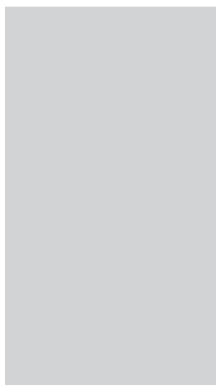


Introduction : la gouvernance des ressources et des services urbains en mutation



Peter Knoepfel, professeur

Institut de hautes études en administration
publique (Idheap)
Université de Lausanne (UNIL)

Courriel :
peter.knoepfel@idheap.unil.ch

Ce numéro contient huit contributions choisies parmi les interventions présentées dans deux ateliers du Forum international d'urbistique, qui s'est déroulé du 20 au 22 septembre 2006 à l'Université de Lausanne, ateliers consacrés à la gestion intégrée de l'eau urbaine et à la gestion publique de la mobilité durable. Le forum se proposait de répondre aux trois questions suivantes : « Comment optimiser les cycles écologiques du fonctionnement urbain en réduisant les prélèvements sur les capitaux naturels et les impacts sur l'environnement ? Dans un contexte de libéralisation, comment garantir pour tous l'accès aux ressources et aux services urbains dans des conditions satisfaisantes et à des coûts qui soient à la fois supportables pour les individus et pour les collectivités publiques ? Quels sont les transformations institutionnelles permettant d'assurer la réalisation de ces enjeux divers et souvent divergents ? »

Portant essentiellement sur l'analyse des services urbains de la gestion de l'eau (eau potable, épuration et lutte contre les inondations) ainsi que des transports publics, chacune des contributions s'intéresse aux changements institutionnels intervenus au niveau du statut, des relations de pouvoir et de l'accessibilité des prestations des opérateurs des services urbains concernés ainsi que des modalités de leur régulation publique. Les auteurs provenant de différentes disciplines académiques (politologues, géographes, économistes, ingénieurs) se proposent à ces fins, d'une part de développer des réflexions d'ordre conceptuel consacrées notamment aux dimensions clés pour décrire, modéliser et/ou expliquer ces changements au niveau des acteurs exploitants ou usagers, d'autre part d'analyser des données ayant trait à un ou plusieurs cas concrets rencontrés dans des villes européennes (Suisse, France, Belgique, Pays-Bas) et de l'Amérique Latine (Chili). Ces analyses mettent, dans l'ensemble, plutôt en lumière les risques pour le développement durable induits par ces changements, que des cas de « bonne pratique » pour des solutions véritablement « durabilistes ». En effet, ces changements institutionnels contiennent d'énormes enjeux politiques dans la mesure où ils mettent par trop en avant les aspects économiques au détriment de la solidarité sociale et de l'équilibre écologique du fameux triangle du postulat de développement durable.

La France fut un pays véritablement novateur en matière de gestion intégrée des eaux au niveau des bassins versants hydrographiques qu'elle mit sur pied dans les années soixante déjà. La contribution de *Corinne Larrue* qui traite de ce régime ayant servi de référence pour celui établi, une quarantaine d'années après, au niveau de l'Union Européenne (« integrated water management directive » de 2000), montre ses limites en matière de prise en compte adéquate des besoins des agglomérations urbaines. En effet, une véritable « inscription territoriale de la politique de gestion de l'eau » nécessite une mise en œuvre à une échelle fine exigeant l'implication des acteurs locaux. Et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), ne sont pas à considérer, selon l'auteure, comme un régime approprié pour une réelle prise en compte de ces espaces urbains où il existe « une volonté d'autonomisation de la question de l'eau ». L'exemple de la région parisienne montre bien que la gestion de l'eau par bassins versants rend « visibles les interdépendances des usages sur l'ensemble du bassin ». La nouvelle loi sur l'eau de 2006 conduira, selon l'auteure, « à un élargissement des préoccupations hors de la ville en matière d'alimentation en eau potable, de lutte contre les inondations mais également en matière de l'évacuation et du traitement des eaux usées ». Tout régime intégré des eaux au niveau d'un périmètre hydrographique régional, aussi souhaitable qu'il soit, nécessite, dans sa mise en œuvre, de prendre en compte les intérêts particuliers des agglomérations à forte densité urbaine.

Le régime institutionnel des eaux établi en Belgique met en position très forte la région Bruxelles-Capitale et a comme conséquence le fait que la ville elle-même, peu impliquée dans le système de gouvernance actuel, est « peu motivée à promouvoir une gestion durable de l'eau ». En effet, le rôle des villes belges en matière de politique de l'eau est faible, comme le montre la contribution de *David Aubin*, ceci en raison du rôle dominant de la région (rôle renforcé par la directive européenne) et de la « superposition et concurrence des territoires » qui les met dans une « position favorable, mais non durable ». L'auteur plaide pour une meilleure articulation des espaces fonctionnels avec les échelons politiques : « les villes devraient changer d'attitude » et « user de leur influence si elles souhaitent peser en faveur du développement durable ».

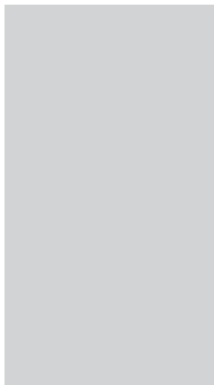
Le défi de la durabilité en matière de gestion des eaux consiste « essentiellement dans l'adaptation des villes, ce qui réclame une réforme profonde de l'action publique ».

Le laboratoire technique, territoires, sociétés (LATTS) s'est proposé de questionner empiriquement la thèse « d'une fragmentation urbaine croissante, confortée par les modalités dominantes de mises en œuvre des réformes des services de réseaux ». Celle-ci prétend que les crises financières, les changements dans l'économie publique liés aux réformes néo-libérales, une internalisation croissante de l'économie et des nouvelles pratiques de consommation mèneraient à une désintégration des réseaux et, partant, à « une stratégie discriminatoire et socialement régressive » appelée « splintering urbanism ». *Olivier Coutard* se propose de questionner cette « vision entachée de déterminisme économique » à l'aide d'une analyse croisée d'études de cas dans sept régions urbaines. Sa conclusion : « les réformes combinant libéralisation, privatisation et marchandisation ne conduisent pas nécessairement à une ségrégation (inégalités) ou à une fragmentation (désolidarisation) accrues en matière d'accès aux services essentiels ». Les principaux déterminants du développement durable, environnemental et social, sont à chercher, selon les résultats de l'étude présentée, « du côté de la régulation plutôt que du côté des paramètres de l'organisation industrielle des secteurs de réseaux ». Reste à savoir si les relations de pouvoir constitutifs pour cette organisation des réseaux ne le seront pas aussi pour une orientation politique du régulateur.

Il est peu connu en Europe que le modèle anglais de la libéralisation de l'eau fut testé, avant son application en Grande Bretagne, au Chili à la fin des années 80 ; ceci au travers de la création d'une autorité de régulation et d'entreprises de distribution à l'échelle régionale. *Géraldine Pflieger* nous présente les résultats des études qu'elle a menées sur ce processus qui se caractérise par le passage d'un état gestionnaire de service à un état régulateur ainsi que par la création d'entreprises indépendantes disposant « d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière dont la rentabilité peut autoriser une privatisation plus ou moins progressive (Aguas Andinas) ». Cette privatisation qui a fortement contribué à

la stabilisation des caisses publiques, a mené à une augmentation considérable du taux de traitement des eaux usées. En effet, l'environnement était au service de la « valorisation capitalistique » de sorte qu'aujourd'hui, les usines de traitement respectent les exigences environnementales et que l'eau épurée peut servir directement à l'irrigation. Néanmoins, la dégradation de l'accessibilité sociale aux services des eaux s'est fait sentir cruellement et l'état dut intervenir, moyennant des subventions pour pallier les hausses de prix. Conclusion : « le nouveau cadre de régulation et de tarification favorise le renforcement rapide des performances économiques et environnementales, au détriment de l'équité sociale ».

Comme dans l'ensemble des autres domaines publics, les autorités néerlandaises procèdent de manière extrêmement systématique en matière de gestion des eaux, et peu de marge de manœuvre est laissée aux fonctionnaires des communes. Trop systématique ? A croire *Frans Coenen* et *Kris Lulofs*, la planification intégrée de l'eau sous le régime récemment introduit de l'« integral water resource management (IVM) » s'est avérée peu efficace et ceci notamment dans les agglomérations urbaines. Les auteurs montrent qu'une approche intégrée, nécessaire pour la gestion de l'eau, nécessite de nouveaux instruments de coordination et de régulation plus souples que ceux prônés par une « planification rationnelle/globale ». Ceci vaut notamment pour le conseil de l'eau de district, organe éminent et très puissant de gestion régionale de l'eau et son concept de « gestion intégrée de l'eau » utilisé durant plus de deux décennies au Pays-Bas. Les auteurs montrent, à l'aide de résultats de recherches empiriques, le déclin de ce concept trop « intégré » et l'émergence d'approches pragmatiques thématiques (inondations, sécheresse, pollution) plus faciles à comprendre et mieux acceptées. Ces approches se servent d'un renforcement de la coordination horizontale, notamment au sein d'un « test de l'eau » (obligatoire pour tous les projets à incidence spatiale). En particulier, elles reconnaissent l'existence de défauts de mise en œuvre, de défauts d'informations et de l'existence d'une multiplicité d'enjeux et d'acteurs à réunir autour d'un nouveau type de plan (plan de l'eau urbaine). S'y ajoutent des accords volontaires et l'utilisation de cartes des ressources en eau. La nouvelle philosophie



peut être résumée par la phrase : « le bon lien au bon moment en fonction du bon enjeu afin de générer un système réactif ».

La contribution de *Stéphane Nahrath* et *Patrick Csikos*, qui traite des conséquences de la libéralisation des grands services urbains sur leur durabilité, focalise sur les infrastructures urbaines de réseaux et les considère comme d'autres ressources naturelles ou manufacturées sous l'angle du cadre d'analyse des régimes institutionnels. Ce dernier décompose la régulation en politique publique et droit de propriété qui subissent, les deux, des changements importants à l'heure de la libéralisation. Les auteurs modélisent le secteur public libéralisé comme service public fonctionnel dont la régulation englobe la gestion physique du réseau, la définition de l'accès, du statut des opérateurs, des règles de compétition, mais aussi les obligations de service public, les arbitrages des éventuelles rivalités d'usage, les conditions d'accès aux ressources nécessaires à leur fonctionnement, ainsi que l'interconnexion aux autres réseaux. La contribution décortique, pour chacune de ces fonctions, les politiques publiques pertinentes ainsi que les droits de propriété pour arriver finalement à un cadre d'analyse proposé pour évaluer la « durabilité des modalités de (re-)régulation d'un secteur public libéralisé ». Ce cadre se veut applicable aux processus de libéralisation de tous les grands services urbains construits sur des réseaux, tels que l'eau potable, les eaux usées, l'approvisionnement en gaz et en électricité, mais aussi les télé réseaux, la téléphonie ou les transports publics.

Les transports publics sont au centre de la contribution sur le processus de libéralisation de la ville de Bienne, présentée par *Caroline Beglinger*. Disposant de connaissances empiriques approfondies du processus d'autonomisation des transports publics biennois (TTB), processus concrétisé à la fin de l'an 2000 après la révision de la loi fédérale sur les chemins de fer entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996, l'auteure applique méticuleusement le modèle d'analyse proposé dans le chapitre précédent à la réalité biennoise, dont le régime institutionnel constitue un exemple de régime « hybride ». En effet, les règles du jeu et la configuration des acteurs ont subi des changements importants modifiant la position tant de l'Etat (régulateur), que des opérateurs publics (historiques, régionaux et

communaux) et des usagers (envisagées dans leur double rôle de consommateurs et de citoyens). Les enjeux liés à la durabilité du transport collectif n'ont pas encore trouvé, selon l'auteure, de réponse définitive : « l'amélioration de la desserte de base incontestable se maintiendra-t-elle sur l'ensemble du territoire ? Le réseau des transports publics est-il viable et efficace ? Le nouveau régime institutionnel respecte-t-il la démocratie ? » Incontestablement, la réforme a réveillée le transport public de sa léthargie. L'offre est mieux structurée, elle dessert de nouveaux quartiers avec un horaire plus étoffé et les coûts par km ont baissé. Mais la libéralisation privilégie « l'optimisation économique, au détriment de la durabilité sociale, écologique ou technique, et de la cohérence du système de transport public ; et rien ne garantit que des éléments du réseau ne seront pas perdus par un changement d'opérateur ». En tant que commanditaire de prestations, l'Etat « peut certes imposer des exigences de qualité et d'entretien, mais de là à assurer leur application, il faut plus que le contrôle de la régulation ».

« Pourquoi l'action publique locale ne contribue-t-elle pas autant qu'il le faudrait à une gestion plus durable des ressources et des services urbains ? » *Gérard Magnin*, directeur d'Energie-Cité, nous présente toute une panoplie d'explications pour ce manque d'activité qu'il considère comme un « comportement schizophrène ». Certes, on assiste aujourd'hui à un découplage de la croissance économique et de la croissance énergétique, mais le potentiel est loin d'être épuisé. A la lumière du protocole de Kyoto, l'auteur constate une attitude schizophrène : « discours alarmistes, décisions molles la plupart du temps ». Et les municipalités prennent certes des initiatives très variées façonnant le paysage énergétique mais de manière très insuffisante. L'énergie reste soumise à une politique sectorielle plutôt que transversale et les quartiers à faible consommation énergétique, quartiers sans voiture, bâtiments passifs etc. font toujours cruellement défaut. L'auteur lance finalement un appel au citoyennes et citoyens afin de prendre en main le développement énergétique de leur cité moyennant des interventions sur la consommation (et non pas la production) sur des « modes de production décentralisés » et des processus *bottom up*. « Le champ d'action et d'initiative au niveau local est immense ».

Dans l'ensemble, le dénominateur commun de la plupart des contributions à ce numéro consiste dans la modélisation et la discussion du processus de libéralisation, voire de privatisation, des services urbains, dans la démonstration de leur manque de durabilité sociale et dans l'appel à mieux prendre en compte les acteurs locaux des agglomérations urbaines lors de la construction de régimes institutionnels pour la gestion des eaux, selon le modèle de la directive 2000/06 l'Union Européenne.

