



David AUBIN

L'eau en partage
L'activation des règles dans les rivalités
d'usages en Belgique et en Suisse



David AUBIN

L'eau en partage
L'activation des règles dans les rivalités
d'usages en Belgique et en Suisse

Introduction

Au fil de l'eau, les usagers sont nombreux et leurs usages, parfois complémentaires, entrent souvent en concurrence les uns avec les autres. Installés le long d'une rivière, ceux d'aval peuvent porter préjudice à ceux d'amont, du fait des volumes d'eau qu'ils captent ou détournent ou de ceux qu'ils rejettent. Par exemple, la présence d'un barrage hydro-électrique en amont réduit le débit de la rivière, ce qui rend la pratique du kayak impossible et limite les possibilités de refroidissement des industries d'aval. Tout comme la présence d'une station d'épuration empêche l'exploitation d'une plage ou d'un camping en contrebas. De la même manière, la personne qui pompe de l'eau souterraine peut subir une dégradation de la qualité de cette eau du fait des usages pratiqués en surface. Par exemple, un producteur d'eau minérale enjoint les agriculteurs à abandonner l'épandage de lisier ou de pesticides ou bien rachète leurs terrains pour qu'ils cessent leur activité. Les usages de l'eau peuvent tout aussi bien être complémentaires. Par exemple, la protection d'un captage d'eau potable favorise à la fois la beauté du paysage et la biodiversité. En somme, une multitude d'usagers se partagent un même espace et tentent d'assurer la coexistence de leurs diverses activités.

Cette coexistence entre des usages et des pratiques hétérogènes est appelée à devenir de plus en plus fréquente à mesure que les usages se multiplient et que le climat se réchauffe. D'une part, notre société réclame davantage d'espaces préservés pour les loisirs et la promenade. Elle est également plus soucieuse de la préservation des écosystèmes et de la biodiversité, y compris en dehors des réserves naturelles. Le respect systématique de l'environnement pour la construction, les pompes et les rejets, devient une obligation légale avec la mise en œuvre de la directive-cadre européenne sur l'eau (2000/60/CE). Celle-ci exige, en effet, que toutes les eaux de l'Union européenne atteignent un bon état écologique d'ici 2015. D'autre part, les changements météorologiques observés suite au réchauffement climatique sont indéniables. Les précipitations sont plus intenses et les périodes de sécheresse plus fréquentes, ce qui nécessite la constitution de réserves d'eau, mais aussi de zones tampons pour recueillir les pluies excessives et éviter les inondations. Ces évolutions renforcent certains usages de l'eau (par ex. récréatifs, du milieu naturel et de gestion des crues) au détriment d'usages plus anciens (par ex. industriels et agricoles), alors même que la quantité de ressource disponible demeure constante, dans le meilleur des cas.

Le partage de la ressource au sein d'un même espace géographique ne se déroule pas sans heurts ni ajustements. Il donne lieu à des rivalités d'usages, c'est-à-dire à des luttes pour l'allocation de l'eau entre les usagers. Ceux-ci sont véritablement en position de concurrence pour l'appropriation de l'eau, au sein d'un même espace (par ex. le bassin hydrographique) où l'usage de l'un affecte le plus souvent l'usage de l'autre (par ex. la production d'eau potable et l'épandage agricole ou le drainage et la préservation de zones humides). Dans un tel contexte, les usagers ne peuvent assurer leur coexistence pacifique sans recourir au droit et à la concertation. Leurs interactions prennent place dans un cadre institutionnel composé d'institutions politiques et de règles spécifiques à la ressource et aux secteurs concernés. Ces règles organisent l'accès à l'eau et encadrent le comportement des usagers vis-à-vis de la ressource. Les unes distribuent les droits d'accès et précisent les usages possibles de l'eau que ceux-ci confèrent ; ce sont les droits de propriété. Les autres régulent le comportement des usagers lorsque celui-ci est jugé contraire, ou souhaitable, en terme d'intérêt général ; ce sont les politiques publiques. Ainsi, les usagers de l'eau agissent à l'intérieur d'un cadre institutionnel qui encourage alternativement le développement des usages et la protection de la ressource contre les pratiques abusives, afin de garantir la durabilité des usages.

Il n'existe pas de position unanime dans les sciences sociales sur le rôle des règles (ou des institutions) dans la résolution des conflits et des rivalités. La nouvelle économie institutionnelle identifie les échanges de titres ou de droits de propriété comme le mode le plus efficace de résolution des conflits environnementaux (Coase, 1960). L'utilisateur qui subit le préjudice d'une activité voisine vend son bien à son concurrent ou bien décide d'acquiescer les droits sur l'activité qui lui cause du tort. Ce mode de règlement s'oppose au principe pigouvien de taxation des nuisances qui vise à diminuer l'impact d'activités nuisibles à leur environnement par une fiscalité dissuasive (Pigou, 1950). Dans cette opposition entre les deux modes de résolutions, nous observons déjà la difficulté à identifier le rôle de l'État dans la résolution des rivalités d'usages. Il existe une tension entre le degré de généralité des règles que l'État adopte et les spécificités de chaque situation locale où les rivalités se produisent. D'un côté, nous ne pensons pas que l'État crée de nouvelles règles, par exemple une taxe sur les activités polluantes, à chaque fois qu'une rivalité surgit. D'autre part, nous refusons de réduire l'État à un simple garant de la validité des droits de propriété échangés entre les usagers rivaux. Ce n'est pas pour autant qu'il faille voir de l'État partout, un biais que l'analyse des politiques publiques induit assez facilement. Il s'agit plutôt de repérer précisément à quel niveau et de quelle façon l'État intervient dans les rivalités d'usages.

L'autre grande question théorique consiste à savoir si les institutions déterminent la nature et le contenu des décisions prises et les actions conduites par les acteurs. Les écoles néo-institutionnalistes décrivent des relations subtiles entre les jeux d'acteurs et les institutions (Hall et Taylor, 1996 ; Lowndes, 1996). Elles ne perçoivent pas les institutions comme les déterminants de l'action ni, à l'inverse, les acteurs comme des êtres autonomes qui agissent en dehors de tout contexte et uniquement en fonction de leur utilité personnelle, comme l'affirme l'École des choix publics. Elles les envisagent plutôt comme des facteurs contextuels qui stimulent, potentialisent ou limitent les acteurs dans la défense de leurs intérêts ou de leurs valeurs (Mayntz et Scharpf, 2001). Il reste à savoir jusqu'à quel point les institutions influencent les interactions des acteurs. Pour sa part, Elinor Ostrom insiste sur la capacité des acteurs à s'organiser en dehors de l'État et du marché, à créer des arrangements institutionnels qui leur sont propres et qu'ils adaptent à leurs besoins spécifiques (Ostrom, 1990). Elle démontre ainsi le potentiel d'auto-organisation des usagers lorsqu'ils doivent résoudre des rivalités d'usages et répondre à la dégradation de la ressource dont ils sont dépendants. Dans cette perspective, la question demeure : quelle place occupent les règles institutionnelles existantes dans ces arrangements locaux et de quelle manière l'État intervient-il ?

Cet ouvrage a pour ambition d'éclairer ces deux grandes interrogations à travers l'analyse des résolutions de rivalités entre usagers locaux de l'eau. Il cherche à comprendre comment les usagers de l'eau résolvent leurs rivalités d'usages en s'intéressant plus précisément au rôle des règles dans ces processus de résolution. Il avance l'idée que la résolution des rivalités repose sur l'activation, par les usagers, de règles existantes. L'activation consiste pour un usager à invoquer une règle existante qui défend son droit d'accès ou d'usage de la ressource, soit directement devant son rival, soit par l'intermédiaire d'une plainte déposée devant un tribunal. Les usagers confrontent ensuite ces règles activées pour aboutir à un règlement du différend, ce que nous nommons un arrangement local, c'est-à-dire un ensemble de décisions et d'actions prises pour résoudre la rivalité (par ex. un contrat de vente, une convention de droit privé ou une décision de justice). L'analyse proposée repose sur l'hypothèse que le type d'arrangement conclu entre les usagers pour résoudre la rivalité dépend de la nature des règles activées par les usagers (droits de propriété ou politiques publiques). Les usagers parviennent à résoudre leurs rivalités en activant des règles existantes.

L'arrangement local, ou le résultat obtenu à l'issue de la rivalité, varie en fonction de trois éléments : l'état de la ressource, les caractéristiques des usagers et l'éventail de règles disponibles à l'activation. Afin de

bien cerner les qualités de l'arrangement local qui met fin à la rivalité, nous insistons sur le degré de coercition et la distribution des coûts (nets) entre les usagers. L'arrangement local peut, en effet, résulter d'un accord (librement) consenti entre les usagers ou d'une décision prise par les autorités publiques et qui s'applique de façon contraignante. Par ailleurs, l'imputation des coûts qui en résultent se répartit entre les usagers rivaux ou bien repose sur l'un d'entre eux. La nature de ces deux attributs de l'arrangement local semble être influencée par la rareté de la ressource, les besoins et l'hétérogénéité des usagers rivaux (par ex. entre la protection du milieu naturel et la production d'eau potable), mais surtout par l'éventail des règles dont les usagers peuvent se prévaloir dans la défense de leur usage. La manipulation des règles par les usagers occupe une place essentielle dans notre analyse.

Nous présumons que les résolutions de rivalités s'articulent autour d'une activation de règles existantes, puis d'une confrontation de ces règles activées. Dans une situation de rareté relative de la ressource, l'un des usagers subit un préjudice qu'il cherche à corriger. À cette fin, il active une ou plusieurs règles susceptibles de défendre le bien fondé de son usage face à l'usager rival qui lui cause du tort, par exemple une politique publique de soutien de l'étiage. Réciproquement, le rival va lui aussi se prévaloir de règles qui confirment la légalité de son comportement, par exemple un droit de riveraineté qui l'autorise à prélever l'eau de la rivière. Ainsi, chacun active un type de règle particulier dont la combinaison produit une *configuration de confrontation* entre les règles. L'hypothèse principale du modèle d'analyse stipule que *le type d'arrangement local retenu dépend de la configuration de confrontation*. En d'autres termes, pour une configuration de confrontation donnée (par ex. droit de propriété contre droit de propriété), il n'existe qu'un seul type d'arrangement local susceptible d'aboutir et de résoudre la rivalité d'usages. Il est « transactionnel » lorsque deux propriétaires confrontent leurs titres, c'est-à-dire que seul un accord à l'amiable entre les parties et dont les coûts sont partagés peut résoudre la rivalité. En revanche, l'arrangement est « compensatoire » lorsqu'un usager revendique l'application d'une politique publique à l'égard d'un propriétaire, ce qui signifie que le propriétaire doit être préalablement compensé pour sa perte de propriété. Enfin, seul l'État peut trancher des litiges entre deux politiques publiques ; nous parlons alors d'arrangement « arbitral ». Ainsi, nous émettons l'hypothèse que la forme prise par l'arrangement local dépend de la nature des règles activées par les usagers.

Le modèle d'analyse proposé est soumis à un test empirique suivant une méthode déductive et comparative. Il part d'hypothèses formulées *a priori* sur la nature des liens causaux observés entre les différentes variables. Chaque variable est mesurée dans plusieurs cas. Les études de

cas reconstruisent de manière détaillée les processus de résolution de rivalités et les résultats de chaque cas sont finalement comparés les uns aux autres, afin de vérifier la validité des généralisations formulées dans le modèle d'analyse.

Les cas retenus pour le test empirique sont des cas résolus et localisés à l'intérieur de deux sous-bassins versants : la Vesdre en Belgique et le Val de Bagnes en Suisse. L'ensemble des cas fournit une représentation équilibrée des différentes configurations de confrontation. Dans le bassin de la Vesdre, les trois cas retenus sont le saturnisme à Verviers (C_1 Verviers), les inondations dans la basse vallée de la Vesdre (C_2 Inondations) et la protection des captages de Spa (C_3 Spa). Le premier cas raconte comment une association de citoyens s'est mobilisée contre la Ville de Verviers pour obtenir la construction d'une station de traitement de l'eau potable. Dans le second cas, le gestionnaire de barrage remet en question, sous la pression de la commune concernée, la manière dont il gère l'ouvrage pour constituer une réserve de crue qui limite les inondations en aval. À Spa, le producteur d'eau minérale veut que les forestiers adaptent leurs pratiques, afin de diminuer tout risque de pollution et d'acidification des aquifères.

Dans le Val de Bagnes, notre attention s'est concentrée sur la gestion de la distribution d'eau et des barrages avec trois autres cas : la construction de l'aqueduc de Louvie (C_4 Louvie), le rehaussement du barrage de Mauvoisin (C_5 Mauvoisin) et le retour de la concession de Champsec (C_6 Champsec). L'aqueduc de Louvie est le résultat d'un marchandage sur les droits de propriété de la rivière entre un hydroélectricien qui voulait édifier un barrage et une commune de montagne qui manquait d'eau potable. Le rehaussement du barrage de Mauvoisin, pour sa part, oppose l'exploitant du barrage aux défenseurs de l'environnement qui souhaitent que la nature bénéficie d'une compensation suite à l'accroissement de la capacité de production de l'ouvrage. Dans le dernier cas, les mêmes acteurs se retrouvent en position de rivalité, à propos d'une seconde installation hydroélectrique dont la concession doit être renouvelée. Ces six cas témoignent d'une diversité des rivalités locales autour de l'appropriation et de l'usage de l'eau qui a pour corollaire une non moins importante diversité des arrangements locaux qui viennent les résoudre.

L'ouvrage est organisé en deux parties. La première présente les principaux concepts et théories de la gestion de l'eau que nous mobilisons dans notre analyse. Elle dessine, dans un deuxième temps, le modèle d'analyse qui sert de support à la comparaison. La seconde partie procède au test empirique du modèle d'analyse. Elle consacre une large place au récit des rivalités locales, des jeux d'acteurs qui s'y

déroulent et des modes de résolution. À partir de ces cas, décrits en détail, le chapitre comparatif vient clore l'ouvrage avec le test des hypothèses du modèle d'analyse et, dans un second temps, l'élargissement de la perspective aux éléments de contexte susceptibles d'expliquer pourquoi les résolutions de rivalités furent possibles. Bien qu'elles s'inscrivent dans la démarche analytique et déductive de l'ouvrage, les études de cas peuvent être lues de manière autonome.