

Gouvernance urbaine de l'eau : approche historique et sociologique

U.E. 4 Ville et eau en Méditerranée

Denis Bocquet

Maison Méditerranéenne et des Sciences de l'Homme

Support de formation développé dans le cadre du projet INTERREG :

Coordination Euro-méditerranéenne de l'Université TETHYS.

Plate-forme numérique de Management de la Connaissance des Cultures et Territoires Méditerranéens.

Application à une approche inter-régionale de la gestion des ressources naturelles et de la santé publique dans le bassin Méditerranéen.

-
- Commission Européenne
 - Université Euro-Méditerranéenne *TETHYS*
 - Université de Provence

Avril 2004

La gestion urbaine de l'eau : une approche historique comparée

Denis Bocquet (Maison Méditerranéenne des Sciences de l'Homme (Aix-en-Provence) / Ecole Nationale des Ponts et Chaussées (Paris-Marne-la-Vallée)

Introduction

Dans sa splendide tentative d'explicitation du fonctionnement d'une société urbaine, et de la mise en place et de l'évolution de ses structures tant physiques que sociales, le grand historien de la ville et géographe Marcel Roncayolo ne place à aucun moment au centre de sa démonstration l'analyse des réseaux techniques, ni même le thème de l'eau¹. Pourtant, tout dans sa mise en évidence de ce qu'il nomme les « grammaires de la ville » y invitait. Il en va de même, d'une certaine manière, dans la récente somme sur l'histoire de l'eau produite en Italie sous la direction de Vito Teti : le thème du rapport de la ville à l'eau ne constitue pas un des éléments structurants de la démonstration². Dans l'histoire de la relation de l'homme et des sociétés humaines à l'eau, les formations urbaines sont cependant au cœur de bien des problématiques, et l'objet de ce cours, à partir d'exemples pris dans l'histoire essentiellement de l'Europe méditerranéenne du XIXe siècle, est d'illustrer les modalités à la fois techniques et sociales de gestion de l'eau en ville. L'objet de ce cours est également d'initier les étudiants à la riche bibliographie existante, et de les familiariser avec les problématiques actuelles sous un angle qui tienne compte des manières historicisées de considérer le rapport entre société urbaine et ressource hydrique.

Plan du cours :

I/ Ville et eau : considérations historiques générales

II/ La gestion des réseaux souterrains

III/ Enjeux contemporains

¹ Roncayolo (Marcel), *Les grammaires d'une ville : essai sur la genèse des structures urbaines à Marseille*, Paris, Ehes, 1996, 507 p.

² Teti (Vito) (dir.), *Storia dell'acqua. Mondi materiali e universi simbolici*, Rome, Donzelli, 2003, 486 p.

I/ Ville et eau : considérations historiques générales

- La ville antique : la place de l'eau dans la vie urbaine

La ville antique, et essentiellement romaine, était caractérisée par un rapport tout à fait particulier à l'eau. Cet élément était en bien des points le symbole de la technique urbaine et l'urbanisme romain était fortement marqué par les infrastructures d'adduction d'eau et d'assainissement. D'autres modules dans cette formation proposent une lecture fine de cette relation entre civilisation urbaine et ingénierie hydraulique. Il s'agit seulement ici de souligner le degré de technicité atteint sous l'Empire romain, et la manière dont les réseaux d'adduction et d'évacuation des eaux constituaient des axes structurants de la ville. Ils étaient aussi l'objet d'une gestion sociale complexe, et leur étude permet de mieux saisir les enjeux de la politique impériale par exemple, ou du rôle de l'évergétisme dans le gouvernement urbain. Les études d'histoire ancienne ont par exemple montré le rôle des charges urbaines liées à l'eau dans l'exercice et la hiérarchie des pouvoirs citadins.

- De la ville médiévale à la ville moderne et contemporaine

La ville médiévale connaît une profonde rupture avec cet état antique. Il faut par bien des aspects attendre la seconde moitié du XIXe siècle pour retrouver dans les villes le degré de développement technique des réseaux atteint sous l'Empire romain. La ville médiévale, au contraire, se développe dans un rapport différent à l'eau. Un chercheur comme André Guillaume, du conservatoire des Arts et Métiers à Paris, a pu théoriser cette mutation, selon lui fondamentale dans l'évolution des sociétés urbaines dans la longue durée³. Pour lui, à une civilisation antique fondée sur le flux (l'eau arrivant en ville par de puissants aqueducs et circulant sans cesse dans de complexes réseaux), il faut opposer la civilisation médiévale faite de macération et de stagnation aqueuse. Ce fil explicatif est sans doute réducteur pour expliquer toute la vie sociale, mais permet cependant de mettre en évidence une grande mutation de civilisation urbaine, valable tant pour le domaine des thermes, que celui des égouts ou de l'industrie textile. Pour ce qui concerne les réseaux techniques, la période médiévale connaît certes encore l'existence d'instances de gestion et nombreuses sont les villes où subsistent des charges urbaines liées à la gestion des réseaux, mais en Europe l'investissement collectif dans ce domaine pour la ville est moindre. L'Espagne musulmane

³ Guillaume (André), *Les temps de l'eau : la cité, l'eau et les techniques*, Seyssel, Champ Vallon, 263 p.

semble en revanche plus en pointe. L'évacuation dans la ville médiévale se fait soit par gravité de surface vers les cours d'eau soit dans des fosses. L'eau est puisée généralement dans les cours d'eau ou dans des puits. Ce qui ne veut pas dire que les techniques hydrauliques sont absentes : les moulins, par exemples, font de nombreux progrès, de même que les techniques de tannerie ou de teinture. Dans certaines régions l'irrigation ou au contraire l'assèchement des zone humides connaissent aussi de belles réalisations.

Avec la période moderne, et plus encore à partir du XIXe siècle, une nouvelle mutation majeure se produit, sous l'effet tant des progrès de l'ingénierie que des exigences croissantes de l'idéologie hygiéniste. La ville moderne se dote de réseaux techniques développés, et ceux-ci deviennent même des indicateurs du développement urbain et un indice de modernité. Dans la Rome de la Renaissance, les Papes réactivent les réseaux antiques et font restaurer les aqueducs. Dans la plupart des villes de l'Europe ou de l'Empire ottoman au XIXe siècle sont entrepris de grands travaux destinés à apporter l'eau en ville et à construire des égouts et des collecteurs pour éviter à la ville le péril des épidémies. A Paris, sous Napoléon III et le baron Haussmann, la construction de réseaux modernes, sous la direction de l'ingénieur Belgrand, est un des pans essentiels du projet de rénovation de la capitale. Avec les réseaux d'eau et d'assainissement, on sort la ville de son état hérité de la période médiévale. Il en va de même dans les villes d'Italie, à Marseille, dans la Jérusalem ottomane, ou dans les villes d'Espagne. On canalise généralement les eaux de sources lointaines jusqu'en ville, et favorise, par la construction d'un réseau serré et la promotion de l'abonnement, le raccordement des habitants aux nouveaux équipement. La technique hydraulique dans son ensemble fait de grands progrès : la distribution d'eau sous pression se diffuse peu à peu, les systèmes gravitaires pour les égouts se complexifient et se jouent peu à peu des obstacles topographiques classiques⁴. A partir de la fin du XIXe siècle, pour les égouts, se pose la question du retraitement. Après l'illusion de pouvoir recycler les déchets urbains par un épandage agricole, et d'importantes expériences en la matière, c'est peu à peu vers la solution d'usines d'épuration que l'on se dirige. Cette solution se généralise dans la seconde moitié du XXe siècle, même s'il faut parfois attendre la fin de ce siècle, même pour de grandes villes d'Europe comme Milan ou Athènes, pour atteindre un degré satisfaisant de retraitement. Dans de nombreuses villes du sud de la Méditerranée la question reste posée. Pour l'adduction d'eau, deux tendances se complètent pour répondre à la demande sans cesse croissante des villes (on consomme plus

⁴ Sur ces points, voir : Dupuy (Gabriel) Knaebel (Georges), *Assainir la ville hier et aujourd'hui*, Paris, Dunod, 1982, 92 p.

par habitant et il y a plus d'habitants) : on va d'une part chercher de plus en plus loin des sources, et on construit des aqueducs de plus en plus longs, mais cette logique a ses limites. Ou on purifie de l'eau disponible sur place, grâce à des techniques de plus en plus complexes. C'est la tendance actuelle.

- *Rapport des sociétés urbaines à l'eau et apport des lectures par l'eau des sociétés urbaines*

Les sociétés urbaines, à partir du milieu du XIXe siècle, entrent dans un rapport nouveau à l'eau, et les techniques hydrauliques urbaines connaissent d'immenses progrès, accompagnés de profondes mutations dans la gouvernance de l'eau. Le changement de rapport à l'eau touche tant à l'intimité de la vie des habitants qu'à leur santé ou aux normes d'hygiène. De même, la diffusion croissante des réseaux d'égouts, tout en posant de nouveaux problèmes autour des questions de traitement des eaux usées, dans un contexte de forte croissance urbaine partout en Europe et en Méditerranée, modifie le rapport de la ville à ses déchets.

Comme pour les périodes précédentes, l'analyse du rapport de la société à l'eau permet aussi de mieux saisir le fonctionnement de la société même. Pour ce qui concerne le gouvernement urbain par exemple, la modernisation technique des villes accompagne, mais aussi par bien des aspects suscite, le développement de bureaucraties techniques et la mutation des pouvoirs municipaux, si bien que dans la vie civique et sociale citadine, les questions liées à la gestion des réseaux prennent souvent place au cœur des enjeux politiques, idéologiques et économiques.

II/ La gestion des réseaux souterrains

La gestion des réseaux souterrains constitue de la sorte un enjeu majeur, même si peu visible le plus souvent, dans l'exercice des pouvoirs urbains. Une très utile synthèse sur ce sujet a été proposée par Daniel Boissier⁵. Pour ce qui concerne le contrôle des eaux domestiques, le rapport entre société et objet réticulé a profondément évolué au cours des âges. La tendance générale est à la densification et à l'enterrement des réseaux, mais l'histoire ne peut dans ce domaine en aucun cas être lue de manière linéaire. Une autre caractéristique des réseaux est leur forte inertie temporelle : un réseau dure plusieurs décennies, voire siècles, voire millénaires, et est rarement détruit. Daniel Boissier souligne que les réseaux, même abandonnés, restent dans le sol. Il faut ajouter à cette assertion que les réseaux, même abandonnés, peuvent continuer de fonctionner pendant des milliers d'années, comme le montre l'exemple de Rome, où entre le Ve siècle et 1880 les égouts ont fonctionné de manière passive, sans qu'aucun technicien ne sache de quoi il relevait ni qu'aucune administration ne s'en occupe. La tendance générale, qui nous intéresse ici, est cependant à un lien fort entre instances de gestion urbaine et fonctionnement des réseaux.

Les questions liées à la gouvernance des réseaux constituent ainsi un angle de lecture important. Pour la période contemporaine (XIXe-XXe s.), c'est autour du rôle et du fonctionnement des municipalités que les enjeux majeurs se focalisent. C'est en effet généralement au sein des institutions municipales que se développent des services techniques dont le rôle est de répondre à la demande sociale croissante de salubrité et de disponibilité en eau propre. Le cas de Paris est en la matière un contre-exemple, puisque là au contraire c'est le pouvoir impérial, négation en quelque sorte de l'autonomie municipale par l'intermédiaire de l'institution préfectorale, qui dirige la modernisation technique de la ville. Mais dès après la chute du régime impérial et la parenthèse révolutionnaire de 1871, c'est bien la municipalité, malgré ses moyens limités, qui reprend la tutelle sur les réseaux. Dans les autres villes d'Europe, mais aussi de l'Empire ottoman, ce sont aussi généralement les municipalités qui prennent en charge la modernisation technique de la ville. Des services techniques municipaux se développent, et la figure de l'ingénieur municipal devient prépondérante dans la symbolique citadine. Guido Zucconi a étudié cette mutation pour les villes d'Italie, et a montré combien dans les transformations non seulement de la forme des villes, mais aussi des

⁵ Boissier (Daniel), « Gestion des réseaux enterrés », in Barles (Sabine) Breyssse (Denys) Guillerme (André) Leyval (Corinne) (dir.), *Le sol urbain*, Paris, Anthropos-Economica, 1999, 278 p.

manières de les gérer, ces personnages de techniciens hydrauliques ont joué un rôle fondamental⁶. On retrouve d'ailleurs souvent à partir du milieu du XIXe siècle des ingénieurs dans les conseils municipaux, ou des médecins hygiénistes. Dans de nombreuses villes cependant, dans toute l'aire géographique ici considérée, la gestion des réseaux d'eau, compétence théoriquement le plus souvent municipale, a été confiée, concédée, à des sociétés privées. C'est surtout le cas pour l'adduction d'eau, parfois avec l'assainissement. Il faut dire que la construction d'un réseau est un investissement à très long terme (plusieurs décennies au moins) et que souvent les municipalités n'avaient pas la capacité d'endettement nécessaire. L'idéologie libérale des élites municipales était aussi un facteur jouant en faveur de la concession, sans parler parfois de leur intérêt économique. Une société comme la Compagnie Générale des Eau, à partir de la seconde moitié du XIXe siècle a ainsi pu constituer un immense domaine économique en concession. Il en va de même dans de nombreux pays. Au cours de la dernière décennie du XIXe siècle cependant, et au tournant du XXe siècle, se développe en Europe tout un courant politique favorable à la municipalisation du service des eaux. Ce mouvement est lié à la montée du socialisme municipal, mouvement institutionnel et politique actif tout autant en Allemagne qu'en Grande Bretagne en Italie ou en France, favorisé par l'extension du scrutin et la progression dans de nombreux pays vers le suffrage universel. Il est lié aussi à la perception d'une injustice sociale véhiculée par les réseaux et leur gestion privée : sont parfois équipés en priorité les quartiers dont les habitants sont solvables et capables de payer un abonnement élevé. Les municipalités ne sont pas toujours en position de négocier des révisions de concession dans le sens d'une généralisation sociale du service. La municipalisation devient ainsi le cœur d'un programme politique de justice sociale urbaine. Comme celle du logement social, remise en question du dogme libéral de la propriété privée et du fonctionnement du marché immobilier, la question de la municipalisation provoque de vifs débats. Mais même là où elle n'est pas mise en œuvre, on assiste au début du XXe siècle à une grande extension du service et à une généralisation sociale de l'accès aux réseaux, pour l'adduction d'eau par abonnement à domicile. Dans la gestion des réseaux d'adduction d'eau, on assiste aussi à une mutation des principes de tarification, avec l'introduction progressive du compteur, qui permet une facturation selon la consommation, alors que lors des premières phases la tarification était construite selon le principe du débit fixe. Au cours des deux dernières décennies du XXe siècle, on assiste au contraire de ce qui avait été connu lors de la phase de municipalisation (dont il ne faut pas généraliser cependant

⁶ Zucconi (Guido), *La città contesa. Dagli ingegneri sanitari agli urbanisti (1855-1942)*, Milan, Jaca, 1989, 193p.

les effets) à un moment de privatisation des réseaux (dont il ne faut pas non plus généraliser les effets), de nouvelles concessions étant alors accordées à de grands groupes internationaux, souvent héritiers des grands groupes du XIXe siècle. Cette mutation ne manque bien sûr de poser de nouvelles questions politiques et de justice sociale. Les réseaux et leur modernisation ont donc été au cœur non seulement de l'évolution du rapport entre technique et société, mais aussi d'une mutation même d'une sorte de gouvernance de l'eau.

III/ Enjeux contemporains

- Modes de gestion économique des réseaux

Après la vague de privatisation de la gestion des réseaux d'adduction d'eau, initiée dans la Grande-Bretagne des années 1980 et poursuivie, en France par exemple jusqu'au cœur des années 1990, la question se pose aujourd'hui de savoir quel est le meilleur de gestion des réseaux pour la collectivité. Les grande entreprises de gestion des infrastructures et de la distribution ont en effet souvent déçu les attentes. Lancées dans des tentative de diversification risquées, elles ont souvent délaissé leur métier de base pour se lancer dans le domaine des médias. La Compagnie Générale des Eaux, devenue Vivendi, et son échec retentissant est le symbole de cette impasse, mais une compagnie comme la Lyonnaise des Eaux a suivi un parcours également risqué dans la considération de son métier de base.

La tendance actuelle est à un retour vers ce métier. Il en va de même dans les efforts de croissance externe, avec l'obtention dans les années 1990 de concessions dans des pays qui privatisaient la gestion des réseaux. La déception argentine est encore ici le symbole des limites de cette stratégie économique. Mais la question est aussi liée aux enjeux de la gouvernance urbaine. Sous la pression d'association d'habitants, les municipalités ont amorcé un mouvement de retour à un contrôle plus strict du comportement des compagnie en matière de qualité des eaux, de tarification et de desserte et d'investissement.

- Gouvernance urbaine de l'eau

La gouvernance urbaine de l'eau est de nouveau devenue un objet d'intérêt, tant dans les pays du nord que du sud. Accès à l'eau et justice sociale, respect des règles d'investissement public et privé, desserte égalitaire sont les thèmes de cette réflexion. L'apport de l'histoire est ici d'inviter à replacer la discussion dans la longue durée, au moins centenaire, et à considérer le rapport des sociétés à la distribution d'eau sous un angle complexe, qui prenne en compte les données tant spatiales que politiques, économiques et sociales. L'enjeu est aussi de parvenir à insérer le débat sur le développement urbain durable, qui domine actuellement la scène politique et scientifique dans la réflexion sur ce rapport entre sociétés urbaines et eau. La question du développement urbain durable est en effet aujourd'hui au centre des

préoccupations scientifiques, et souvent des discours politiques⁷. Elle touche à la plupart des domaines dans lesquelles la gestion de l'eau en ville est impliquée : disponibilité et gestion de la ressources, problème du traitement des eaux sales, mais aussi équité de la distribution et du financement, rationalité de la gestion des infrastructures, équité des procédures d'endettement... Mais la réflexion sur le développement urbain durable doit aussi prendre en compte les acquis de la recherche historique dans le domaine du gouvernement urbain, de l'histoire des techniques hydrauliques, de l'histoire du rapport des habitants à l'hygiène, de l'histoire des municipalités...

De la sorte il est plus aisé de considérer chaque situation dans sa complexité et sa richesse.

⁷ Pour une lecture théorique et pratique de la notion de développement urbain durable, voir les travaux de Gabriella Corona, par exemple : « La sostenibilità urbana a Napoli : caratteri strutturali e dinamiche storiche », *Meridiana*, 42, 2001, p. 15-43.

Quelques références bibliographiques :

Barles (Sabine) Guillerme (André), *L'urbanisme souterrain*, Paris, Puf, 1995, 126 p.

Barles (Sabine) Breysse (Denys) Guillerme (André) Leyval (Corinne) (dir.), *Le sol urbain*, Paris, Anthropos-Economica, 1999, 278 p.

Chatzis (Kostas), *La pluie, le métro et l'ingénieur*, Paris, L'Harmattan.

Dupuy (Gabriel) Knaebel (Georges), *Assainir la ville hier et aujourd'hui*, Paris, Dunod, 1982, 92 p.

Guillerme (André), *Les temps de l'eau : la cité, l'eau et les techniques*, Seyssel, Champ Vallon, 263 p.

Roncayolo (Marcel), *Les grammaires d'une ville : essai sur la genèse des structures urbaines à Marseille*, Paris, Ehes, 1996, 507 p.

Teti (Vito) (dir.), *Storia dell'acqua. Mondi materiali e universi simbolici*, Rome, Donzelli, 2003, 486 p.

Zucconi (Guido), *La città contesa. Dagli ingegneri sanitari agli urbanisti (1855-1942)*, Milan, Jaca, 1989, 193 p.