l'eau à des fins agricoles et industrielles. Les principaux éléments adoptés concernent le système régulateur. Le *policy design* se réduit à des mesures de police limitant les rejets qui pourraient provoquer des épidémies dans la population (par exemple dépôt de cadavres d'animaux dans les cours d'eau).

Régime simple de construction des réseaux de distribution d'eau (1893-1945)

Au début du 20^{ème} siècle, la Belgique devient consciente des problèmes causés par l'eau sur la santé publique. En 1902 et 1906, les rapports André démontrent la faiblesse de la distribution d'eau dans le pays et préparent l'adoption d'un corpus législatif qui promeut la construction de réseaux de distribution sur tout le territoire. Les intercommunales sont autorisées car l'État belge tient à éviter que ne se développent les réseaux de distribution privés. Ensuite, une compagnie nationale de distribution d'eau, la Société nationale de distribution d'eau (SNDE), est créée en 1913. Son objet est de construire et d'exploiter des réseaux de distribution dans les communes qui ne se sont pas constituées en intercommunales et qui surtout n'ont pas les moyens de développer seules des réseaux de distribution publique.

Pour le système régulateur, la préoccupation principale est toujours de développer l'agriculture. L'autre objectif est de systématiser la protection des captages d'eau minérale. Il s'agit davantage d'exercer un contrôle sur les marques et les produits vendus que de protéger la qualité des eaux souterraines.

Le principal service de l'eau régulé au cours de cette période est donc l'eau potable. L'épuration commence à devenir une préoccupation. Le champ de mise en œuvre est large et les mesures prises sont d'ordre général. L'étendue du régime est basse. Une adéquation existe encore entre les groupes cibles du *policy design* et les acteurs du système régulateur. La cohérence est forte. Nous concluons que le régime est simple et orienté vers le *policy design*.

Régime complexe de lutte contre la pollution (1945-1980)

À la fin de la Seconde guerre mondiale, la création d'un grand réseau de distribution n'est pas suffisante pour résoudre l'ensemble des problèmes de santé publique liés à l'eau. Les questions de quantité et de qualité de l'eau importent beaucoup. Le

problème connexe est l'inondation chronique des terres agricoles, due à un manque d'entretien général des cours d'eau non navigables. En 1950 et en 1967, d'importantes mesures sont prises afin d'assurer une évacuation effective des eaux usées et des eaux de drainage. Les propriétaires riverains sont déchargés du curage des cours d'eau. La mesure est complétée par une limitation des droits de propriété formels de ces riverains sur le lit des cours d'eau. Une présomption de propriété légale est attribuée à l'autorité publique en charge de l'entretien du cours d'eau. (État, provinces ou communes).

Le *policy design* est complété par une interdiction générale de déversement dans les cours d'eau assortie d'autorisations de rejets en 1950. En raison de lourdes carences dans l'exécution de la loi de 1950 en matière d'épuration des eaux, la loi de 1971 met en place un nouvel arrangement institutionnel et de nouveaux instruments : agences régionales de bassin pour l'épuration des eaux, redevances sur les déversements industriels et taxation des ménages. C'est l'apparition de l'instrument incitatif. Les principales mesures de cette loi ne sont pas mises en œuvre de façon convenable avant la régionalisation. L'autre loi de 1971 sur la protection des eaux souterraines n'est pas appliquée non plus.

Durant ce régime, les usages de l'eau se multiplient, mais la priorité est donnée à l'absorption et à l'autoépuration. Le champ de mise en œuvre est élevé et l'impact est large. L'étendue est moyenne. Le nombre d'acteurs augmente sans que soient mis en place des outils de coordination horizontale. Il n'y a plus d'adéquation entre les titulaires des droits de propriété (par exemple agriculteurs, riverains) et les groupes-cibles des politiques publiques (par exemple industries, ménages). La cohérence est basse. Nous considérons que ce régime est centré sur le *policy design* et qu'il est partiellement complexe.

Régime complexe de protection des eaux au niveau régional

Durant dix ans, la politique de l'eau ne connaît quasiment pas d'évolution. En 1980, la compétence régionale en matière d'environnement est explicitement reconnue. Chaque Région institue ses propres administrations en charge des questions d'environnement. La Flandre met en œuvre la loi de 1971 et complète le cadre légal. La Wallonie prépare et adopte un nouveau cadre législatif en 1985, qui correspond mieux aux pratiques institutionnelles locales et développe les intercommunales d'épuration. Au cours de la période, la Région bruxelloise applique les lois de 1971 qu'elle adapte progressivement aux exigences européennes.

Le principal changement du système régulateur concerne les trois régions. Le domaine public, et particulièrement les cours d'eau navigables, est transféré de l'État central aux régions.

Flandre (1980-1990)

En ce qui concerne le système régulateur, aucun changement majeur ne se produit si ce n'est une limitation des droits de disposition. Les propriétaires fonciers doivent en effet obtenir une autorisation pour pomper des eaux souterraines. Pour ce qui est du *policy design*, la Flandre applique la loi de 1971 sur les eaux de surface. La gestion des eaux domestiques résiduaires est déléguée à deux agences territoriales (VZK et VWZ) qui fusionnent en 1989 (VMZ). La priorité politique est alors de protéger les eaux potabilisables de façon à atteindre un approvisionnement autonome vis-à-vis de la Wallonie.

Les principaux usages identifiés sont l'épuration et la consommation d'eau potable. Le champ de mise en œuvre est large. La coordination demeure partielle, améliorée uniquement dans le domaine de la qualité des eaux de surface. L'étendue comme la cohérence sont moyennes. Le régime est complexe, centré sur les politiques publiques en matière de protection des eaux potabilisables.

Wallonie (1980-1995)

S'agissant du système régulateur, la Région wallonne centre son action sur la régulation des droits d'usage depuis 1984. La propriété formelle des captages d'eau souterraine peut être modifiée ponctuellement, au bénéfice de l'exploitant, avec la loi de 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux potabilisables.

Le *policy design* est modifié en 1985 pour ce qui est de la protection des eaux de surface et en 1990 pour les eaux potabilisables (eaux de surface et souterraines). Les déversements d'eau sont taxés. Le cadre est complété par des contrats de rivière non contraignants juridiquement, mais qui englobent tous les usages de l'eau au niveau local. La pratique du kayak fait l'objet d'une réglementation spécifique.

On constate une différenciation importante entre les usages de l'eau, avec une préoccupation particulière pour le milieu vital, la consommation, la récréation et l'épuration. Les modifications des droits d'usage affectent un grand nombre de biens et services. Le champ de mise en œuvre est large et les mesures sont générales. L'étendue du régime institutionnel est donc élevée. Le nombre d'acteurs concernés croît sensiblement, alors que la coordination demeure partielle. Il en résulte une cohérence moyenne. De ce fait, le régime est complexe et orienté vers les politiques publiques.

Région de Bruxelles-capitale (depuis 1989)

Entre 1980 et 1989, la Région bruxelloise est administrée par le gouvernement central. Les lois de 1971 restent d'application. Les initiatives législatives se multiplient après 1989. En ce qui concerne le système régulateur, peu de modifications sont à noter. Comme pour les autres régions, Bruxelles-capitale prend le domaine public à sa charge. Par ailleurs, la faculté d'exproprier, sous la tutelle du gouvernement, est

confiée à l'organisme gestionnaire de l'environnement, l'IBGE. En outre, les droits d'usage de l'eau sont limités dans les zones naturelles.

S'agissant des politiques publiques, la Région étend son champ d'intervention et, suivant les modèles voisins, met en place de nouveaux instruments incitatifs et réglementaires. L'évolution du régime institutionnel semble en fait clairement impulsée par ce *policy design*.

Le régime est marqué par la prise en considération des usages récréatifs et de ceux liés au milieu vital. L'étendue du régime croît. La totalité des biens et services est couverte par la législation, à l'exception de l'énergie, des usages médicaux et des réserves stratégiques, ce qui s'explique par des facteurs géographiques. Les usages liés à l'agriculture sont, eux aussi, quasiment inexistantes. Dans la plupart des cas, les propriétaires sont également les acteurs de mise en œuvre. En effet, la ressource eau est principalement entre les mains des autorités publiques. Par contre, il n'existe pas de mécanismes de coordination entre les différents usagers, si ce n'est le fait que l'IBGE centralise la gestion de l'eau. La cohérence demeure finalement moyenne. La transition vers l'intégration n'est pas entamée et le régime s'avère complexe aujourd'hui encore. La particularité du territoire de la Région de Bruxelles-capitale limite les préoccupations en matière de renouvelabilité de la ressource, la région ne disposant que de très peu de ressources propres en eau. Toutefois, les pressions exercées au niveau local par les écologistes et les associations de quartier poussent le régime institutionnel vers une plus grande protection de la ressource. Les questions débattues dans cette région relèvent de façon spécifique de l'environnement urbain.

Tentatives en direction de régimes intégrés

Anticipant (peut-être) la nouvelle directive-cadre sur la gestion intégrée de l'eau, la Flandre et la Wallonie ont adopté récemment des régimes institutionnels visant à mieux prendre en compte l'ensemble du cycle (naturel) de l'eau et des usagers de la ressource.

Région flamande (depuis 1990)

En 1996, la Région se dote de la possibilité de modifier les droits de propriété formels en faveur de la protection environnementale, au moyen de l'expropriation. Les polders sont dessaisis de la responsabilité des digues et la Région effectue désormais les travaux de construction et d'entretien des barrages et des digues. Le système réglementaire se voit modifié de manière significative.

Les principaux changements dans le *policy design* se produisent en 1990 et 1991. La Flandre réorganise l'arrangement institutionnel de la gestion de la qualité des eaux de surface. Elle crée la VMM et Aquafin NV. Le *mestdecreet* de 1991 tend à combattre la pollution diffuse provoquée par l'épandage du lisier porcin issu de l'élevage intensif. La planification environnementale est instaurée et la protection de la nature renforcée.

Nous observons une multiplication des usages et particulièrement une croissance de l'intérêt pour la protection de la nature. Les principaux biens et services concernés par le régime sont le milieu vital, la consommation, la récréation et l'épuration. Les mesures sont générales et s'appliquent à tous les types d'eau. L'étendue du régime est élevée. Les acteurs impliqués dans les changements du système régulateur sont relativement similaires aux groupes cibles du *policy design* et davantage de coordination existe, en particulier pour la qualité des eaux de surface sous la supervision de la VMM. La Région assure la coordination verticale. La cohérence est forte. Le régime institutionnel s'oriente vers l'intégration, sans pour autant y parvenir en l'état. Dans ce contexte, la Région prépare un décret sur la politique intégrée de l'eau qui pourrait être adopté d'ici 2002. Les arrangements retenus ne sont pas encore précisés, mais le décret devrait renforcer la coordination entre les aspects qualitatifs et quantitatifs.

Région wallonne (depuis 1995)

Aucun changement du système régulateur n'est à signaler, à l'exception de la révision du CWATUP. La Région wallonne maintient sa préférence pour la régulation des droits d'usage. En 1999, elle adopte deux décrets, l'un sur les permis d'environnement, l'autre sur le cycle de l'eau. Ce dernier crée une entreprise publique (la SPGE) qui coordonne le cycle anthropique de l'eau. Cependant, le lien entre le cycle anthropique et le cycle naturel n'est pas assuré par l'arrangement politico-administratif. Nous pensons en particulier à la coordination entre la production d'eau potable et les questions de quantité d'eau, de débits minimaux et de protection de la nature. La Région prépare actuellement la transposition de la directive-cadre européenne sur l'eau. On ne peut pas encore savoir si les comités des contrats de rivière deviendront les instruments de coordination de la politique intégrée de l'eau. Au-delà des premières expériences faites depuis 1995 avec les plans d'environnement, la Wallonie comme la Flandre sont en train de formaliser partiellement des plans de gestion de l'eau. Ces plans découpent les territoires régionaux en sous-bassins hydrographiques.

Sous ce dernier régime, les usages et les acteurs demeurent, en Wallonie, équivalents à ceux du régime précédent. Certains éléments de coordination sont par contre ajoutés. L'étendue du régime institutionnel est élevée et la cohérence plus forte. Néanmoins, les compétences sont encore trop fragmentées pour considérer ce régime comme intégré.

Identification des changements de régimes institutionnels

Le tableau ci-dessous résume l'évolution des régimes institutionnels de gestion de l'eau en pondérant le poids respectif des droits de propriété et des politiques publiques pour la régulation des différents usages de l'eau.

Tableau 5 : Récapitulatif des régimes institutionnels de gestion de l'eau de 1804 à 2001

Phases		Droits de propriété (ou système régulateur)	Politiques publiques (ou policy design)	Types de régimes institutionnels
1. 1804-1893 : Répartition des droits et des usages		- Centré sur les droits de propriété - Code civil adopté en 1804 - Priorité au drainage, à l'irrigation et à la navigation	- Promotion du drainage et de l'irrigation - Protection des sources d'eau minérale de Spa - Pollution des rivières avec des matières en suspension et des métaux lourds	- Régime simple - Étendue basse - Cohérence forte
2. 1893-1945 : Construction des réseaux de distribution d'eau		- Aucun changement notable par rapport à la phase précédente	- Centré sur les politiques publiques - Priorité à la distribution d'eau - Contrôle de l'eau vendue dans le commerce	- Régime simple - Étendue basse - Cohérence forte
3. 1945-1980 : Premières tentatives de lutte contre la pollution		- Présomption de propriété publique des cours d'eau non navigables - Limitations des droits de disposition des propriétaires riverains	- Centré sur les politiques publiques - Protection des eaux de surface et souterraines, mais carences dans la mise en œuvre - Curage des rivières aux frais des pouvoirs publics	- Vers un régime complexe - Étendue moyenne - Cohérence basse
4. 1980-1990/95/en cours : Régime effectif de protection des eaux au niveau régional	Flandre (1980-1990)	- Transfert du domaine public à la Région - Pouvoir d'expropriation. - Autorisation préalable au pompage de l'eau souterraine	- Centré sur les politiques publiques - Transfert des compétences environnementales à la Région - Politique d'indépendance hydrique - Permis d'environnement globaux	- Régime complexe - Étendue moyenne - Cohérence moyenne
	Wallonie (1980-1995)	- Transfert du domaine public à la Région - Autorisation préalable au pompage de l'eau souterraine et propriété du site à l'exploitant - Réglementation des usages	- Centré sur les politiques publiques - Transfert des compétences environnementales à la Région - Préservation de la qualité des eaux potabilisables (surface et souterraines) - Contrats de rivière	- Régime complexe - Étendue moyenne - Cohérence moyenne
	Bxl-Capitale (à partir de 1989)	- Transfert du domaine public à la Région - Pouvoir d'expropriation - Réglementation des usages	- Centré sur les politiques publiques - Création de l'IBGE - Permis d'environnement et protection de la nature	- Régime complexe - Étendue élevée - Cohérence moyenne
5. 1990/95- : Tentatives en direction de la gestion intégrée	Flandre (depuis 1990)	- Centré sur les droits de propriété - Expropriation pour la gestion des barrages et des digues, y compris à des fins récréatives - Expropriation à des fins de conservation de la nature	- Qualité des eaux confiées à un partenariat public-privé (VMM, Aquafin) - Taxation des déversements - Régulation de l'épandage dans les champs - Premières coordinations entre usagers au niveau local	- Vers l'intégration - Étendue élevée - Cohérence forte
	Wallonie (depuis 1995)	- Réglementation des usages : interdiction de construire sur les berges et de perturber la faune et la flore	- Centré sur les politiques publiques - Permis d'environnement - Coordination du cycle anthropique (SPGE) - Réflexion sur l'accroissement de la coordination	- Vers l'intégration - Étendue élevée - Cohérence forte

Si nous nous concentrons sur le développement général des régimes, nous observons que les changements sont principalement conduits par les politiques publiques et davantage orientés vers une exploitation accrue de la ressource eau. Nous remarquons toutefois que la situation diffère dans le cas du régime 1 et du régime 5 en Flandre. Au cours du régime 1, les changements sont conduits par les droits de propriété. À cette époque, les principaux utilisateurs de l'eau en sont les propriétaires, c'est-à-dire les propriétaires terriens, et la terre est le principal facteur de production. Par la suite, les changements de régime sont conduits par les politiques publiques, alors que les usages de l'eau se déconnectent progressivement de la terre et, par conséquent, l'usage de la propriété. À ce moment-là aussi, la terre perd son importance économique. De nouvelles formes de régulations apparaissent alors : les politiques publiques. Les régimes qui se succèdent de 1893 à 1990 (régimes 2 à 4) sont conduits par les politiques publiques et le système régulateur est seulement adapté de façon marginale, afin de faciliter la mise en œuvre des premières.

À partir des années 1960, les premières considérations pour la protection de l'environnement apparaissent. Les découvertes scientifiques sur les interactions écosystémiques renouvellent l'intérêt pour le sol dans les politiques de l'eau, mais selon une logique inversée par rapport au régime 1. Les citoyens deviennent de plus en plus sensibles à la nécessité de protéger la ressource eau. La notion même de ressource est récente. C'est alors que les politiques publiques tendent à se développer à l'encontre de la pollution. Petit à petit, le modèle d'intervention par les politiques publiques montre ses limites. La propriété de l'eau demeure attachée à la propriété de la terre et la mise en œuvre d'une protection de la ressource ne peut se faire sans le consentement des propriétaires. Que se passe-t-il si le propriétaire de l'eau n'en est pas l'utilisateur, qu'il n'a qu'une conscience limitée de ses responsabilités et qu'il ne dispose pas des moyens de protéger son bien ? Il y a dès lors toutes les chances qu'il néglige la ressource. Une meilleure protection de la ressource nécessite une prise en considération du système régulateur. Aujourd'hui, en Flandre (et dans une moindre mesure à Bruxelles), nous observons ce changement paradigmatique en faveur du système régulateur, alors que les interventions au moyen des politiques publiques marquent leurs limites, notamment pour la limitation de la pollution diffuse. La Flandre s'est dotée de la capacité d'exproprier au bénéfice de la protection de la nature. La Région exproprie du sol pour protéger l'eau. En effet, si elle désire protéger la ressource eau, et en particulier les eaux souterraines et les zones humides, elle est contrainte d'acquérir la propriété du sol et des alentours. Ceci tient au fait que l'ordre établi par le Code civil, sous-tendu par le principe d'accession, est toujours en place. L'État est contraint de limiter la propriété sur le sol afin de protéger l'eau. Le rattachement de la propriété de l'eau au sol, alors que les usages de l'eau sont désormais découplés du sol, semble difficile à tenir. La perspective d'une gestion par ressource nous conduit à considérer l'éventualité d'une réforme des droits de propriété sur l'eau. La coordination ne semble pas être un levier suffisant pour parvenir à l'intégration. Le saut d'un régime complexe à un régime intégré est susceptible de passer par la réforme du système des droits de propriété, qui redéfinisse la relation entre l'eau et le sol.

La transition d'un régime à un autre concerne non seulement le système régulateur, mais elle implique aussi un nombre important de changements dans la gestion de l'eau. Afin d'identifier ces changements, nous considérons les transitions sous le prisme des critères de suivants : échelle, participation, usages, acteurs cibles et coordination. Comme il serait trop long de décrire ici toutes les phases de transition sur la période étudiée, nous nous limitons à l'examen de la dernière transition vers des régimes (partiellement) intégrés, c'est-à-dire les régimes actuels de la Flandre et de la Wallonie.

S'agissant de l'échelle, l'approche par bassin hydrographique n'est pas totalement acceptée, ni en Flandre, ni en Wallonie. La frilosité initiale des Régions envers ce type d'approche s'explique par la régionalisation. En Belgique, le bassin est une unité trans-régionale et la reconnaissance de cette unité de gestion dans le cadre de la loi de 1971 a conduit à un échec. Au cours de la dernière transition, l'échelle de référence demeure donc la région. La Flandre abandonne l'approche par bassin hydrographique, lorsqu'elle fusionne les deux sociétés d'épuration, en 1989. Toutefois, elle délimite au même moment des sous-bassins et essaie de coordonner les interventions publiques à cette échelle, au sein des comités de bassin. Bien que le comité de bassin ne prenne pas en compte l'ensemble des usages, l'unité de gestion du sous-bassin tend à s'imposer. La VMM est organisée à l'échelle régionale pour la qualité des eaux de surface, mais elle élabore aujourd'hui ses plans de qualité de l'eau à cette même échelle du sous-bassin. En Wallonie, la gestion par sous-bassin se met en place progressivement. D'un côté, les intercommunales d'épuration sont organisées au niveau des provinces. Au cours de la transition, elles se placent sous contrat avec la SPGE, selon un processus de centralisation. D'un autre côté, des plans de gestion, qui doivent être élaborés par la DGRNE, seront réalisés à l'échelle du sous-bassin. Les contrats de rivière tendent aussi de plus en plus à être conduits à cette échelle.

Le problème propre à la Belgique avec l'approche par bassin est que les bassins hydrologiques ne se soucient guère des limites régionales. Comme les régions gèrent de façon autonome les questions économiques et environnementales, la création de véritables autorités de bassin n'est envisageable que par le biais d'accords de coopération. Une coopération inter-régionale dans le cadre des mécanismes de gestion internationale de la Meuse et de l'Escaut semble être plus réaliste. La nouvelle directive-cadre pourrait agir comme catalyseur dans ce sens. La gestion par bassin est en route, mais elle demeure un arrangement à organiser.

La participation des utilisateurs de l'eau au processus décisionnel n'est pas largement répandue en Belgique. Elle s'est cependant développée dans les deux régimes régionaux. D'une part, une commission régionale est chargée de fournir des avis sur les propositions législatives. En Flandre, cette compétence relève du MINA-Raad, le Conseil flamand pour la nature et l'environnement, au sein duquel siègent des représentants des syndicats, des groupes de pression, des associations environnementales, etc. En Wallonie, elle relève de la Commission consultative pour la protection des eaux, une structure similaire de consultation de la société civile. D'autre part, des structures de consultation/concertation sont mises en place au niveau local, à l'échelle des sous-bassins hydrographiques. En Flandre, les comités de bassin sont

des enceintes d'information et d'échanges. En Wallonie, le contrat de rivière organise une concertation entre les acteurs locaux, lequel porte principalement sur la gestion des cours d'eau et les usages secondaires. Ces forums ne peuvent pas être considérés comme des outils d'une gestion pro-active de l'eau, mais davantage comme des structures de résolution des conflits locaux. Les initiatives principales, notamment les travaux d'infrastructure pour la production et l'épuration des eaux de distribution, ne font l'objet d'une concertation étendue dans aucune des deux régions.

Un régime intégré est censé réguler l'ensemble des usages de la ressource. Il doit aussi apporter plus de complémentarité entre des usages concernés à la fois par les droits de propriété et par les politiques publiques. La transition en Flandre élargit le nombre d'usages considérés aux activités récréatives et au milieu naturel. En Wallonie, comme à Bruxelles, tous les usages de l'eau sont pris en compte dans le régime. La prise en compte de l'ensemble des usages est effective dans les trois régions.

L'intégration conduit généralement à la multiplication des mesures qui affectent les mêmes groupes d'utilisateurs. En particulier, les mesures qui frappent l'industrie et les ménages sont renforcées. Les taxes sur la consommation d'eau et les rejets financent l'épuration. En Flandre, les agriculteurs sont particulièrement affectés par d'importantes limitations des épandages de lisier et les propriétaires riverains peuvent être formellement expropriés à des fins de protection du milieu naturel et de développement des activités récréatives. Le ciblage est plus ou moins similaire à Bruxelles. En général, la gamme des instruments utilisés par les autorités publiques s'élargit. Les instruments incitatifs sont développés, par exemple l'augmentation du prix de l'eau potable. Devant les limites des politiques publiques, le régime intégré cible également les propriétaires. La Flandre recourt aux expropriations. Compte tenu du système régulateur en place, la Région est contrainte de modifier la propriété formelle de la terre si elle veut protéger l'eau. Une politique intégrée de l'eau peut-elle être effective sans reconsidérer la structure de la propriété sur l'eau ?

La transition d'un régime complexe vers un régime intégré conduit à davantage de coordination. Dans les deux régions, trois types de mécanismes de coordination sont observés. D'abord, dans les deux régions, les tâches de conception et de mise en œuvre de la gestion de l'eau relèvent de la compétence de l'administration régionale, bien que certaines parties aient été déléguées. L'intégration est quasiment atteinte par différentes institutions dans la limite de leurs compétences, mais elle demeure partielle. En Flandre, cette intégration partielle porte sur la qualité des eaux de surface. Les rejets industriels et domestiques (pouvoir d'avis), la surveillance de la qualité des eaux de surface et la programmation des investissements en matière d'épuration collective relèvent de la VMM. En Wallonie, l'intégration porte sur l'ensemble du cycle de l'eau de distribution. La SPGE réalise une intégration financière du secteur de l'eau, au moyen d'une contractualisation avec les opérateurs de la région.

Ensuite, le second mécanisme de coordination consiste à élaborer des plans environnementaux. Cette tâche est généralement confiée à l'administration, mais sans être accompagnée d'objectifs clairs ni de moyens de collecter les données nécessaires.

Enfin, la coordination passe par la concertation locale. Les structures diffèrent dans les deux régions. En Flandre, les comités de bassin, créés au début des années 1990, sont mis en place de manière informelle par l'administration régionale. Organisés à l'échelle des sous-bassins, ils permettent non seulement aux fonctionnaires d'être informés des activités de leurs collègues, mais aussi, en comités plus larges, d'informer les usagers de l'eau et de collecter leurs réactions aux projets envisagés par les autorités publiques. En Wallonie, les contrats de rivière organisent la concertation au niveau local. Les projets initiés par les autorités locales de différents niveaux peuvent être confrontés d'une manière non contraignante et les usagers de l'eau s'impliquent, à leurs frais, dans des actions qui visent à améliorer la qualité des cours d'eau. La principale faiblesse de ces trois mécanismes réside dans le manque de coordination entre eux. Par exemple, les comités de bassin et les assemblées des contrats de rivière n'ont pas la capacité d'intervenir dans les choix concernant la qualité des eaux de surface en Flandre ou le cycle de l'eau de distribution en Wallonie. La coordination pourrait être réalisée au moyen des opérations de planification menées par l'administration régionale, mais celle-ci n'a pas de ressource, ni de directives claires, pour pouvoir s'engager dans cette direction. Une coordination complète des mesures de gestion de l'eau nécessite à la fois une forte volonté politique et la capacité de rassembler les différents groupes d'acteurs autour d'un projet partagé.

Interprétation de l'évolution des régimes institutionnels de l'eau

Une fois décrits les éléments de transition d'un régime complexe vers un régime (partiellement) intégré, il reste à identifier les catalyseurs de cette transition. Comme les facteurs d'explication sont nombreux, comme ils impliquent des acteurs de différents secteurs et des événements variés, nous nous limitons à six interprétations formulées sur la base des récents développements des régimes de l'eau en Belgique.

En premier lieu, l'Union européenne exerce une forte pression sur les États membres. Les exigences de la directive de 1991 *sur les eaux urbaines résiduaires* conduisent à la réorganisation des secteurs régionaux de l'eau dès le début des années 1990. Le fait que la Flandre anticipe cette réglementation s'explique par la participation directe des autorités régionales belges dans le processus décisionnel européen. Les autorités flamandes sont conscientes de l'enjeu avant même l'adoption finale de la directive. Chaque région s'adapte à la directive de manière différente, en dépit de la similarité du problème : le financement des infrastructures d'épuration nécessaires. Les Régions imaginent de nouveaux systèmes de financement des investissements, organisent la collecte de nouvelles taxes et ouvrent l'arrangement institutionnel à des acteurs privés. La Belgique a des retards à rattraper dans la mise en œuvre de la plu-

part des directives européennes sur l'eau et subit de multiples condamnations de la part de la Cour de Justice des Communautés européennes¹³³.

La pression du problème est un autre facteur de changement. D'abord, la différence de pression interne induit différentes vitesses dans la conduite des adaptations. La Flandre est en avance, en raison d'une très forte pression exercée par la pollution sur sa capacité à produire de l'eau potable. Des mesures basées sur la gestion de la demande commencent à y apparaître. Ainsi, l'avance relative de la Flandre se justifie par une pression du problème plus importante. Ensuite, la pression contraint les autorités des différentes régions à élargir leur perspective. La Belgique est traversée par les bassins internationaux de la Meuse et de l'Escaut. Elle reçoit les eaux polluées de France et envoie sa propre pollution aux Pays-Bas, où les eaux de surface sont la principale source de production d'eau potable. Une collaboration internationale concernant la protection de ces rivières se met progressivement en place.

Le secteur de l'eau exerce une pression sur les décideurs politiques en faveur de la réforme de la politique d'épuration. Consécutivement à la directive de 1991, les perspectives économiques conduisent à un décollage du secteur. Les moyens financiers mobilisés dans la construction des stations d'épuration attirent le secteur privé. Les entreprises privées développent leurs services, afin d'être impliquées dans la gestion au jour le jour de l'eau. Le poids du secteur productif dans la transition correspond aussi à une orientation persistante des régimes en faveur de l'exploitation de l'eau. Il est évident que la gestion de l'eau tend à davantage de protection. Mais si l'on reprend nos catégories d'usages, nous remarquons que le développement des usages de protection est stimulé par la complémentarité de ceux-ci avec les usages de production. Par exemple, le développement de la protection de l'eau permet la production d'eau potable et contribue au développement d'un secteur de production industrielle spécialisé dans l'épuration. En fin de compte, les mesures de protection environnementales les plus difficiles à adopter sont celles qui établissent une protection sans attente d'aucun bénéfice pour les usages de production. De la même façon, le fait que la politique de l'eau demeure concentrée sur la gestion de l'offre est surprenant. Les régimes tendent encore à développer la capacité de production d'eau, que ce soit de l'eau potable ou des eaux usées purifiées, plutôt que de réduire la consommation. Seule la Flandre ouvre la voie d'une gestion de la demande, avec par exemple des dispositions réglementaires qui contraignent à équiper toute nouvelle maison d'un collecteur et d'une citerne d'eau de pluie.

Les groupes de défense de l'environnement jouent aussi un rôle significatif dans les transitions des régimes vers l'intégration, mais leur influence est plus indirecte. Historiquement, ces groupes débutent dans le champ de la préservation des espèces et de l'aménagement du territoire. Progressivement, ils obtiennent un accès à l'arène décisionnelle de l'eau, en y introduisant avec succès la problématique de l'aménagement du territoire dans la gestion de l'eau. La planification revêt une im-

¹³³ Une série de dix cas a déjà été jugée entre 1982 et 2001 : jugements du 2 février 1982 (cas 72/81 et 73/81), 17 juin 1987 (case 1/86), 5 juillet 1990 (C-42/89), 11 juin 1991 (C-290/89), 5 mai 1993 (C-174/91), 21 janvier 1999 (case 207-97), 25 mai 2000 (C-307-98), 6 juillet 2000 (C-236/99) et 14 juin 2001 (C-230/00).

portance stratégique du fait qu'elle conduit à la modification des droits de propriété sur le sol et, par extension, des droits de propriété sur l'eau. La délimitation de zones d'aménagement crée le besoin d'exproprier. Depuis ces dernières années, la position des groupes environnementaux se renforce. L'intérêt suscité par leurs revendications s'accroît suite à la déclaration de Rio de 1992 et à la reconnaissance de l'importance de la biodiversité. De plus, en Belgique, les relais des associations environnementales se multiplient dans l'administration avec l'accession aux affaires des partis écologistes (Écolo et Agalev). L'aboutissement de leurs revendications augmente d'autant plus lorsqu'elles sont complémentaires aux intérêts des producteurs d'eau. Les groupes environnementaux ont aussi un pouvoir indirect de conviction avec l'organisation de campagnes de sensibilisation, par exemple sur la préservation des zones humides et la gestion intégrée de l'eau. Leur contribution à la sensibilisation du public, et le soutien qu'elles en retirent, ne sont pas négligeables.

Les différences régionales sont notamment expliquées par des dispositions institutionnelles. D'abord, les régimes de l'eau sont redessinés sous la pression de changements dans le système politique. Le processus de réforme des institutions conduit à l'émergence de nouveaux régimes au début des années 1980 et les faiblesses des nouvelles structures régionales contribuent au dernier changement de régime. Le second type d'influence institutionnelle est lié à la culture politique des élites. En Flandre, les citoyens sont plus tentés de concentrer les pouvoirs dans de larges structures, une position adaptée au cadre de la loi de 1971. En Wallonie, au contraire, le développement de compétences locales est privilégié. Aussi, les communes conservent le contrôle de l'épuration de l'eau, alors qu'elles ont été expropriées de ces installations en Flandre. Des cultures politiques différentes conduisent à des arrangements institutionnels différents dans le développement des régimes de l'eau.

Enfin, les régimes de l'eau sont influencés par les coordinations entre les politiques. Ils semblent être systématiquement légitimés par d'autres politiques dominantes. Les politiques dominantes évoquées dans l'analyse des régimes sont successivement les politiques agricole, industrielle et de santé publique. Elles justifient les besoins en infrastructure. De nos jours, la politique dominante qui semble émerger dans le domaine de l'eau est la politique d'environnement. L'environnement est par exemple invoqué pour justifier une limitation des rejets industriels (permis d'environnement), alors que dans le passé la justification était apportée par des impératifs de santé publique (protection des travailleurs). Concernant le régime actuel de gestion de l'eau, la protection de l'environnement semble aussi devenir la justification de nouvelles mesures, centrées à la fois sur la protection du milieu naturel et la production d'eau potable.

Conclusion

Après avoir décrit en détail l'évolution des droits de propriété, des politiques sectorielles et, finalement, des régimes de l'eau qui combinent ces deux types de règles institutionnelles, nous concluons en mettant en perspective notre analyse historique. D'une part, nous nous penchons sur l'évolution future de la politique de l'eau en Belgique, en raison notamment de la mise en œuvre de la directive-cadre européenne. D'autre part, nous identifions quelques pistes de recherche complémentaires à l'étude exploratoire menée jusqu'ici.

Vers quels futurs régimes ?

Dans la période contemporaine, l'évolution des régimes belges de gestion de l'eau est caractérisée par l'émergence d'institutions régionales de l'eau, pour des motifs extérieurs au secteur de l'eau. Initialement, les lois de 1950 et de 1971 sont très progressistes. Elles établissent des dispositions légales qui protègent les aquifères et organisent la gestion des eaux de surface à l'échelle des bassins hydrographiques. Le changement de régime est alors conduit par une forte pression de la pollution sur la ressource. Il donne naissance à un arrangement institutionnel complètement nouveau qui programme la mise en place de trois sociétés de bassin. Cet arrangement s'inspire du modèle français des agences de bassin établi dans la loi de 1964 (processus d'apprentissage international). À la suite de cela, le processus de fédéralisation contrarie la mise en œuvre de la loi et les Régions décident chacune de mettre en place leur propre cadre institutionnel. Notamment, la Wallonie décide d'organiser la gestion de l'eau au niveau communal (ou intercommunal). Depuis les années 1980, les trois régimes régionaux de gestion de l'eau divergent alors que les Régions mettent en place de nouvelles administrations. La divergence se caractérise par une méconnaissance totale de la part des acteurs régionaux de ce qui se fait dans les autres régions (pas de processus d'apprentissage interrégional?). Au cours de la dernière période de transition, les autorités régionales ne semblent pas tirer les enseignements des expériences passées de leurs compatriotes. Elles ont plutôt tendance à regarder ce qui se passe dans les pays frontaliers (France, Pays-Bas). Au final, les différents régimes régionaux sont très différents les uns des autres.

La présente analyse des régimes institutionnels de gestion de l'eau en Belgique ne serait pas complète sans considérer la nécessité actuelle qu'ont les trois régions belges de transposer la directive-cadre sur l'eau. Il est important de rappeler ici que les trois grands bassins de rivière qui traversent le pays sont trans-régionaux. Aujourd'hui, les seuls outils de coordination inter-régionale résident dans les commissions internationales de protection de la Meuse et de l'Escaut. De surcroît, la compétence de ces

commissions est limitée à la qualité des eaux des deux fleuves. Celles-ci n'ont pas la compétence d'intervenir dans l'intégralité des bassins, ni de discuter de l'ensemble de la gestion de l'eau (quantité et qualité, surface et sous-sol). Même si dans le futur ces deux commissions pourraient devenir des autorités de bassins, la tâche d'organiser une gestion à plusieurs niveaux (*multi-level*) restera difficile, en raison d'arrangements institutionnels nationaux très différents, et plus particulièrement avec la Belgique où l'eau est soumise à trois régimes distincts.

Selon les dispositions actuelles, il semble que la gestion des bassins hydrographiques sera conduite par les Régions, isolément l'une de l'autre. Entre les Régions, les problèmes qui se posent et les arrangements élaborés ne sont pas exempts de similitudes, bien que les divergences dominent. Du côté des similitudes, s'agissant des problèmes posés, les trois Régions sont contraintes de rattraper leur retard en matière d'épuration des eaux usées. S'agissant des arrangements institutionnels, la compétence sur l'eau est, dans les trois régimes, fragmentée entre divers acteurs régionaux. D'une part, les ressources financières sont concentrées sur les activités d'épuration. La structure compétente est mono-actuarielle. La gestion financière et technique est quelque peu opaque et les stations d'épuration sont planifiées sans concertation. De plus, les structures de partenariat public-privé limitent le contrôle des administrations sur leurs activités. La politique conduite est distributive, assimilable à un jeu à sommes positives, où tous les acteurs impliqués gagnent. D'autre part, des plans de mesures doivent être élaborés à l'échelle des (sous-) bassins hydrographiques. Ils impliquent la mise en place de mesures restrictives assorties de contrôles de la police de l'environnement. L'organisation de la gestion participative et la transparence qui en découle dans la gestion sont exigées. Dans ce cas-ci, l'arrangement est immédiatement multi-actuel et débouche sur une politique redistributive (jeu à somme nulle) avec des gagnants et des perdants. Les rivalités entre les nouveaux venants et les acteurs historiques doivent être gérées dans ce cadre et l'équilibre entre les usages de protection et ceux de production doit y être trouvé. Ces tâches correspondent à celles qui sont assignées aux autorités de bassins telles qu'elles sont définies dans la directive-cadre. Elles regroupent les compétences actuelles de l'administration. Quelle que soit l'autorité désignée, elle aura besoin de ressources financières accrues, ainsi que d'un fort soutien politique pour réussir.

Dans le contexte de la directive-cadre sur l'eau, la question principale qui demeure porte sur le rôle que jouera l'administration régionale dans le système de gestion intégrée de l'eau. Dans ce cas, les divergences entre la Flandre et la Wallonie pourraient s'accroître. En Flandre, une entreprise, Aquafin, opère dans le secteur de l'épuration sous le contrôle d'un acteur public, la VMM. Les comités de bassins sont animés par l'administration régionale. Donc, en Flandre, l'arrangement institutionnel dans le domaine de l'eau est centralisé. Comme l'administration y concentre la connaissance de la ressource et l'expérience de la consultation au niveau local, il est envisageable qu'elle tienne un rôle central dans la future gestion intégrée de l'eau. En Wallonie, la situation est quelque peu différente. Une entreprise régionale, la SPGE, centralise et redistribue les ressources collectées dans le secteur de l'eau. Elle contrôle à la fois les activités d'épuration et de protection des captages, en étant tout autant dépendante des communes, par le biais de la représentation des intercommunales au

conseil d'administration, que de l'exécutif régional. Par ailleurs, les contrats de rivière sont initiés et animés par les communes. Aussi, l'administration régionale wallonne se trouve marginalisée, alors qu'elle est chargée de réaliser les plans de mesure. Comme la SPGE n'a certainement pas intérêt à prendre en charge les aspects quantitatifs et environnementaux de la gestion de l'eau, la fragmentation de l'arrangement institutionnel actuel sera difficile à dépasser afin de parvenir à une gestion intégrée de l'eau. Ainsi, bien que nous observions aujourd'hui une relative marginalisation de l'administration régionale dans les deux régions, l'administration flamande semble plus à même de jouer un rôle majeur dans la future gestion intégrée de l'eau. Dans de telles conditions, une harmonisation des régimes de gestion intégrée de l'eau en Belgique n'est pas envisageable. Aussi, l'exigence d'une gestion par bassin établie par la directive-cadre devra être satisfaite au niveau supra-national. Un tel arrangement pourrait d'ailleurs être à même de stimuler la coopération entre les trois régions belges.

Pistes de recherche

La problématique de la dégradation des ressources naturelles demeure préoccupante et, de surcroît, elle est commune à nombre de pays. Dès lors, il s'avère pertinent d'identifier les deux pistes de recherche suivantes pour développer plus avant la recherche exploratoire présentée ici.

D'une part, il s'agit d'analyser les effets induits par un changement de régime sur la durabilité de la ressource, puisque nous nous sommes concentrés ici uniquement sur la phase d'émergence et de transformation des régimes sans tester l'hypothèse générale que « *plus un régime est intégré, plus la gestion de la ressource est durable* ». D'autre part, il serait utile de comparer les régimes institutionnels de plusieurs ressources renouvelables et cela dans plusieurs pays car, par exemple, le poids des droits de propriété est sensiblement différent selon que l'on analyse le sol (« *pas un mètre carré sans propriétaire* ») ou l'air (« *aucun droit de propriété* »), et selon que l'on analyse la Belgique et la France (avec l'existence d'un « *domaine public* ») ou la Suisse (où seule la propriété privée est prévue par le Code civil).

La prise en compte de ces deux voies devrait permettre, à terme, de formuler aussi des recommandations politiques sur la manière de développer des régimes institutionnels favorisant une gestion durable des ressources naturelles.

Décembre 2001