



UNIVERSITE CATHOLIQUE DE LOUVAIN

Faculté des Sciences économiques, sociales et politiques

Département des Sciences politiques et sociales

BIBLIOTHEQUE DES SCIENCES
ECONOMIQUES, SOCIALES ET
POLITIQUES
Place Montesquieu 1 - bte 2
1348 LOUVAIN-LA-NEUVE

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

David Aubin

Thèse présentée en vue de l'obtention du grade de

docteur en sciences politiques

sous la direction du:

Prof. Frédéric Varone

ANNEE ACADEMIQUE 2004-2005

RES 243 727

Remerciements

*"Petit à petit,
on devient moins petit"*

Le jour de mon premier entretien de recrutement comme chercheur à l'Université catholique de Louvain, Frédéric Varone exigea que je prépare une thèse en parallèle au projet de recherche pour lequel je devais être engagé. Ce même jour, il attesta de son engagement moral à assurer le financement de cette thèse jusqu'à son terme. Sa parole a été tenue et je remplis aujourd'hui, à mon tour, mon engagement de réaliser cette thèse et de la mener au bout.

Aussi, la réalisation de ma thèse, intégralement financée sur des fonds extérieurs à l'université, n'aurait pu être possible sans le soutien (indirect) de l'Union européenne. Au titre du 5^{ème} Programme-Cadre de Recherche et de Développement, mon financement fut assuré par les projets EUWARENESS (contrat n° EVK1-CT-1999-0038, dirigé par le Prof. Hans Bressers) et EUROMARKET (contrat n° EVK1-CT-2002-001113, dirigé par le Prof. Mathias Finger), ainsi que par la réalisation d'un mandat pour le projet Aqualibrium (contrat n° EVK1-CT-2001-80003). Faites que les projets européens puissent continuer à financer des thèses en sciences sociales et lancer des jeunes chercheurs!

Au fil des années, il ne s'est pourtant pas agi d'un contrat moral avec Frédéric Varone qui serait aujourd'hui rempli et pour lequel nous pourrions être quittes. Le sentiment du devoir accompli et de sincères remerciements feraient bien pâle figure au regard de tout ce que je lui dois. Comme directeur de recherche, Frédéric Varone, m'a initié à la recherche qualitative et à l'analyse des politiques publiques, puis m'a permis d'acquérir une autonomie progressive et de m'affirmer au sein des équipes de recherche. Comme promoteur de thèse, son implication fut sans faille. Toujours disponible pour une discussion ou la lecture d'un papier, minutieuse et amplement commentée, il m'a appris à raisonner de manière théorique, poussant sans cesse la réflexion un peu plus loin. Son talent, son dynamisme et son enthousiasme font de lui un professeur et un chercheur exemplaires. Que cette thèse soit le témoin de toute ma gratitude et de ma loyauté envers lui.

Aux membres du jury, Pedro Arrojo et Erik Swyngedouw, qui ont accepté d'évaluer ce manuscrit et, en particulier à Paul Mathieu et Peter Knoepfel qui ont suivi ce travail dès le début comme membres du comité d'encadrement, merci de la confiance dont vous m'avez témoignée. Une pensée spéciale, et toujours professionnelle, pour les chercheurs de Lausanne qui ont accompagné ma démarche: Peter Knoepfel qui a maintes fois relu et commenté la partie théorique, Stéphane Nahrath, dont je garde le souvenir des conversations animées au bord du Lac, et Emmanuel Reynard qui m'a conduit dans le Val de Bagnes et ouvert ses archives pour que je reprenne et utilise ses précédentes études de cas. Merci à tous les autres qui m'ont reçu et ont accepté de consacrer du temps à la réalisation de ce travail, notamment à Peter Haefliger, Hubert

Brépoels, Denis Simonin, Jean Valière et Luc Esch qui m'ont adressé des commentaires nourris à l'occasion de la validation des études de cas.

Mes remerciements se tournent également vers tout ceux qui m'ont orienté vers la recherche et qui ont accompagné cette longue formation. Je pense d'abord à Corinne Gobin, ma directrice de mémoire, qui a éveillé mon goût de l'investigation et à qui je dois mon retour vers la science politique. Sans regrets! Encore une pensée sincère pour Pierre Wathélet, qui m'a mis sur le chemin de Verviers, Ingrid Kissling-Näf pour une certaine "maternité" intellectuelle de ce travail, Nuria Font pour ses commentaires, toute l'équipe du projet Euwareness sur laquelle j'ai toujours su que je pouvais compter et qui m'a manifesté un soutien indéfectible et, enfin, les AURAPiens pour leur "sympathique entrain" et surtout l'émulation intellectuelle que procure un collectif de chercheurs.

Une pensée toute spéciale à ma famille, à mes amis et à tout ceux qui m'ont aidé à grandir, des dizaines de personne qui n'exigeraient autre chose que l'anonymat, des enseignants de tous les cycles et de tous les horizons à qui je dois la plupart de ce que je sais. A ma mère, d'abord, qui la première s'est attelée à aiguïser ma curiosité du monde, à forger mon esprit critique et qui, pour rendre cela possible, m'a communiqué l'amour de la lecture. A mon père, à qui je promets que je vais bientôt arrêter les études (mais quand?) qu'il m'a pourtant toujours encouragé à pousser le plus loin possible, dans mon intérêt, moi qui n'ait jamais supporté de me salir les mains! A Ariane, ma compagne, qui m'a encouragé et suivi dans l'effort et dont le parcours démontre chaque jour la satisfaction que procurent l'excellence et le dépassement de soi.

Résumé

Au fil de l'eau, les usagers sont nombreux et entrent en concurrence pour l'appropriation et l'usage de la ressource (par ex. la présence d'un barrage en amont limite le débit de la rivière et empêche la pratique du canoë et le refroidissement des industries en aval). Le partage de celle-ci au sein d'un même espace géographique donne lieu à des rivalités d'usages définies comme des luttes pour l'allocation d'une ressource entre les différents usagers. Ce travail a pour ambition de comprendre comment les usagers de l'eau résolvent leurs rivalités d'usages. Les usagers parviennent à résoudre leurs rivalités suite à une activation de règles, à savoir des droits de propriété et des politiques publiques, qui conduit à un arrangement local. L'arrangement local représente l'ensemble des décisions et des actions prises pour résoudre la rivalité. Plutôt que d'examiner sa forme tangible (par ex. contrat, convention ou décision de justice), nous analysons l'arrangement local en fonction de deux attributs, son degré de coercition et la distribution des coûts entre les usagers. Le modèle d'analyse repose sur l'hypothèse que le type d'arrangement local conclu entre les usagers dépend de la nature des règles activées (droits de propriété ou politiques publiques). La manipulation des règles par les usagers est l'élément central du modèle d'analyse. Les usagers activent des règles qui leur confèrent un statut et défendent leur usage face à l'usager rival. Les règles activées produisent une configuration de confrontation en fonction de laquelle il n'existe qu'un seul type d'arrangement local supposé résoudre la rivalité d'usages. Cette thèse ne s'attache pas à une théorie particulière, mais elle construit un cadre d'analyse original inspiré de la nouvelle économie institutionnelle, de l'école des choix publics et de l'analyse des politiques publiques. La méthode retenue pour le test empirique est comparative et qualitative, selon une approche hypothético-déductive. Les six études de cas, séquentielles et sélectionnées selon l'approche des *"cas les plus différents"*, se concentrent dans deux bassins versants, la Vesdre en Belgique et le Val de Bagnes en Suisse. Le cadre d'analyse est utilisé pour mettre en évidence le phénomène d'activation et comprendre les processus de résolution de rivalités. Les résultats du test empirique valident les hypothèses d'activation, mais réfutent le lien établi entre la nature des règles activées et le type d'arrangement local retenu. La confrontation n'est pas une confrontation entre des règles activées, mais bien une confrontation d'acteurs, avec leurs stratégies, leurs contraintes et leurs ressources d'action. L'activation des règles confère à l'usager la capacité de se mesurer à son rival, d'ouvrir des négociations ou de saisir une autorité administrative ou judiciaire. La forme prise par l'arrangement local dépend alors du degré d'hostilité entre les parties, de la capacité de l'initiateur de la résolution à brandir une menace (judiciaire) crédible et de l'aptitude des usagers à réduire les coûts nets de l'arrangement par la négociation et le compromis. En outre, ce travail révèle l'importance de l'activation des droits de propriété dans les rivalités d'usages, aussi bien comme mode de résolution des rivalités que comme moyen d'opposition à la mise en œuvre de politiques publiques.

Along the water stream, users are numerous and enter into competition for the appropriation and use of the resource (e.g. a dam upstream reduces the river flow and hampers navigation and cooling of industries downstream). The sharing out of water inside a given watershed produces rivalries, defined as struggles between different users for the resource allocation. This study aims at understanding how heterogeneous water users solve their rivalries. The analytical framework developed herein suggests that a resolution of rivalries comes out of a process of activation and confrontation of rules, i.e. property rights and public policies, between competing users. The result of this process, precisely the local arrangement, is defined as a set of decisions and actions taken in order to solve the rivalry. Rather than looking at the tangible forms of the local arrangements (e.g. contract, convention or case-law), these are analysed through two attributes, i.e. the degree of coercion and the distribution of cost between the involved users. The analytical framework lies on the hypothesis that the type of local arrangement concluded between users depends on the activated rules (either property rights or public policies), putting the handling of rules by users at its core. Users activate rules that grant them a status and defend their resource use against the rival user. Once activated, rules produce a configuration of confrontation presumably related to a single type of local arrangement. In other words, we advocate that success in the resolution of the rivalry is subject to a specific kind of local arrangement in each configuration of confrontation observed. This dissertation is autonomous, not belonging to any school of thought, but rather proposing an original analytical framework inspired by theories from new institutional economics, public choice and policy analysis. The method chosen for the empirical test is comparative and qualitative, according to a deductive approach. The six case studies, sequential and selected according to the approach of the 'most similar system design' are concentrated in two tributary river basins, i.e. the Vesdre river basin in Belgium and Val de Bagnes in Switzerland. The analytical framework puts in evidence the process of activation of rules, but also brings an understanding of the resolutions of rivalries. Empirical results validate the activation hypotheses, but invalidate the postulated link between the nature of rules activated and the type of local arrangement reached. Confrontation is not a confrontation between activated rules, but rather an actors' confrontation where users develop strategies, face constraints and own specific resources. Rule activation empowers the user in front of his rival and enables him to open negotiations or refer to a court. Hence, the kind of local arrangement depends on the degree of hostility between the users, the capacity of the initiator of the resolution to put forward a credible (judicial) threat and the ability of users to set a compromise that reduces the net cost of the arrangement. Besides, this dissertation reveals the importance of property rights activations in rivalries, as well as means of resolution as means of opposition to the implementation of public policies.

Sommaire

INTRODUCTION 11

CHAPITRE 1: LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES 19

1.1. La durabilité des usages de l’eau19

1.2. La régulation des usagers de l’eau.....40

CHAPITRE 2: LA RESOLUTION DES RIVALITES D’USAGES..... 89

2.1. L’arrangement local au cœur de la résolution.....89

2.2. Présentation du modèle d'analyse des résolutions de rivalités.....124

2.3. Méthode de recherche et opérationnalisation.....140

CHAPITRE 3: RIVALITES D'USAGES DANS LE BASSIN DE LA VESDRE (BELGIQUE)..... 157

3.1. Présentation du bassin et identification des rivalités157

3.2. Cas 1: Le saturnisme à Verviers161

3.3. Cas 2: Les inondations dans la basse vallée de la Vesdre196

3.4. Cas 3: La protection des captages de Spa217

CHAPITRE 4: RIVALITES D'USAGES DANS LE VAL DE BAGNES (SUISSE) 239

4.1. Présentation du bassin et identification des rivalités239

4.2. Cas 4: La construction de l'aqueduc de Louvie.....245

4.3. Cas 5: Le rehaussement du barrage de Mauvoisin266

4.4. Cas 6: Le retour de la concession de Champsec285

CHAPITRE 5: COMPARAISON DES CAS: TEST DES HYPOTHESES ET DU MODELE D'ANALYSE... 305

5.1. Synthèse des cas de rivalités et identification des variables305

5.2. Test des hypothèses d'activation des règles par les usagers (H_1 - H_3).....311

5.3. Test des hypothèses de confrontation entre les usagers (H_4 - H_7)317

5.4. Mise en perspective322

CONCLUSION GENERALE 351

BIBLIOGRAPHIE 363

ANNEXES 373

TABLE DES MATIERES 395

Table des illustrations

Tableau 1-1: Classification des situations d'usage.....33

Tableau 1-2: Biens et services dérivés de la ressource eau.....35

Tableau 1-3: Eléments constitutifs d'un régime institutionnel d'une ressource naturelle.....60

Tableau 2-1: Typologie des politiques publiques selon Lowi 111

Tableau 2-2: Typologie des politiques publiques selon Wilson 112

Tableau 2-3: Typologie de l'arrangement local.....116

Tableau 3-1: Récapitulatif des régimes institutionnels de gestion de l'eau en Wallonie de 1804 à 2001 158

Tableau 3-2: Synthèse de la rivalité liée au saturnisme à Verviers (C_{1 Verviers}) 193

Tableau 3-3: Perception de l'arrangement local par les usagers dans le cas du saturnisme à Verviers (C_{1 Verviers})..... 195

Tableau 3-4: Historique des pointes de crue de la Vesdre depuis 1952 (débits à Pepinster)202

Tableau 3-5: Synthèse de la rivalité relative aux inondations en basse vallée de la Vesdre (C_{2 Inondations}).....214

Tableau 3-6: Perception de l'arrangement local par les usagers dans le cas des inondations en Vesdre C_{2 Inondations})216

Tableau 3-7: Synthèse du cas de rivalité relative à la protection des captages de Spa (C_{3 Spa})236

Tableau 3-8: Perception de l'arrangement local par les usagers dans le cas de la protection des captages de Spa (C_{3 Spa}).....238

Tableau 4-1: Récapitulatif des régimes institutionnels de gestion de l'eau en Suisse de 1804 à 2001240

Tableau 4-2: Synthèse de la rivalité relative à la construction de l'aqueduc de Louvie (C_{4 Louvie})264

Tableau 4-3: Perception de l'arrangement local par les usagers dans le cas de l'aqueduc de Louvie (C_{4 Louvie})265

Tableau 4-4: Synthèse de la rivalité relative au rehaussement du barrage de Mauvoisin (C_{5 Mauvoisin}).....283

Tableau 4-5: Perception de l'arrangement local par les usagers dans le cas du rehaussement du barrage de Mauvoisin (C_{5 Mauvoisin})284

Tableau 4-6: Synthèse de la rivalité relative au retour de la concession de Champsec (C_{6 Champsec})302

Tableau 4-7: Perception de l'arrangement local par les usagers dans le cas du retour de concession de Champsec (C_{6 Champsec}).....304

Tableau 5-1: Synthèse des cas de rivalité308

Tableau 5-2: Récapitulatif du test des hypothèses d'activation (H₁-H₃)312

Tableau 5-3: Récapitulatif du test des hypothèses de confrontation (H₄-H₆).....318

Tableau 5-4: Forme juridique et caractère réversible ou non des arrangements locaux adoptés dans le bassin de la Vesdre et dans le Val de Bagnes320

Tableau 5-5: Réversibilité et impacts sur la durabilité des arrangements locaux adoptés dans le bassin de la Vesdre et dans le Val de Bagnes323

Tableau 5-6: Attributs des usagers et situations d'usages dans les cas retenus dans le bassin de la Vesdre et le Val de Bagnes325

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 5-7: Récapitulatif des objectifs des usagers dans les rivalités, des ressources d'action mobilisées, ainsi que des contraintes auxquelles ils font face dans les cas retenus dans le bassin de la Vesdre et le Val de Bagnes.....	327
Tableau 5-8: Synthèse des perceptions de l'arrangement local chez les usagers des cas retenus dans le bassin de la Vesdre et le Val de Bagnes.....	332
Tableau 5-9: Transitivité des préférences chez les usagers dans les cas retenus dans le bassin de la Vesdre et le Val de Bagnes.....	340
Figure 1-1: Cycle naturel de l'eau.....	27
Figure 1-2: Schéma de relation causale entre le régime et la durabilité	57
Figure 1-3: Typologie des régimes institutionnels de ressources naturelles	61
Figure 1-4: Trajectoires des régimes institutionnels de ressource (pour cinq ressources en Suisse au XXème siècle)	62
Figure 1-5: Triangle de base des acteurs d'une politique publique.....	78
Figure 1-6: Influence des politiques publiques et des modification de droits de propriété sur la répartition de l'accès à la ressource (plateau de jeu)	82
Figure 2-1: Identification des périmètres de rivalité à l'intérieur d'un bassin versant.....	91
Figure 2-2: Définition de la rivalité.....	99
Figure 2-3: Répercussions de l'arrangement local à l'intérieur du bassin versant.....	106
Figure 2-4: Situation de négociation simple (basic bargaining game).....	122
Figure 2-5: Cadre conceptuel des résolutions de rivalité.....	126
Figure 2-6: Triangles des acteurs des politiques publiques et de la propriété: choix dans l'activation des règles et le statut	130
Figure 2-7: processus de résolution de rivalité.....	132
Figure 2-8: Choix de l'utilisateur dans l'activation des composantes du régime.....	134
Figure 2-9: Trois configurations de confrontation de règles entre des usagers placés en situation de rivalité	136
Figure 2-10: Intégration des hypothèses dans le modèle d'analyse.....	139
Figure 3-1: Représentation graphique des liens entre acteurs et des coalitions formées dans le cas du saturnisme à Verviers (C ₁ Verviers)	182
Figure 3-2: Simulation du débit de la Vesdre à Pepinster du 18 au 21 février 1999 en l'absence de barrages	199
Figure 3-3: Cote du lac de la Vesdre du 9 au 24 février 1999.....	199
Figure 3-4: Représentation graphique des liens entre acteurs et des coalitions formées dans le cas des inondations dans la basse vallée de la Vesdre (C ₂ Inondations).....	209
Figure 3-5: Coupe hydrogéologique schématique du bassin de Spa.....	219
Figure 3-6: Représentation graphique des liens entre acteurs et des coalitions formées dans le cas de la protection des eaux de Spa (C ₃ Spa)	231
Figure 4-1: Coupe des installations de Mauvoisin	248

Figure 4-2: Représentation graphique des liens entre acteurs et des coalitions formées dans le cas de l'aqueduc de Louvie (C ₄ Louvie)	258
Figure 4-3: Représentation graphique des liens entre acteurs et des coalitions formées dans le cas du rehaussement du barrage de Mauvoisin (C ₅ Mauvoisin)	277
Figure 4-4: Réaménagement du lit de la Dranse à Fionnay	290
Figure 4-5: Représentation graphique des liens entre acteurs et des coalitions formées dans le cas du retour de concession de Champsec (C ₆ Champsec).....	296
Figure 5-1: Modèle d'analyse révisé.....	347

Introduction

L'avenir de la planète fait aujourd'hui l'objet d'une préoccupation inégalée. Le modèle de développement économique occidental est mis en doute sur sa capacité à relever les défis posés par le changement climatique (van Griethuysen 2002). La notion de développement durable, supposée être l'interface entre économie et environnement, ne fait pas consensus quant à son contenu substantiel. Toutefois, elle influence la mise en place de nouveaux modes de gouvernance qui viennent suppléer aux carences de l'action publique en matière de préservation des milieux naturels. Dans le secteur de l'eau, les efforts se concentrent sur le développement d'une gestion intégrée de la ressource. En Europe, l'adoption de la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE) atteste d'un changement en cours des pratiques et des représentations¹. L'approche éco-centrée récemment retenue par l'Union européenne appelle à une cohérence accrue entre les diverses approches sectorielles, ainsi qu'à la délimitation de nouveaux territoires (par ex. les bassins hydrographiques). Notre travail contribue à comprendre de quelle façon s'appliquent les règles en matière de gestion des ressources naturelles et comment elles évoluent vers des pratiques et des représentations plus sensibles à la protection des milieux naturels.

L'Homme tire des biens et services de la ressource pour satisfaire ses besoins. Au fil de l'eau, les usagers sont nombreux et leurs usages, parfois complémentaires (par ex. la protection des captages d'eau potable favorise la beauté du paysage et la biodiversité), entrent souvent en concurrence (par ex. la présence d'un barrage en amont limite le débit de la rivière, ce qui interdit la pratique du canoë et réduit les possibilités de refroidissement par l'eau pour les industries situées en aval). Le partage de la ressource au sein d'un même espace géographique donne lieu à des rivalités d'usages. Une rivalité d'usages est une lutte pour l'allocation d'une ressource entre différents usagers. Les différents usagers (hétérogènes) sont en concurrence pour l'appropriation et l'usage d'une même ressource située dans un même espace (par ex. le sous-bassin hydrographique), c'est-à-dire que l'usage de l'un affecte l'usage de l'autre (par ex. la production d'eau potable et l'épandage agricole, le drainage et la préservation de zones humides). Dans ce contexte, les usagers ne peuvent assurer leur coexistence pacifique qu'au moyen de règles d'usage et de pratiques concertées. Une rivalité non résolue peut déboucher sur un conflit, mais pas nécessairement. Le conflit n'apparaît entre les usagers qu'à partir du moment où l'un d'entre eux se sent lésé vis-à-vis de l'autre. Le partage de la ressource ne se fait donc pas sans frictions et les situations de rivalité ne sont pas statiques. Leur cours est influencé par l'évolution des usages (par ex. apparition d'un nouvel usage) et de l'état de la ressource. Ces évolutions réclament des ajustements réguliers qui impliquent un nouveau partage de la ressource.

Les arrangements locaux qui aboutissent à la résolution ne sont cependant pas le simple fait des usagers concernés. Ils prennent naissance dans un cadre institutionnel plus large, composé d'institutions politiques et de règles spécifiques aux secteurs concernés et à la ressource que nous regroupons sous le concept analytique de régime institutionnel de ressource. Le régime institutionnel de ressource constitue l'ensemble des droits de propriété et des politiques publiques qui encadrent l'accès à la ressource et le comportement des usagers vis-à-vis de la ressource. Un droit de propriété est une relation entre personnes relative à un objet et à sa possession, où l'un (le tiers) admet la revendication de l'autre (le propriétaire) à posséder cet objet et à en tirer profit. Les droits de propriété sont garantis par l'Etat. Ils déterminent l'accès à la ressource et délimitent les usages possibles de cette ressource. Une politique publique, pour sa part, est un ensemble de décisions et d'actions de l'Etat prises en vue de résoudre un problème social reconnu comme un problème public. Elle est censée modifier le comportement d'acteurs identifiés comme groupes-cibles de sorte qu'il soit mis fin au problème public, et ceci au bénéfice d'acteurs qui pâtissaient de la situation initiale, appelés les bénéficiaires finaux. Le régime institutionnel de ressource est la somme des droits de propriété et des politiques publiques en vigueur et applicables à la ressource à l'intérieur d'un périmètre donné. Il agit sur le comportement des usagers afin de contribuer au développement des usages (exploitation) et à la protection de la ressource contre des pratiques abusives (protection) et contribue, de la sorte, à la renouvelabilité de la ressource et à la pérennité des usages.

La renouvelabilité de la ressource dépend de la préservation du stock de la ressource. Pour cela, l'ensemble des prélèvements, qui assurent différents biens et services aux usagers, doit se maintenir en-deçà du flux ou des fruits (par ex. l'eau pompée dans l'aquifère) que la ressource produit à partir du stock (par ex. l'aquifère qui se recharge par infiltration d'eau de pluie). Si les usagers entament le stock de ressource, alors la ressource est surexploitée et elle ne se renouvelle plus. La renouvelabilité dépend donc du comportement des usagers et de l'encadrement de celui-ci par le régime institutionnel de ressource. Ce sont les bonnes pratiques des usagers, encadrées par le régime, qui permettent la durabilité de la ressource.

Ce travail a pour ambition de *comprendre comment les usagers de l'eau résolvent leurs rivalités d'usages*. Quel comportement un usager adopte-t-il par rapport aux autres usagers pour satisfaire son usage et résoudre la rivalité? L'arrangement local adopté satisfait-il l'ensemble des usagers impliqués? Les usagers parviennent-ils à résoudre leurs rivalités suite à une activation de composantes du régime institutionnel de ressource, à savoir des droits de propriété et des

¹ Cf. la communication de la Commission européenne: *Développement durable en Europe pour un monde meilleur: stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable* (COM(2001) 264 final/2) et la directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JOCE L 327/1 du 22/12/2000).

politiques publiques. Nous tentons de voir sous quelles conditions les usagers parviennent à telle ou telle forme d'arrangement local.

Nous retenons l'arrangement local comme concept central de cette résolution. L'arrangement local représente l'ensemble des décisions et des actions prises pour résoudre la rivalité. Plutôt que de nous arrêter sur la forme tangible que prend l'arrangement local (par ex. contrat de vente, convention de droit privé ou décision de justice), nous analysons les arrangements locaux en fonction de deux attributs: le degré de coercition et la distribution des coûts (nets) entre les usagers. En fonction du degré de coercition, l'arrangement local est soit un accord (librement) consenti entre les usagers, soit une décision coercitive, prise par une autorité publique. Ensuite, les coûts de l'arrangement local sont soit partagés entre les usagers, voire externalisés (coûts égalitaires), soit redistribués entre un "gagnant" et un perdant " (coûts redistribués). Le croisement des deux attributs nous fournit une typologie de l'arrangement local qui en couvre toutes les formes possibles.

La réalisation de cette typologie de l'arrangement local est utile dans la mesure où notre modèle d'analyse 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)*. Le modèle d'analyse que nous développons et testons empiriquement cherche à expliquer la résolution de rivalités entre usagers d'une ressource naturelle. Il est construit autour de l'arrangement local, sa variable à expliquer. Ses trois variables explicatives sont *l'état de la ressource, les caractéristiques des usagers et le contenu du régime institutionnel de ressource*. S'agissant de l'état de la ressource eau, la disponibilité de celle-ci en quantité et qualité doit être limitée et manquer à l'un des usagers. Pour qu'il y ait rivalité, nous supposons qu'il ait une rareté relative de l'eau. S'agissant des usagers, ceux-ci produisent des biens et services hétérogènes (par ex. protection du milieu naturel, production d'eau potable, etc.), généralement concurrents, et les caractéristiques de leur usage différent (quantitatif versus qualitatif, production versus protection, matériel versus immatériel, etc.). La nature de l'usage influence l'éventail des règles dont l'utilisateur peut se prévaloir dans la défense de son usage.

La manipulation des règles par les usagers est l'élément central du modèle d'analyse. Nous avançons l'idée que les résolutions de rivalités sont le résultat d'une activation et d'une confrontation de règles, deux phases que nous distinguons à l'intérieur du modèle d'analyse. La situation de rivalité, due à une rareté relative de la ressource, amène les usagers à chercher une solution pour y mettre fin. Au moins l'un des usagers subit un préjudice dans son usage. C'est alors que les usagers activent des règles, celles qui leur confèrent un statut et qui défendent leur usage face à l'utilisateur rival. Les usagers activent des droits de propriété qui les reconnaissent comme propriétaires ou des politiques publiques qui les reconnaissent en tant que bénéficiaires finaux, c'est-à-dire qui sont favorables au développement de leur propre usage. Chaque usager, généralement deux, active une composante du régime (droit de propriété ou politique publique), ce qui produit une configuration de *confrontation entre les règles* (trois configurations possibles: "droit de propriété versus droit de propriété",

"droit de propriété versus politique publique" et "politique publique versus politique publique"). 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, en fonction de la configuration des règles activées, il n'existe qu'un seul type d'arrangement local supposé aboutir et résoudre la rivalité d'usages: si la configuration est "droit de propriété versus droit de propriété", alors l'arrangement est bilatéral (accord consenti et coûts égalitaires); si la configuration est "droit de propriété versus politique publique", alors l'arrangement est compensatoire (décision coercitive et coûts égalitaires), c'est-à-dire que l'Etat intervient financièrement pour indemniser le propriétaire; et si la configuration est "politique publique versus politique publique", alors l'arrangement est arbitral (décision coercitive et coûts redistribués). A ce stade, l'occurrence de l'arrangement négocié (accord consenti et coûts redistribués), suivant lequel un usager, notamment un propriétaire, accepte de "perdre", c'est-à-dire de supporter les coûts nets de l'arrangement local, nous paraît réellement contre-intuitive. Ainsi, le modèle d'analyse propose deux séries d'hypothèses concernant l'activation et la confrontation des règles par les usagers. Les résultats du test empirique vont se montrer tout à fait concluant pour les hypothèses d'activation, mais beaucoup moins pour les hypothèses de confrontation. Le lien entre la nature des règles activées et le type d'arrangement local retenu pour mettre fin à la rivalité sera invalidé. Les arrangements négociés, où le "perdant" accepte de perdre un peu s'observent empiriquement, ce qui nous amènera à réviser le modèle d'analyse à la fin de ce travail et à laisser plus de place à la stratégie des usagers dans l'explication.

Cette thèse consiste à montrer l'importance de l'activation des droits de propriété par les usagers dans les rivalités d'usages, aussi bien comme mode de règlement des rivalités que comme moyen d'opposition à la mise en œuvre de politiques publiques. Bien que notre travail se revendique de l'analyse des politiques publiques, il puise une partie importante de son inspiration théorique dans la nouvelle économie institutionnelle. Cette dernière nous renseigne sur la fonction économique et institutionnelle des droits de propriété. Elle nous montre qu'il existe une zone de règlement des rivalités localisée entre le marché et l'intervention publique (ou la hiérarchie). D'une part, les échanges de droits de propriété dans les problèmes de nuisances et les troubles de voisinage ne sont pas négligeables. Les ententes multiples et variées entre producteurs constituent autant d'arrangements et d'échanges qui montrent l'importance des contrats, des négociations et des compromis dans les situations de concurrence (voire de rivalité). D'autre part, l'Ecole des choix publics démontre la capacité d'auto-organisation des usagers quand il s'agit de surmonter leurs rivalités d'usages et de répondre à la dégradation de ressources dont ils sont dépendants. Pour sa part, l'analyse des politiques publiques nous renseigne sur les modalités de l'action publique. Elle nous offre des outils analytiques pour la compréhension des politiques publiques (découpage analytique et rationalité de la politique) et nous informe des conditions d'élaboration, d'adoption et de mise en œuvre de ces politiques. Sur ce dernier point, il est intéressant de constater que la mise en œuvre d'une politique publique par les autorités publiques est souvent incomplète et que ces règles n'ont d'existence à long terme que dans la mesure où les

acteurs concernés les activent. Enfin, les aspects de négociation et de conflit, transversaux à ces deux disciplines, suscitent également notre curiosité, compte-tenu de leur acuité dans les situations de rivalité d'usages. Par conséquent, cette thèse est autonome. Elle ne s'attache pas à une théorie particulière ou à une école de pensée, mais elle construit un cadre d'analyse *ad hoc* sur base d'une pluralité d'éléments théoriques issus des sciences sociales.

Le modèle d'analyse proposé est soumis à un test empirique. La méthode retenue est comparative et qualitative. Selon l'approche hypothético-déductive, le cadre d'analyse formule des hypothèses théoriquement informées et clairement énoncées sur les liens causaux entre les différentes variables du modèle qui sont ensuite testées sur base d'une mesure des variables observées dans les différents cas. Compte-tenu de la nature exploratoire de ce travail, de l'absence de données quantifiées et de sources documentaires secondaires, la méthode comparée nous paraît être la plus appropriée dans la mesure où nous affichons une ambition théorique (modeste). Elle consiste à décrire, comprendre et expliquer des régularités et des différences entre des phénomènes sociaux. Elle permet de contrôler si les généralisations formulées dans le cadre d'analyse restent valables pour tous les cas auxquels elle s'applique. L'analyse est centrée sur les cas. Elle ne se contente pas d'isoler les variables pour rendre possible le test des hypothèses, mais tient compte de l'ensemble du contexte à l'intérieur duquel celles-là s'observent et restitue le processus de décision dans son intégralité et sa complexité. Les études de cas sont séquentielles; elles reconstruisent le processus de l'émergence à la résolution de la rivalité en suivant une grille d'analyse commune. Le choix des cas s'est opéré en fonction de l'approche des "*cas les plus différents*", moyennant le respect de quatre critères: une concentration géographique minimale des cas (sur deux bassins versants); la sélection de rivalités résolues pour lesquelles les usagers se sont mobilisés et ont abouti à un résultat; une représentativité équilibrée des cas en termes de configurations de confrontation; et une variance la plus grande possible entre les caractéristiques des usagers impliqués et entre les régimes en place. Ces critères ont abouti à la sélection de six cas à l'intérieur des bassins versants de la Vesdre en Belgique et du Val de Bagnes en Suisse: le saturnisme à Verviers (C_1 Verviers); les inondations dans la basse vallée de la Vesdre (C_2 Inondations); la protection des captages de Spa (C_3 Spa); 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). Le cadre d'analyse est utilisé à double titre, pour mettre en évidence le phénomène d'activation et identifier les régularités entre les cas empiriques, d'une part, et comme support à une tentative de compréhension des processus de résolution de rivalité, d'autre part. Le test du cadre d'analyse et son éventuelle validation ne constituent pas une fin en soi, mais ils servent de référent ou d'angle d'approche d'une réalité sociale qui demeure éminemment complexe.

Cette thèse distingue, en quelque sorte, une partie théorique d'une partie empirique. La première partie présente les concepts et les affiliations utiles à l'élaboration théorique de ce travail et nous conduit à la présentation du cadre théorique. Le premier chapitre présente les principaux concepts mobilisés dans la construction théorique et positionne notre démarche

par rapport à la littérature, plus particulièrement à l'économie institutionnelle et à l'analyse des politiques publiques. L'élaboration du modèle explicatif des résolutions de rivalités est présentée dans le deuxième chapitre, tout comme les méthodes mobilisées pour conduire les enquêtes de terrain. La deuxième partie procède au test empirique du modèle d'analyse. Les chapitres trois et quatre décrivent les études de cas réalisées dans les bassins de la Vesdre et de la Dranse de Bagnes, avant que nous ne consacrons le dernier chapitre à la comparaison des cas. Cette comparaison consiste, en premier lieu à tester les hypothèses du modèle d'analyse, à repérer leurs occurrences, et, dans un second temps, à élargir la perspective de l'analyse en s'intéressant non pas simplement aux étapes qui joignent une variable à une autre, mais à l'intégralité des processus de résolution de rivalité avec les jeux d'acteurs qu'ils induisent nécessairement. Nous réintroduisons alors les variables laissées de côté dans le modèle d'analyse et, compte tenu de l'invalidation partielle des hypothèses de confrontation, nous revenons au modèle d'analyse et proposons sa révision, afin d'intégrer des variables plus stratégiques dans le modèle.

Eau: Usages, gestion et rivalités

Partie 1

Chapitre 1: La gestion des ressources naturelles

La nature est placée sous la régence de l'Homme. Après cinq siècles (depuis la Renaissance) de tentatives de la modeler à son image, l'Homme prend conscience de sa responsabilité dans l'entretien du milieu naturel, qui est aussi son milieu de vie. La thématique du développement durable devient le référent normatif de la politique de gestion des ressources naturelles. Une ressource naturelle fournit un certain nombre de biens et services, dans une perspective anthropocentrée. Ce travail débute avec l'idée que les usagers qui exploitent cette ressource ou qui en bénéficient sont parfois placés en situation de rivalité, ce qui peut générer des conflits, ou exercer une pression trop importante sur la ressource et l'épuiser. Afin de limiter les rivalités et les pressions sur la ressource, les usages sont régulés par un ensemble de règles que la collectivité impose aux usagers pour rendre possible leur coexistence et protéger cette ressource. C'est ce corpus de règles que nous appelons le régime institutionnel de ressource. Le régime institutionnel de ressource comprend l'ensemble des droits de propriété et des politiques publiques qui s'appliquent à une ressource sur un territoire donné. Une gestion durable des ressources naturelle implique que ces régimes soient cohérents, qu'ils coordonnent les différentes règles qui commandent, ou du moins orientent, le comportement des usagers. Nous parlons de régime intégré à partir du moment où tous les usages sont régulés et coordonnés. La première section de ce chapitre porte sur la définition de l'eau et de ses usages dans la perspective du développement durable. La seconde section présente le régime institutionnel de ressource, un outil d'analyse des modes de régulation des usagers des ressources naturelles, inspiré à la fois de l'économie institutionnelle et de l'analyse des politiques publiques.

1.1. La durabilité des usages de l'eau

Ce travail débute avec une présentation du cadre normatif sur lequel reposent les récents développements en matière de gestion de la nature et de ses ressources. Nous nous interrogeons sur la signification de la durabilité appliquée à la gestion des ressources naturelles du point de vue des usagers. Nous précisons ce qui fait de l'eau une ressource naturelle renouvelable, quels en sont les usages et comment les usagers organisent leur rapport à la ressource.

1.1.1. Le développement durable: le fil des débats

Nous introduisons le concept de développement durable avec l'intention d'y placer l'utilisateur au centre. Ce sont le comportement de l'utilisateur et la façon dont il se représente la ressource sur lesquels repose la durabilité.

1.1.1.1. Durabilité et développement humain

La durabilité est la référence normative actuelle de la gestion des ressources naturelles. Elle est mentionnée et définie dans un ensemble de textes de différents niveaux institutionnels, du niveau international au niveau local. La naissance officielle du principe de développement durable (ou soutenable) remonte au rapport Brundtland. La définition synthétique apportée au concept est relativement consensuelle: "Le développement soutenable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs" (Commission mondiale sur l'environnement et le développement 1988: 51). Le concept se fonde sur l'utilisation raisonnée des ressources naturelles en fonction d'une solidarité intergénérationnelle. Le lien est immédiatement fait entre l'environnement, d'une part, et l'économie et le social, d'autre part. La satisfaction des besoins les plus élémentaires se doit d'être assurée. "Environnement et développement ne sont pas des sujets distincts; ils sont liés, inexorablement. Le développement ne peut se maintenir si la base de ressources ne fait que se détériorer" (Commission mondiale sur l'environnement et le développement 1988: 43)². Dès le début, le principe fait l'objet d'une formulation ouverte: "Il n'existe aucun modèle idéal de développement soutenable, car les systèmes sociaux, les systèmes économiques et les conditions écologiques varient beaucoup d'un pays à l'autre" (Commission mondiale sur l'environnement et le développement 1988: 47).

Le concept de développement durable va ensuite se développer et servir de guide à l'application d'une série de principes de bonne gestion environnementale. Il est d'abord consacré lors de la Conférence de Rio (3-24 juin 1992), dont la déclaration finale appelle à la modification des modes de production et de consommation et souhaite le renforcement des approches participatives dans le domaine de l'environnement³. Au même moment, l'Agenda 21 transforme les déclarations en un programme d'action qui jette les bases de ce développement soutenable⁴. Il revendique l'intégration des questions d'environnement et de développement dans les différentes politiques sectorielles (par ex. énergie, agriculture, transport,

² L'économie, principalement la bonne santé du système commercial international, est un préalable indispensable. A l'opposé, la pauvreté est perçue comme un 'symptôme' de la déprédation des ressources.

³ Les principes de responsabilité environnementale, d'interdiction du dumping environnemental, ainsi que le principe de précaution et le principe du pollueur-payeur y sont énoncés.

⁴ L'Agenda 21 pose une série de principes de gestion de l'eau: satisfaire au mieux les besoins écologiques et humains à partir de la ressource sans nuire à cette ressource; considérer l'eau comme une ressource dans toute sa diversité (par ex. eaux de surface et eaux souterraines); et considérer l'eau comme le support d'usages hétérogènes qui doivent coexister au sein d'un même périmètre. "The general objective is to make certain that *adequate supplies of water of good quality* are maintained for the entire population of this planet, while preserving the hydrological, biological and chemical functions of ecosystems, adapting human activities within the capacity limits of nature and combating vectors of water-related diseases. [...] The widespread scarcity, gradual destruction and aggravated pollution of freshwater resources in many world regions, along with the progressive encroachment of incompatible activities, demand *integrated water resources planning and management*. Such integration must cover all types of interrelated freshwater bodies, including both surface water and groundwater, and duly consider water quantity and quality aspects. The *multisectoral nature of water resources* development in the context of socio-economic development must be recognized, as well as the multi-interest utilization of

etc.), ainsi qu'un traitement conjoint des dimensions écologiques, sociales et économiques. L'intégration est non seulement horizontale, mais aussi verticale. "Les questions d'environnement à l'échelle planétaire ou locale sont interdépendantes" (chap. 33). L'action doit donc être conduite à tous les niveaux et particulièrement à celui auquel les problèmes se posent. La philosophie de la conférence de Rio s'est trouvée récemment confirmée à Johannesburg (26 août-4 septembre 2002): "The understanding of sustainable development was broadened and strengthened as a result of the Summit, particularly the important linkages between poverty, the environment and the use of natural resources"⁵. Le développement durable consiste à améliorer la qualité de vie sur terre en tenant compte des trois dimensions économique, environnementale et sociale.

Le développement d'un principe politique est de plus en plus souvent un processus à niveaux multiples. L'Union européenne s'est, elle aussi, emparée du concept de développement durable comme orientation fondamentale de sa politique d'environnement. Bien qu'il en soit fait mention à deux reprises dans les traités⁶, l'Union européenne peine à le définir. La communication du 15 mai 2001 a pour objectif de combler cette lacune⁷. Elle soutient l'idée que la politique d'environnement n'est pas suffisante pour améliorer sensiblement l'environnement et prescrit un renforcement de la cohérence et de la coordination des différentes politiques sectorielles: "Il arrive trop souvent qu'une mesure permettant d'atteindre des objectifs dans un certain domaine empêche de progresser dans un autre" (p. 4). L'objectif de développement durable doit s'inscrire dans toutes les politiques (p. 6). L'Union européenne souscrit aux recommandations internationales relatives au lien entre commerce et environnement, à la lutte contre la pauvreté et au découplage entre croissance économique, utilisation des ressources naturelles et production de déchets (p. 12). Les mesures doivent être prises à tous les niveaux, selon des processus décisionnels plus ouverts, qui impliquent une large participation (p. 8). Toutefois, les aspects sociaux sont laissés quelque peu de côté. La communication de la Commission se réfère pour cela aux autres agendas de l'Union européenne, notamment la Stratégie de Lisbonne. Ici donc, le principe avancé semble être davantage celui de la soutenabilité environnementale: "The Eu's strategy for Sustainable Development [...] is more accurately described as a strategy for 'environmental sustainability'. Environmental sustainability is the overriding aim of sustainable development and provides for the sustainable use of natural resources in the economic development process. Environmental

water resources for water supply and sanitation, agriculture, industry, urban development, hydropower generation, inland fisheries, transportation, recreation, low and flat lands management and other activities" (chap. 18).

⁵ Source: "Key outcomes of the Summit", cf. www.johannesburgsummit.org.

⁶ Notion introduite par le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 à l'article 2 du TUE ("L'Union se donne pour objectif [...] de parvenir à un développement équilibré et durable [...]") et à l'article 6 du TCE ("Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté [...], en particulier afin de promouvoir le développement durable").

⁷ Communication de la Commission européenne: *Développement durable en Europe pour un monde meilleur: stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable* (COM(2001) 264 final/2).

sustainability can be distinguished from the traditional concept of environmental protection by the shift in focus from the *effects* of the use of natural resources in the development process which are environmentally damaging to the sustainable *use* of natural resources as a whole" (Jenkins 2002: 262).

Bien que le développement durable semble guider toutes les approches politiques en matière d'environnement et de développement, la portée juridique du principe reste très limitée. "Formulated at the international, national, and regional levels, principles are set out in extremely disparate legal instruments, ranging from soft law to legally binding texts" (de Sadeleer 2002: 2). Le principe de développement durable se rapporte à du droit 'mou'. Il est formulé de manière bien trop générale pour produire des effets de droit. Au mieux, le développement durable est reconnu comme un principe 'à valeur normative' ou un 'méta-principe' qui agit sur les autres principes et règles juridiques (Boyle et Freestone 1999: 19-37), le principe de prévention ou le principe de précaution par exemple. Il peut aussi déboucher sur une obligation d'agir des autorités publiques ou sur le développement de droits procéduraux (par ex. information, consultation ou accès à la justice) (de Sadeleer 2002: 278-279). Pour ce qui est de sa portée politique, nous pourrions parler plutôt en termes de principes organisationnels du processus de développement (Jenkins 2002: 263): droit au développement, équité intra- et intergénérationnelle, intégration entre protection environnementale et développement économique, utilisation soutenable des ressources, principe de précaution, principe du pollueur-payeur et principes procéduraux tels que la transparence, l'information, la participation et l'accès à la justice (Jenkins 2002; Boyle et Freestone 1999). Le développement durable est appelé à demeurer un concept ouvert⁸.

De ces documents d'orientation, nous retenons une série de principes qui guident notre démarche de recherche. Tout d'abord, il s'agit de se représenter le lien entre l'activité humaine et la protection de la nature. Sans préservation des ressources naturelles, l'économie est menacée. Ensuite, il s'agit de reconnaître l'interdépendance des actions menées en direction des usagers. Les politiques publiques de gestion des ressources naturelles doivent être cohérentes entre elles, que ce soient les politiques d'environnement lorsqu'elles ont pour objectif de protéger la ressource ou les politiques d'exploitation (par ex. transport, agriculture, etc.). Cette interdépendance des actions menées est à la fois horizontale et verticale. Les interventions publiques doivent être considérées à tous les niveaux (international, européen, national,

⁸ "Time is also inherent in the concept of sustainable development, which leads to a long-term vision while taking care that present use does not jeopardize possible future use of natural resources. This reflects the human understanding of the limits set by the rhythms of nature. Retaining the potential for usefulness for both present and future generations thus becomes the hard centre. Nevertheless, caught between an economic logic seeking to maximize production for profitability and an ecological logic, sustainable development is situated at the junction of interests that are *a priori* at loggerheads. In keeping with an anthropocentric approach, the concept of sustainability remains imprecise in that it may apply to methods of exploitation as well as to natural resources" (de Sadeleer 2002: 373).

régional) avec une attention particulière pour le niveau local. L'enjeu du développement durable consiste à construire une relation harmonieuse entre l'Homme et son milieu.

La science accompagne et prolonge cette démarche politique. Tout d'abord, l'*écologie* apporte une représentation écosystémique du monde. Elle rend intelligibles les multiples formes d'interactions entre les différents éléments du milieu naturel. "Ecological systems consist of interconnected biotic and abiotic components at a range of scales from microcosms to the entire biosphere" (Hanna, Folke et Mäler 1996: 13). Ce raisonnement s'appuie sur une série de concepts (par ex. adaptation, persistance et résilience) qui permettent d'appréhender l'évolution des milieux, notamment leur réaction aux activités humaines⁹. L'économie institutionnelle s'est appropriée cette approche écosystémique avec l'idée que des écosystèmes qui fonctionnent bien constituent un pré-requis à l'activité économique, ainsi qu'à toute autre forme d'activité humaine (Hanna, Folke et Mäler 1996: 13). Il s'agit d'étudier les configurations institutionnelles les plus favorables à la préservation des écosystèmes. "A sustainable system is one which survives or persists. Biologically, this means avoiding extinction, and living to survive and reproduce. Economically, it means avoiding major disruptions and collapses, hedging against instabilities and discontinuities. Sustainability, at its base, always concerns temporality and, in particular, longevity" (Hanna, Folke et Mäler 1996: 19). Ceci aboutit, dans les sciences sociales en général, à des réflexions prospectives et à des conceptions 'évolutives' (van Griethuysen 2002). Tout l'intérêt consiste dès lors à dessiner des institutions qui soient en phase avec le fonctionnement des écosystèmes. Une connaissance approfondie des interactions entre les activités humaines et le milieu naturel doit être développée à cet effet.

L'entrée en application de principes qui découlent du développement durable est un enjeu majeur pour la gestion des ressources naturelles. La durabilité ne peut être garantie à long terme que par un accès et des usages raisonnés. Cette régulation fine des rapports entre les usagers et les ressources n'est possible qu'au moyen d'une connaissance détaillée du cycle de vie de la ressource, notamment sa capacité de renouvellement. De plus, le développement durable dépend des relations entre les usagers. Une certaine durabilité des arrangements institutionnels est nécessaire. Elle repose sur le contrôle mutuel et la confiance des usagers les uns envers les autres, lorsqu'ils interagissent au sein d'un même périmètre de ressource (Ostrom 1998). La gestion durable d'une ressource ne doit pas pour autant se limiter à la protection écologique. Il n'est pas raisonnable de transformer des régions entières en vastes sanctuaires, ce qui consisterait à exclure les exploitants locaux. A ce titre, l'intégration des dimensions économique et sociale dans le développement durable est justifiée. L'enjeu porte sur une insertion harmonieuse de l'Homme dans son milieu naturel. Notre contribution au débat sur la durabilité est à la fois politologique et institutionnelle. Nous essayons d'apprécier l'importance des règles dans la gestion des ressources



naturelles. Nous nous intéressons à la manière dont les usagers d'une même ressource naturelle parviennent à résoudre leurs rivalités. La rivalité exerce une pression sur la renouvelabilité de la ressource et, bien que sa résolution n'entraîne pas nécessairement la durabilité, elle en constitue un préalable.

1.1.1.2. Une vision anthropocentrée: les usagers au centre de la gestion de la ressource

Nous partons de l'utilisateur pour appréhender la ressource, non pas que nous soyons avant-tout préoccupés par la préservation des capacités d'exploitation, mais du fait que toute attitude de protection de la ressource vient de l'Homme, lequel respecte et valorise ce dont il a besoin. Le rapport de l'Homme à la nature se construit autour de la représentation qu'il en a. Qui plus est, une approche éco-centrée ne paraît pas s'inscrire dans la perspective du développement durable.

Nous définissons la ressource naturelle en fonction des usages qu'on en tire. Une ressource naturelle est un ensemble d'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 (Wiesmann 1995: 13; Siebert 1983: 2; Varone *et al.* 2002: 78). Nous parlons de ressource pour ce qui est généralement appropriable et utilisable par l'Homme, tout en y incorporant les besoins des écosystèmes. "Natural resources, the non-human endowments of the world, are found in abundance or scarcity in any one place and at any one time. Any single natural resource, be it a physical resource like oxygen or a biological resource like a benthic invertebrate, is therefore a constraint or an opportunity for human and social activities" (Sproule-Jones 1982: 791). La ressource naturelle est construite socialement. C'est parce qu'elle fournit une utilité à l'homme que la composante de nature est une ressource naturelle.

La seconde motivation en faveur d'une perspective anthropocentrée des ressources naturelles tient au fait que les règles de gestion des ressources s'appliquent à l'Homme. Ces règles influent sur le comportement des usagers. Elles encadrent les usages de protection et d'exploitation de la ressource. La nature n'est pas un sujet de droit (Leimbacher et Perler 2000; Ferry 1992; Ost 1995; Ost 1996). Seuls les Hommes peuvent faire valoir leurs droits sur la nature. La défense du milieu naturel est à la charge de l'Homme. Cette absence d'évolution du droit en faveur de l'octroi de droit à la nature se justifie également par le fait que la nature est fortement anthropisée: "Le réel qui s'impose à nous est devenu hybride, à commencer par cet environnement dont la crise nous préoccupe. Ce n'est plus en effet de la nature - une nature vierge - qu'il est question, mais d'un environnement humanisé et socialisé, approprié, transformé, géré et ... pollué" (Ost 1996: 9). L'Homme est devenu responsable de la nature; il en est *de facto* le gestionnaire. La perspective anthropocentrée a pour conséquence de nous amener à considérer la nature comme un réservoir de biens et de services. Il ne s'agit pas de nier les

⁹ "Resilience refers to the capacity of a natural resource, population or ecosystem to absorb or adapt to change without

fonctions écosystémiques et l'intérêt du foisonnement de la nature en soi, mais ce positionnement répond à la tentative de cerner la pression que l'homme exerce sur la ressource et l'influence des règles sur le comportement de celui-ci.

1.1.2. L'eau: une ressource naturelle renouvelable

Dans cette partie, nous détaillons les éléments constitutifs de la notion de ressource naturelle qui nous permettent d'appréhender l'eau.

1.1.2.1. Une ressource naturelle

L'eau est une ressource naturelle. Nous la considérons effectivement comme un élément de la nature qui procure potentiellement à l'Homme un certain nombre d'utilités sous la forme de biens et de services. En même temps, l'eau est quelque chose de plus qu'il est difficile d'exprimer¹⁰. En fait, l'utilisation du terme ressource est contestée. "[In] fact, utilitarian discourse replaces the term "nature" with the term "natural resources", focusing on those aspects of nature that can be appropriated [...]. [This] logic extracts from a more generalized natural world those flora and fauna that are of utilitarian value (usually marketable commodities) and in turn reclassifies those species that compete, prey on, or otherwise diminish the yields of the valued species" (Perry 2001: 312). Ceci tient au fait que de tels concepts véhiculent des représentations de la nature qui ignorent tout ce qui n'est pas économiquement valorisable. Ainsi, l'eau se trouve représentée comme un bien économique (*a commodity*) dont il convient de maximiser l'allocation et l'usage (Petrella 1998). Les représentations d'un objet sont multiples et l'analyste doit utiliser celles qui sont les plus aptes à clarifier son raisonnement. Au moyen du concept de ressource naturelle, nous aspirons à pouvoir inclure dans une même catégorie l'ensemble des composantes de la nature (par ex. l'eau, le sol, la forêt et l'air) qui sont exploitées de manière intensive par l'homme et, par conséquent, qui doivent faire l'objet de l'attention la plus importante en matière de régulation des usages. Sans négliger l'importance de la nature en soi, nous appliquons le concept de ressource naturelle à l'eau, afin de rendre possible notre analyse.

being dramatically altered following some kind of shock, human-made or otherwise" (Devlin et Grafton 1998: 71).

¹⁰ D'abord, l'eau, c'est l'eau et cette désignation devrait se suffire à elle-même. Selon les appréciations et les cultures, elle est aussi un don de la nature ou un don de Dieu (Centre Tricontinental 2001). N'est-ce pas non plus le poète qui est le plus capable de nous faire savoir ce qu'est l'eau? "L'eau ne s'approche que par le poème. C'est une sauvage, une sylvestre qui passe son temps à refléter la verticalité, sans jamais se laisser mesurer dans la hauteur. L'eau n'a pas de haut. Comme le poème, elle va vers le bas, l'aval, descend jusqu'à une baie, une bouche où elle se volatilise en sonorités. La hauteur, elle la reflète dans une illusion de profondeur. Le ciel, elle l'accueille jusque dans le glissement de ses nuages [...]" (Darras 2002: 12).

1.1.2.2. Une ressource renouvelable

Une bonne gestion de l'eau est une gestion qui satisfait aux besoins de l'Homme sans porter préjudice à la renouvelabilité de la ressource. En effet, l'élément constitutif de l'eau, ainsi que des autres ressources naturelles, est sa capacité de régénération. Nous distinguons les ressources renouvelables des ressources non renouvelables (par ex. les ressources fossiles) en fonction de leur temps de régénération. Les ressources dites renouvelables se régénèrent en une période de temps qui est à la mesure de l'existence de l'Homme (Endres et Querner 1993: 3; Kissling-Näf et Varone 2000: 2). D'une certaine manière, les énergies fossiles se régénèrent elles aussi. Seulement, le temps de renouvellement (plusieurs millions d'années) rend inopérante toute décision humaine en faveur de la protection et du renouvellement de la ressource. L'Homme, dans ce cas, n'est pas en mesure d'apprécier les effets de sa décision sur l'état de la ressource. Les ressources renouvelables sont donc des ressources dont le renouvellement est appréciable par l'Homme.

Les ressources naturelles renouvelables, l'eau principalement, posent une question particulière par rapport à tout autre bien ou matière première. Ce sont des ressources vitales et insubstituables. Dans l'usage que l'Homme fait des énergies fossiles, il dispose de sources de substitution. Pour la production d'énergie, par exemple, il peut utiliser l'énergie nucléaire ou les sources d'énergie renouvelable comme produits de substitution au charbon ou au pétrole. Ce n'est pas le cas avec les ressources naturelles renouvelables qui, une fois épuisées, rendent la vie impossible. A ce propos, Martin O'Connor parle de capital naturel critique: "Le capital naturel critique est l'ensemble des ressources environnementales qui, à une échelle donnée, remplit d'importantes fonctions environnementales et pour lesquelles aucun substitut en terme de capital manufacturé ou humain ou même naturel n'existe" (O'Connor 2002). Il est donc indispensable de protéger les stocks de ressources naturelles dont nous disposons.

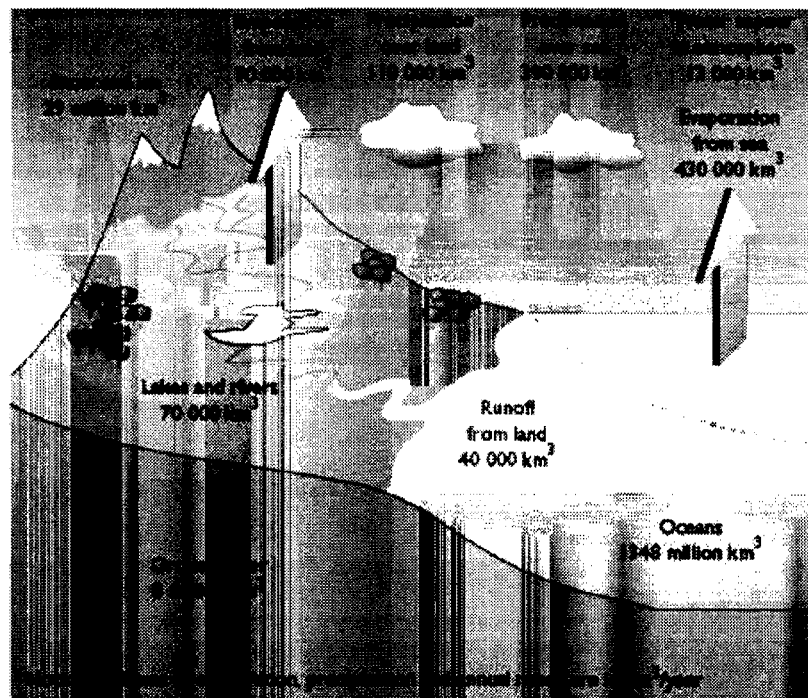
Protéger les ressources naturelles ne signifie pas qu'on ne peut les exploiter. Leur caractère renouvelable permet d'y puiser des unités de ressource sans pour autant épuiser la ressource. La distinction entre le stock et le flux (ou les fruits) de la ressource rend compte de cette possibilité (Ostrom 1990: 30; Varone 2001: 187; Ciriacy-Wantrup 1952). Elle différencie le système de ressource des unités de ressource: "Resource systems are best thought of as stock variables that are capable, under favorable conditions, of producing a maximum quantity of a flow variable without harming the stock or the resource system itself. [...] Resource units are what individuals appropriate or use from resource systems" (Ostrom 1990: 30)¹¹. Par exemple, la population de poisson des océans (stock) fournit le produit de la pêche (flux), la nappe aquifère (stock) fournit l'eau potable (flux) ou la forêt (stock) fournit du bois de coupe (flux). La continuité du flux est assurée par le

¹¹ Les économistes institutionnels utilisent l'analogie du capital naturel. "Le capital naturel est le stock qui produit le flux de ressources naturelles" (Daly 1994; O'Connor 2002).

renouvellement du stock. En d'autres termes, le stock correspond au capital de ressource qui se renouvelle et les fruits au produit que l'on en extrait pour satisfaire les usages. La renouvelabilité consiste à conserver un flux inférieur à la capacité de renouvellement du stock. Si le flux dépasse la recharge du stock, alors le stock est entamé et s'épuise. Nous sommes alors dans une situation de surexploitation.

1.1.2.3. Une ressource rare

Figure 1-1: Cycle naturel de l'eau



Source: United Nations Environmental Programme (1991).

L'eau, tout comme les autres ressources naturelles, est une ressource rare. Le constat est récent. Il est à la mesure de notre capacité d'exploitation. Nous percevons désormais les limites et la vulnérabilité du monde dans lequel nous vivons. Les chiffres sur la disponibilité de l'eau douce dans le monde et en Europe occidentale sont régulièrement diffusés. La quantité d'eau sur Terre est évaluée à 1 385 milliard de mètres cubes, dont 98% composent les mers et les océans. L'eau douce ne représente que 2,53% des eaux de la planète (cf. Figure 1-1). Les deux-tiers de cette eau sont immobilisés dans les glaciers et les neiges éternelles. La disponibilité de l'eau dans le monde présente des écarts considérables, particulièrement en ce qui concerne les précipitations. 8% de la quantité d'eau douce renouvelable sont prélevés chaque année, ce qui correspond à une récupération de 26% de l'évapotranspiration annuelle et de 54% du ruissellement accessible (World Water Development Programme 2003: 8). "La quantité d'eau utilisée par personne s'accroît (en raison de l'amélioration des modes de vie) et la population augmente. [...] Ainsi, l'eau nécessaire à toutes nos utilisations se raréfie et nous nous acheminons

vers une crise de l'eau. [...] Dans les années 2050, entre 2 et 7 milliards d'individus dans 48 à 60 pays (selon les estimations) seront confrontés à une pénurie d'eau" (World Water Development Programme 2003: 8-10). Le changement climatique devrait, lui aussi, contribuer à aggraver le problème en modifiant la distribution des précipitations. "Etant donné que la tendance semble nous entraîner vers la multiplication des conditions atmosphériques extrêmes, il est probable que les inondations, les sécheresses, les typhons et les cyclones seront plus nombreux" (World Water Development Programme 2003: 10).

Ces problèmes ne se concentrent pas uniquement dans les pays du Sud. L'Europe occidentale est également frappée par une série de problèmes liés à l'eau. 36% des pays d'Europe ont une faible disponibilité des ressources en eau (inférieur à 5 000 m³ par habitant par année). C'est en particulier le cas des pays du sud de l'Europe (par ex. Malte), mais aussi des pays situés à l'ouest du continent, dont les précipitations sont modérées et la densité de population importante (par ex. Belgique, Allemagne et Royaume-Uni). Certains auteurs sont même allés jusqu'à placer la Belgique en situation de stress hydrique (< 2 000 m³/hab./an) avec une estimation à 1 270 m³, sachant que l'état de pénurie est estimé à 1 000 m³/hab./an (Gleick 1993; Cornut 2000: 46-50). De plus, les disparités semblent se trouver accrues du fait du changement climatique. Ces dernières années, une modification dans l'intensité des précipitations est observée, qui provoque une augmentation du risque d'inondation (par ex. sud de la France, Allemagne et Autriche) et, de manière concomitante, une aggravation du risque de sécheresse (par ex. Espagne). La pollution des eaux de surface et des eaux souterraines, qui reste importante sur tout le continent, limite également les usages de l'eau (Agence européenne de l'environnement 1998: 179-208).

1.1.2.4. Un élément naturel imprégné de signification sociale

Une ressource naturelle n'est pas définie en soi et pour soi, mais par rapport aux usages et à la représentation que l'Homme s'en fait. C'est aussi par rapport à la perception des autres ressources que l'on parvient à discerner l'eau (Varone 2001). Les ressources naturelles sont des constructions sociales: "En fait, est perçue individuellement et collectivement, puis reconnue politiquement, comme une ressource naturelle ce que ses divers appropriateurs et utilisateurs finaux considèrent comme les biens et services, dérivés de ladite ressource, qui contribuent à la satisfaction de leurs besoins directs et indirects, matériels et immatériels" (Varone 2001: 185). La perception de la ressource évolue en fonction des besoins à satisfaire, de la connaissance de la ressource, de sa localisation, ainsi que la période (temporelle) concernée.

La définition de la ressource est fortement dépendante des comportements socio-économiques et des perceptions socio-culturelles. La variation de ce qui est considéré comme étant une ressource est importante aussi bien dans le temps que dans l'espace (O'Riordan 1971). "[Resources] are valuable to the extent that they can be used to create goods and services – water for hydro electric power, for example, or fishery resources for food or recreational opportunities. Resources are

culturally defined: to the North American Indians of 1800, oil and gas were not resources; for the contemporary North American society they are. Such definitions embody the idea of "*usefulness*", now or later, and the "*resource supply*", available to be used by humans" (Grima et Berkes 1989: 33). La prise en compte de la ressource par la population est variable dans le temps. Initialement, l'eau était une préoccupation première. Les peuplements se firent le long des cours d'eau, lesquels apportaient la capacité de boire et de cultiver. Avec le développement technologique des deux siècles passés, toutefois, l'eau est devenue un bien relativement mobile et la société moderne a séparé l'Homme de son milieu. Aujourd'hui, avec la décision de planifier l'eau en fonction du bassin hydrographique, l'Homme crée un nouveau rapport à la ressource basé sur la perception des limites des systèmes naturels (Barham 2001) et son rapport à la nature évolue en direction d'une exploitation plus durable.

La perception collective de la ressource varie également en fonction de son état. Le fait qu'une ressource soit considérée ou non comme rare dépend de la visibilité de la rareté. Par exemple, en période de sécheresse, il est évident que le tarissement d'une rivière soit considéré comme un problème. En revanche, il est beaucoup plus compliqué d'apprécier un stock d'eau souterraine, mis à part lorsqu'un captage vient à se tarir. Dès lors, on en vient à s'intéresser au taux de renouvellement de l'aquifère, éventuellement à son niveau de pollution et aux flux d'eau souterrains. La perception de l'état de la ressource dépend donc de la visibilité ou de l'immédiateté des problèmes posés. La définition politique de la ressource, ainsi que le niveau de régulation en faveur de sa protection ou de son exploitation, sont certainement liés à la perception collective de l'état de cette ressource (Varone 2001: 190; Ostrom 1990: 208).

Une ressource naturelle est définie à l'intérieur d'un périmètre, dont le pourtour n'est pas donné *a priori* et varie en fonction des réponses à apporter à un problème donné. le périmètre répond aussi à une question d'échelle. Pour l'eau, dans un rapport international sur l'environnement, c'est l'écosystème Terre qui est considéré. Par contre, dans l'appréciation des besoins en eau potable dans la région de Bruxelles, la représentation globale de l'état de la ressource est peu appropriée. Aujourd'hui, le périmètre du bassin hydrographique, ou du bassin versant, tend à s'imposer comme unité de gestion (Communautés européennes 2000). Le bassin versant correspond à l'espace territorial à l'intérieur duquel toutes les gouttes d'eau de pluie tombées sur le sol convergent vers un seul et même cours d'eau. Il peut être, lui aussi, considéré à plusieurs échelles. Le bassin d'un grand fleuve possède une surface de plusieurs milliers de kilomètres carrés (185 000 km² pour le Rhin), tandis que le bassin versant d'un ruisseau ne peut faire que quelques hectares. Il est évident que le bassin du ruisseau constitue un sous-bassin à l'intérieur du bassin hydrographique du fleuve. Il est important toutefois de noter que le bassin hydrographique identifié dans un plan de gestion de l'eau demeure un construit social, un territoire administratif dont les frontières ne correspondent pas nécessairement à la réalité hydrologique. Pour établir ces bassins versants, des assemblages sont réalisés entre plusieurs bassins pour les eaux de surface (par ex. intégration de l'Yser au "bassin" de l'Escaut) ou des

rattachements d'aquifères à des bassins alors que ceux-ci dépassent les frontières du bassin versant ou ne s'y écoulent pas¹².

Le périmètre de la ressource peut aussi être un espace fonctionnel, c'est-à-dire que le découpage de la ressource se fait en fonction d'un problème particulier à résoudre. Ainsi, le périmètre de la ressource n'est pas donné par la nature. C'est aussi une construction sociale, plus ou moins attachée à la réalité physique de la ressource.

1.1.3. Les usages de l'eau

Une approche par ressource est fondamentale à l'appréciation de l'ensemble des usages qui sont fait de la ressource et des pressions qu'ils exercent sur celle-ci. Différents types d'usagers coexistent à l'intérieur d'un même périmètre de ressource. Les catégories d'usages, caractérisées en fonction d'un certain nombre d'éléments, influencent les modes de régulation, ainsi que la reconnaissance sociale des usagers.

1.1.3.1. Les caractéristiques des usages

Les usages sont les biens et services tirés de la ressource par les usagers. Ils peuvent être caractérisés de différentes façons, ce qui nous permet d'opérer des distinctions et de nous informer des rapports qu'ils entretiennent dans leurs interactions¹³. Les usagers que nous considérons dans notre analyse ne sont pas nécessairement les usagers finaux de la ressource (comme par ex. le promeneur ou le kayakiste). En effet, la ressource est souvent exploitée par des producteurs, soient des usagers intermédiaires, qui vendent ensuite le bien ou le service produit aux usagers finaux (par ex. le producteur d'eau de distribution). Nous nous intéressons plus particulièrement aux usagers en contact direct avec la ressource et non pas aux rapports entre les seuls usagers finaux. Il est, par exemple, peu intéressant pour nous de se focaliser sur une relation, très indirecte, entre l'agriculteur qui épand des engrais et le consommateur final d'eau potable qui se plaint d'une eau polluée aux nitrates. Nous regarderons plutôt la rivalité entre ce même agriculteur et le producteur d'eau de distribution.

Les usages peuvent être *directs* ou *indirects*. Un usage direct de l'eau implique qu'il y ait un contact entre l'utilisateur et la ressource. L'utilisateur puise de l'eau, il s'en sert comme support pour la navigation ou il s'en sert de réceptacle pour ses déchets (par ex. rejets des égouts publics). Par contraste, l'utilisateur indirect n'utilise pas la ressource pour sa production, mais

¹² Le ruissellement à l'intérieur d'un aquifère ne respecte pas nécessairement le sens de l'écoulement du bassin versant sous lequel il se situe. Il est fréquent qu'un aquifère situé sous un bassin versant s'écoule en direction d'un autre bassin. Pour éviter le chevauchement de territoires administratifs, les gestionnaires de bassin ont tendance à découper les territoires en fonction des eaux de surface, quitte à tenir compte des aquifères qui alimentent le bassin tout en étant situés à l'extérieur de celui-ci. Cependant, la gestion quotidienne de ces aquifères sera conduite par l'autorité du bassin (de surface) sous lequel l'aquifère se trouve.

¹³ Bien que ces caractéristiques ne nous servent pas directement de support à une formulation théorique des rapports qu'entretiennent les usagers, elles devraient nous éclairer par la suite dans notre interprétation des situations de rivalité.

sa pratique produit un effet sur la ressource et l'altère d'une manière ou d'une autre. C'est le cas de l'épandage d'engrais et de fertilisants sur une terre agricole qui viennent polluer un aquifère qui sert potentiellement à d'autres usages naturels (par ex. un écosystème du cours d'eau) ou anthropiques (par ex. la production d'eau potable). Un autre usage indirect est l'imperméabilisation des sols qui limite la percolation des eaux de pluie et accélère le ruissellement. La ressource peut être autant perturbée par l'un ou l'autre type d'usage. Les pollutions issues d'usages indirects sont des pollutions diffuses et leur visibilité est faible. L'effet des usages indirects sur la ressource est très difficile à mesurer.

Les usages sont *matériels ou immatériels* (Perman, Ma et McGilvray 1998). Un usage matériel d'une ressource consiste à extraire un produit tangible, physique, de cette ressource. Par exemple, l'extraction de gravier du lit de la rivière est un usage matériel de l'eau. L'usage immatériel, en revanche, est un service culturel ou esthétique tiré de la ressource, par exemple la fonction de paysage de l'eau. Apprécier les ballades autour d'une zone humide ou admirer le milieu de la rivière depuis la fenêtre de sa maison sont aussi des usages immatériels. Ceux-ci sont généralement plus difficiles à appréhender que les usages matériels. Ils sont, à ce jour, peu délimités par les règles institutionnelles de gestion de la ressource et sont très dépendants dans leur développement de leur perception individuelle et collective.

Les usages de l'eau sont *quantitatifs ou qualitatifs*. Certains usages nécessitent une quantité d'eau importante, sans souci de la qualité (par ex. le refroidissement d'une installation industrielle ou la constitution de réserves d'eau en cas d'incendie). D'autres, en revanche, ont besoin d'une qualité de l'eau élevée. C'est le cas de la baignade, de la production d'eau potable, ainsi que de la nutrition et de la reproduction dans le milieu naturel. La rivalité entre les usages quantitatifs et qualitatifs structure deux grands types de rivalités entre les usagers d'une même ressource. La distinction entre les attributs de quantité et de qualité de la ressource n'est cependant pas évidente. S'agissant de l'eau, la quantité détermine pour partie la qualité et un problème de qualité peut trouver son origine dans une diminution de la quantité disponible. Si l'on considère une rivière, sa charge polluante varie en fonction du débit. Au cours de la période d'étiage, à débit constant de rejets polluants, ces rejets sont moins dilués et la charge polluante augmente. Par exemple, les rejets d'une station d'épuration deviennent critiques en période d'étiage pour la fréquentation d'une zone de baignade située en aval. Le volume d'eau usée rejeté est constant, mais la capacité d'auto-épuration de la rivière est altérée du fait d'un moindre débit. Aussi, certains usages qualitatifs sont condamnés par une diminution de débit.

Les usages sont effectués *in situ* ou *ex situ*. Si l'on considère une rivière, encore une fois, certains usages sont font sur la rivière (par ex. la pêche ou le canoë), alors que d'autres usages déplacent cette eau vers le site de production. Ce dernier usage, *ex situ*, nécessite un prélèvement de la ressource, par captage ou pompage pour l'eau, et une restitution différée dans le temps et dans l'espace. La production d'eau de distribution est typiquement un usage *ex situ*. L'eau est prélevée dans la rivière ou dans un aquifère. Elle est transportée vers le consommateur final, utilisée puis rejetée en aval du point de

consommation et non pas au point de prélèvement. L'usage *ex situ* de la ressource, implique généralement une altération de la qualité du volume prélevé avant restitution. L'eau de distribution est pure au prélèvement et elle est rejetée comme eau usée, une eau chargée de substances polluantes.

Les usages sont des usages *d'exploitation ou de protection*. Certains usages sont fournis à partir de l'exploitation de la ressource (par ex. le refroidissement d'une centrale électrique). D'autres sont fournis par la protection de la ressource (par ex. le développement de riches écosystèmes). D'autres encore se situent à la croisée des chemins, lorsqu'ils nécessitent une qualité de l'eau élevée pour leur usage d'exploitation (par ex. la protection des aquifères pour la production d'eau minérale).

1.1.3.2. Les relations entre les usages: complémentarité et concurrence

Les situations d'usages entre usagers hétérogènes d'une même ressource varient entre concurrence et complémentarité. Ces situations peuvent être contextuelles ou elles peuvent être créées par un arrangement institutionnel. A l'intérieur d'un même périmètre de ressource, un sous-bassin hydrographique par exemple, les groupes d'usagers et de bénéficiaires se concurrencent pour différents usages (Young 1992; Grimble et Wellard 1997: 177), ce qui peut conduire à une surexploitation de la ressource et à une réduction de sa capacité de renouvellement. Les usages de la ressource peuvent être *homogènes ou hétérogènes*. Des usagers homogènes exploitent un seul et même bien ou service à partir de la ressource. Des usagers hétérogènes exploitent des biens et services différents à l'intérieur d'un même périmètre de ressource. Les situations d'usage se multiplient dès lors que l'on distingue la présence d'un seul ou de plusieurs usagers ou groupes d'usagers (cf. Tableau 1-1). Le problème posé par un *usage unique* semble être relativement aisé à résoudre. Une seule personne contrôle l'accès à la ressource et cela pour un usage unique. Il est facile d'évaluer la pression exercée sur la ressource et de réguler la pratique en faveur de la renouvelabilité. Nous sommes dans ce cas avec un producteur d'eau minérale qui possède ses sources et exclut tous les autres usagers du périmètre de l'aquifère, y compris des usagers indirects comme les cultivateurs (par ex. voir la gestion des captages par la Compagnie intercommunale bruxelloise des Eaux ou par Spa Monopole) (Aubin, Cornut et Varone 2004). Dans une *situation d'usage commun*, les différents usagers (homogènes) doivent se mettre d'accord pour surveiller la ressource et partager son usage. Nous sommes dans les cas des *common-pool resources* (CPRs) décrits par E. Ostrom (Ostrom 1990), notamment des communautés de bergers, de pêcheurs ou d'irrigants. Les deux autres situations sont plus complexes. La *situation d'usages multiples* pose le problème de la régulation au niveau du 'propriétaire' de la ressource, c'est-à-dire de celui qui distribue formellement l'accès à la ressource. Celui-ci doit trancher les rivalités entre les usagers dans le but d'assurer la renouvelabilité de la ressource. C'est le cas d'un gestionnaire de barrage qui répartit les usages entre la production d'eau de distribution, la production d'énergie, la pêche et

la navigation. De ces différentes situations d'usages apparaissent des combinaisons de situations de complémentarité et de concurrence entre les usagers. *A priori*, c'est dans les *situations d'usages conjoints* qu'il est le plus difficile de résoudre une rivalité. Des usagers hétérogènes entrent en rivalité et leur accès à la ressource est déterminé par des règles différentes. Ici, prenons comme exemple une rivière, qui s'écoule avec d'amont en aval, un producteur d'eau potable, des pêcheurs, un industriel et une ville qui rejettent leurs eaux usées, un barrage qui turbine de l'électricité et une zone de baignade. Il incombe dans ce cas à l'autorité publique de garantir la cohérence entre les différentes politiques publiques sectorielles que celle-ci conduit et les droits de propriété que les usagers ont sur la ressource, le tout en faveur de la durabilité de la ressource.

Tableau 1-1: Classification des situations d'usage

		Concurrence entre types d'usages (ou biens et services)	
		Non (usages homogènes)	Oui (usages hétérogènes)
Concurrence entre usagers	Non (contrôle de la ressource par un seul acteur)	Usage unique (single-use situation)	Usages multiples (multiple-use situation)
	Oui (contrôle de la ressource par plusieurs acteurs)	Usage commun (common-use situation) (CPRs d'Ostrom)	Usages conjoints (joint-use situation)

Source: D'après Young (1992: 103) et Knoepfel, Kissling-Näf et Varone (2001b: 16)

Dans les différentes situations d'usages, la conflictualité entre les usages est variable. Les usages peuvent être plus ou moins *concurrents* ou *complémentaires* entre eux. Certains usages sont intrinsèquement concurrents, c'est-à-dire que la concurrence n'est pas nécessairement liée à un lieu ou à une situation précise, mais bien aux usages en présence. C'est le cas entre une arrivée de collecteur d'eaux usées et une zone de baignade située en aval ou bien la production d'eau minérale et l'agriculture intensive. Ces usages sont non seulement concurrents, mais aussi incompatibles. D'autres usages peuvent être simplement concurrents. C'est le cas avec le polder de Beneden Dender, une aire de pâturage transformée en bassin d'orage en aval du bassin de la Dendre, en Belgique (Aubin et Varone 2002). A partir du moment où le bassin se remplit, les vaches ne peuvent plus y aller paître. Dans une telle situation toutefois, les deux usages concurrents peuvent être organisés de manière qu'ils soient compatibles entre eux. Si l'on reprend notre exemple, le polder peut avoir un double

usage d'aire de pâturage et de bassin d'orage sous certaines conditions: un mécanisme d'alerte doit prévenir le paysan de la montée des eaux et la vidange du bassin après la crue doit être facilitée par des pompes. Au-delà des aménagements techniques, l'aménagement peut être temporel. Dans notre cas encore, les crues se produisent principalement en hiver, à une époque où les vaches sont gardées à l'étable. Les deux usages sont rendus compatibles entre eux. La différence entre la compatibilité et la conflictualité entre usages concurrents relève davantage d'une question de degré plutôt que d'une question de nature (Varone 2001: 193). La concurrence entre les usages doit donc être perçue en fonction de seuils d'incompatibilité: à partir de quel moment (intensité d'exploitation) un usage devient-il incompatible avec un autre? Les différentes caractéristiques des usages permettent de rendre compte de la concurrence ou non entre ces usages: qualité/quantité, matériels/ immatériels, directs/indirects, exploitation/ protection, etc. (cf. Tableau 1-2).

Les usages d'une même ressource peuvent aussi être complémentaires entre eux. Par exemple, l'entretien d'un système d'irrigation traditionnel (par ex. les bisses en Suisse) est une attraction touristique, la production d'eau minérale favorise l'installation d'établissements thermaux et de tourisme nature (dans un cadre naturel préservé), la production d'hydroélectricité à partir d'un barrage peut servir de régulateur de crues, ou de réserve d'eau potable et les endiguements contre les crues peuvent faciliter le drainage des terres agricoles. Aussi, la complémentarité semble exister a priori entre différents types d'usages. La valorisation de cette complémentarité est toutefois dépendante des circonstances et des décisions des usagers. De plus, certaines situations de concurrence peuvent se trouver transformées en situation de complémentarité du fait de la volonté des usagers d'organiser leur co-existence. Nous parlions tout à l'heure à ce propos de compatibilité des usages entre eux.

A l'intérieur d'un même périmètre, il semble important, dans le but de comprendre comment évolue la gestion d'une ressource, de bien mettre en évidence les dynamiques redistributives entre les différents usages. Cette redistribution peut aussi bien être le fait de l'évolution des usages, de la demande de biens et services ou de l'évolution de la régulation de ces usages.

1.1.3.3. Les biens et services tirés de la ressource eau

Dorénavant, nous identifions les différentes catégories de biens et services tirés de la ressource eau, que nous utiliserons tout au long de notre étude (cf. Tableau 1-2). Pour chaque catégorie, nous précisons quelles sont les caractéristiques des usages (cf. supra) et quelles sont les situations de complémentarité et de concurrences (potentielles) entre ces usages. Nous décrivons un à un les différents types d'usages:

Tableau 1-2: Biens et services dérivés de la ressource eau

N°	Biens et services	Types d'utilisation	Types d'utilisateurs	Typologie des utilisations	Demande (qualité)	Demande (quantité)	Complémentarités:	Concurrence:
1	Milieu vital	Nourriture, reproduction	• Organismes vivants animaux et végétaux	<i>In situ</i>	Haute (varie selon les espèces)	Varie selon les espèces, mais besoins réguliers	• Protection de la nature	• Hydroélectricité, • Epuration • Toutes les activités polluantes
2	Consommation	Eau de boisson	• Ménages (usagers indirects) • Collectivités publiques (usagers directs)	<i>Ex situ</i> , restituée en partie avec une qualité moins bonne	Haute	En Belgique, 160 l/j/hab. en 2001 Grosse variabilité dans les régions touristiques	-	• Tous les usages nécessitant une haute qualité • Irrigation (quantité et qualité) • Autres usages d'alimentation (quantité)
3	Production	Eau industrielle	• Industries (prélèvement direct ou alimentation par réseaux publics)	<i>Ex situ</i> , restituée en partie avec une qualité identique ou moins bonne	Faible	Varie, mais souvent importante	-	• Tous les usages nécessitant une haute qualité • Autres usages d'alimentation (quantité), • Agriculture (affaissement des sols, salinisation)
		Irrigation	• Entreprises agricoles (prélèvement direct ou alimentation par les réseaux publics ou collectifs)	<i>Ex situ</i> , restituée en très faible quantité, en général polluée (fertilisation)	Faible	Varie selon le climat et les saisons. Dans les régions sèches, grandes quantités	• Délassement, usages culturels (bisses) • Drainage, bonification	• Tous les usages nécessitant une haute qualité • Eau potable (quantité et qualité: pollution diffuse) • Hydroélectricité • Autres usages d'alimentation (quantité) • Agriculture (affaissement des sols, salinisation des nappes)
		Drainage	• Entreprises agricoles privées et collectivités publiques	<i>In situ</i>	-	-	• Production • Irrigation	• Organismes vivants • Protection de la nature

L'EAU EN PARTAGE: ACTIVATION DES RÈGLES DANS LES RIVALITÉS D'USAGES

		Production d'eau minérale	• Entreprises privées	<i>Ex situ</i>	Haute et spécifique (minéralisation)	Variable	• Thermalisme • Tourisme • Eau de boisson	• Toutes les activités polluantes
		Infrastructures de loisirs: piscines, patinoires, enneigement artificiel	• Sociétés privées ou collectivités publiques	<i>Ex situ</i> , en partie restituée avec une qualité identique ou moins bonne	Variable selon les usages	Variable selon les usages et la saison	• Délassement	• Protection de la nature, • Autres usages d'alimentation (quantité)
4	Energie	Hydroélectricité (avec barrage et chute)	• Sociétés privées bénéficiant en général d'un monopole sur un bassin versant (concessions)	<i>Ex situ</i> , restitué entièrement avec une qualité identique (sauf en ce qui concerne la charge)	Faible	Grande	• Délassement, usages touristiques • Pêche • Stockage d'eau de boisson, industrielle, irrigation (barrages) • Protection contre les crues	• Protection de la nature (débits résiduels, emprise au sol, purges) • Organismes (débits résiduels, purges)
		Hydroélectricité (fil de l'eau)	• Sociétés privées bénéficiant en général d'une concession sur une portion de cours d'eau	<i>In situ</i>	Faible	Grande	• Protection contre les crues et contrôle de l'écoulement • Navigation (écluses) • Irrigation	• Organismes (obstacles), • Protection de la nature (emprise au sol)
5	Epuration	Epuration des rejets ménagers, industriels et agricoles	• Entreprises, ménages et collectivités publiques	<i>In situ</i>	Variable selon la quantité	Assez grande (dilution)	• Organismes vivants • Pêche	• Hydroélectricité (débits résiduels), • Organismes vivants, • Santé humaine (insalubrité), • Loisirs, tourisme • Protection de la nature
6	Support	Extraction de granulats	• Entreprises privées et collectivités publiques	<i>In situ</i>	Faible	Faible Apports en matériaux	• Hydroélectricité (curage)	• Tourisme, délassement, • Protection de la nature, • Organismes vivants
		Pêche	• Entreprises privées • Particuliers	<i>In situ</i>	Moyenne	Assez grande	• Organismes vivants • Délassement • Epuration	• Hydroélectricité • Alimentation • Protection de la nature • Industrie • Toutes les activités polluantes
		Navigation	• Entreprises privées • Particuliers (navigation de plaisance)	<i>In situ</i>	Faible	Grande	• Tourisme, délassement	• Hydroélectricité (débits résiduels, obstacles)

LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

7	Récréation	Paysage	• Particuliers (indigènes et visiteurs d'une région)	<i>In situ</i> "utilisation culturelle"	Faible	Grande et surtout état naturel	• Navigation de plaisance • Pêche • Sport • Protection de la nature, du paysage et des biens culturels	• Toutes les activités avec une emprise au sol et de gros prélèvements • Extraction de granulats
		Sport	• Particuliers (indigènes et visiteurs d'une région)	<i>In situ</i> "utilisation culturelle"	Moyenne à haute	Moyenne à haute	• Navigation de plaisance • Pêche • Paysage	• Toutes les activités avec une emprise au sol et de gros prélèvements • Extraction de granulats
8	Médical	Thermalisme	• Particuliers (indigènes et visiteurs d'une région)	<i>Ex situ</i> ou <i>in situ</i>	Particulière (eaux chaudes)	Variable	• Production d'eau minérale • Autres activités touristiques et de loisirs • Thermalisme récréatif	-
9	Protection	Modèle de relief	• Impact indirect sur les activités humaines	-	-	-	• Organismes vivants • Protection de la nature • Récréation : tourisme, "géotopes"	• Toutes les activités humaines
		Risques naturels (inondations, coulées torrentielles, ruptures, etc.)	• Impact direct sur les activités humaines	-	-	-	-	• Toutes les activités humaines
		Protection contre les risques (digues, etc.)	• Collectivités publiques	<i>In situ</i>	-	-	• Drainage, irrigation	• Organismes vivants • Protection de la nature • Hydroélectricité
10	Réserves stratégiques	Réserves en cas de guerre	• Etat	<i>Ex situ</i>	-	-	• Fourniture d'eau potable	• Irrigation? • Hydroélectricité?
		Réserves en cas d'incendie	• Collectivités publiques	<i>Ex situ</i>	-	-	• Fourniture d'eau potable	• Irrigation? • Hydroélectricité?

Source: Reynard, Thorens et Mauch (2001: 105) et Mauch, Reynard et Thorens (2000)

1. *Milieu naturel*: L'eau est le support d'un nombre important d'écosystèmes. Elle organise la vie. La faune et la flore y "boivent" et beaucoup d'espèces y évoluent et s'y nourrissent. Cet usage est très sensible aux variations de la qualité de l'eau. La dégradation des milieux aquatiques provoque la disparition d'espèces qui ne reviennent pas nécessairement suite à une amélioration de la qualité des eaux. Le milieu est affecté aussi bien par des diminutions en quantité et en qualité de l'eau, y compris les variations de température (par ex. rivalité en France pendant la canicule de juillet 2003 entre le refroidissement des centrales nucléaires et la survie des poissons de rivière).

2. *Consommation d'eau potable*: L'eau présente dans le milieu naturel constitue la matière première de notre alimentation en eau sous la forme d'eau de distribution ou d'eau potable. Le producteur d'eau pompe ou capte l'eau de surface ou l'eau souterraine. Cet usage est très sensible aux variations de la qualité de l'eau, en dépit d'une technologie de plus en plus pointue pour le traitement de potabilisation de l'eau brute.

3. *Production*: Cet usage regroupe des pratiques très différentes, à la fois industrielles et agricoles. La production industrielle utilise l'eau essentiellement pour le refroidissement de l'appareil de production. Cette eau est rejetée sans pollution, mais avec une température supérieure. L'eau est également utilisée dans le processus industriel. Dans ce cas, sa qualité est davantage altérée. Les usages de production sont aussi des usages agricoles. L'eau sert à l'irrigation des cultures. Dans les pays plats et où il pleut beaucoup, l'eau qui imbibe les champs est drainée et rejetée dans les cours d'eau par des fossés drainants. Enfin, il existe une production à partir de l'eau pour les infrastructures de loisirs. Nous pensons au remplissage des piscines publiques, mais aussi à l'enneigement artificiel, de plus en plus usité en régions de montagne, et qui peut faire naître des rivalités d'usages en raison des quantités importantes d'eau prélevée pour le fonctionnement des canons à neige.

4. *Energie hydraulique (hydroélectricité)*: La force de l'eau, représentée par son débit, est utilisée de longue date comme une force motrice. Aujourd'hui, elle sert essentiellement à la production d'hydroélectricité à partir de barrages. Cet usage est quantitatif. Il n'altère pas la qualité de la ressource eau, bien qu'il perturbe toutefois l'écosystème des cours d'eau (par ex. arrêt des sédiments, barrage à la circulation des poissons, etc.).

5. *Épuration*: Les rivières et les eaux souterraines possèdent des qualités d'auto-épuration importantes. Elles diluent et retraitent les polluants. Ainsi, les rivières jouent un rôle d'épuration, tout comme le sol à travers lequel l'eau souterraine s'infiltre. Toutefois, une surcharge en matière polluante altère la capacité auto-épuratrice des milieux aquatiques.

6. *Support*: L'eau a également une fonction de support pour de nombreux usages: navigation, extraction de gravier et pêche. Ceux-ci ne prélèvent pas l'eau ni ne l'altèrent¹⁴, mais ils en ont tout de même besoin pour être exercés.

7. *Récréation*: Les usages récréatifs sont la baignade et l'appréciation du paysage. Les usages de baignade, s'ils sont intensifs, altèrent la qualité du cours d'eau, principalement en période d'étiage (par ex. les gorges de l'Ardèche en juillet et août). Ils demandent toutefois une bonne qualité de la ressource. Le paysage mobilise non pas seulement une qualité de la ressource, mais aussi un certain esthétisme du lieu.

8. *Thermalisme*: Le thermalisme utilise généralement des sources d'eau très pures, qui jaillissent de la roche et qui sont dédiées à cet usage spécifique. Il n'entre pas en concurrence avec d'autres usages et son exploitation peut être complémentaire à des activités de tourisme ou de protection de l'environnement.

9. *Protection*: Les digues, les remblais et les modifications du paysage provoquées par les inondations sont des changements géomorphologiques. Cet usage est certainement un des plus importants qui soit. Il consiste à se prémunir contre le risque d'inondations et à limiter les dégâts lorsque celles-ci se produisent. Cette protection contre les crues est concurrente de tous les autres usages, mais elle est prépondérante du fait qu'elle constitue un préalable en matière de sécurité des lieux.

10. *Réserves stratégiques*: Cet usage consiste à constituer des réserves d'eau afin de faire face à des risques de sécheresse, d'incendie, de guerre ou autres. L'eau est stockée dans d'immenses réservoirs, généralement créés au moyen de retenues d'eau. S'ils sont concurrents avec des usages situés en aval, ils garantissent eux aussi une certaine continuité dans les usages.

Une vision simultanée de l'ensemble des biens et services fournis par la ressource nous semble nécessaire pour comprendre comment la ressource est gérée et de quel ordre sont les problèmes rencontrés par les usagers. Ces différents biens et services sont tirés de la ressource de façon simultanée ou non. Le développement des usages s'opère selon des caractéristiques locales et selon la perception qu'ont les usagers de la ressource. En un périmètre donné, la composition des biens et services tirés de l'eau évolue au cours du temps. Il nous paraît essentiel de tenir compte de l'ensemble des usages hétérogènes de la ressource et de leurs interactions pour pouvoir se placer dans la perspective d'un développement durable

¹⁴ Nous faisons allusion à un usage normal et convenable de la ressource, à l'exclusion des accidents et rejets de déchets et de résidus du lavage des cales par-dessus bord. Il est évident que le dégazage sauvage des pétroliers en mer, les accidents de péniche ou d'autres grandes catastrophes maritimes (par ex. échouages de pétroliers comme dans les cas de l'Amoco Cadix en Bretagne, de l'Exxon Valdez en Alaska, et plus récemment sur les bords de nos côtes de l'Erika ou du Prestige) constituent bien une altération de la ressource et, dans ces cas, le terme est même un peu faible.

sous ses trois dimensions économique, écologique et sociale. Il est admis aujourd'hui, dans le secteur de l'eau, qu'une telle évolution en direction de la durabilité passe par une gestion intégrée de la ressource. La régulation des usages de l'eau s'articule autour de la coordination et du partage, et ce dans une perspective de ressource.

1.2. La régulation des usagers de l'eau

Quelles sont les règles qui encadrent les usages de l'eau ? Comment aborder l'amas législatif qui ordonne le mode de gestion d'une ressource ? Comment rendre intelligible un ensemble épars de dispositions sectorielles indépendantes dans l'optique de dégager les orientations générales de cette gestion selon une approche par ressource ? A cette fin, nous utilisons un outil novateur de l'analyse de l'action publique, le régime institutionnel de ressource. Le régime institutionnel de ressource offre une synthèse de l'ensemble des composantes de droit public, soient les politiques publiques, et de droit privé, soient les droits de propriété. De manière générale, les droits de propriété commandent l'accès à la ressource et les politiques publiques plutôt la limitation des pratiques ou du comportement des usagers en place, bien que les points de rencontre et les interférences entre les deux composantes du régime soient nombreux. Nous débutons cette partie par une évocation des approches traditionnelles d'analyse de la gestion des ressources naturelles avant de décrire le régime institutionnel de ressource dans le détail. Nous présentons les outils analytiques utilisés dans ce travail et non pas, à ce stade, le contenu des régimes institutionnels de l'eau en Belgique et en Suisse, décrit dans les études de cas.

1.2.1. Les approches conventionnelles de la gestion des ressources naturelles

La gestion des ressources naturelles fait l'objet d'une attention particulièrement marquée de la part de la science économique comme de l'analyse des politiques publiques. Ces deux disciplines ont connu des développements théoriques importants sur cette question. La nouvelle économie institutionnelle nous renseigne sur l'importance qu'ont les droits de propriété dans les relations des usagers entre eux et vis-à-vis de la ressource. L'analyse des politiques publiques, quant à elle, nous fournit les outils nécessaires pour appréhender l'action de l'Etat dans ce domaine.

1.2.1.1. L'économie des ressources naturelles

L'économie des ressources naturelles s'est construite en opposition à l'économie du bien-être (Pigou [1932] 1950). Elle traite des questions de prise en compte des externalités dans les processus de production. La réflexion lancée sur la zone grise située entre le marché et la firme débouche, d'une part, sur la mise en lumière de l'importance des coûts de transaction dans tout arrangement institutionnel, avec la théorie des contrats notamment. D'autre part, l'économie des ressources naturelles pousse plus avant la réflexion sur l'importance des régimes de droits de propriété dans la gestion des

ressources naturelles. Enfin, dans la lignée de l'école des choix publics, Elinor Ostrom s'interroge sur les conditions de succès de modes d'autogestion des ressources naturelles.

1.2.1.1.1. La théorie des droits de propriété

La théorie des droits de propriété est initiée par Ronald Coase (Coase 1960). Cet auteur dénonce le caractère normatif de l'imputation des coûts des nuisances à celui qui les provoque, au bénéfice de celui qui prétend les subir. Il resserre le point de vue sur la relation entre deux producteurs A et B. Selon lui, le problème entre A et B est de nature réciproque. "The question is commonly thought as one in which A inflicts harm on B and what has to be decided is: how should we restrain A? But this is wrong. We are dealing with a problem of reciprocal nature. To avoid the harm to B would inflict harm on A. The real question that has to be decided is: Should A be allowed to harm B or should B be allowed to harm A? The problem is to avoid the most serious harm" (Coase 1960: 2). Il convient de choisir la solution la plus efficace en fonction des coûts d'opportunité. Il faut éviter le plus grand désagrément, c'est-à-dire qu'il faut veiller à maximiser la valeur totale de la production. Sous couvert de deux postulats de départ, à savoir que l'activité qui cause le dommage doit payer pour tous les dommages causés et que le système des prix est parfait, c'est-à-dire en l'absence de coûts de transaction, les deux producteurs ont intérêt à s'entendre de sorte que l'activité la moins rentable cesse. Ce n'est donc pas nécessairement celle qui cause les nuisances qui doit s'adapter. L'adaptation doit se faire au meilleur coût. Coase prend l'exemple d'une fabrique de bonbons dont la machine fait du bruit. Un médecin vient s'installer dans une maison mitoyenne. Il se plaint alors de l'impossibilité d'ausculter ses patients en raison du bruit. "The solution to the problem depends essentially on whether the continued use of the machinery adds more to the confectioner's income than it subtracts from the doctor" (Coase 1960: 9). En l'absence de coûts de transaction, la décision d'un tribunal établissant la responsabilité du dommage est sans effet sur la redistribution des ressources (Coase 1960: 10).

En revanche, une fois les coûts de transaction réintroduits, il existe trois mécanismes d'ajustement: le marché, la firme et l'Etat. "It would be clearly desirable if the only action performed were those in which what was gained was worth more than what was lost. But in choosing between social arrangements within the context of which individual decisions are made, we have to bear in mind that a change in the existing system which will lead to an improvement in some decisions may well lead to a worsening of others. Furthermore we have to take into account the costs involved in operating the various social arrangements (whether it be the working of a market or of a governmental department), as well as the costs involved in moving to a new system. In devising and choosing between social arrangements we should have regard for the total effect" (Coase 1960: 44). Coase analyse les relations sociales au moyen du seul critère d'efficacité. La résolution d'une rivalité s'opère par un échange de droits de propriété dont le prix est calculé en rapport aux coûts et bénéfices

marginaux supportés par les parties. La régulation publique (ou la firme qui intègre les usages par voie de rachat) intervient lorsque les coûts de l'adaptation sont trop élevés, en raison d'un nombre trop élevé et trop hétérogène d'usagers et de facteurs en présence. Le principal message de Coase est que les institutions sont importantes à partir du moment où les transactions sont coûteuses (North 1990: 12).

A sa suite, Harold Demsetz relève l'importance des droits de propriété dans les échanges et, plus particulièrement dans la formation des attentes chez les agents économiques. "A bundle of rights often attaches to a physical commodity or service, but it is the value of the rights that determines the value of what is exchanged" (Demsetz 1967: 347). Le droit de propriété (privée) permet au propriétaire d'internaliser des externalités (positives) pour générer un profit et d'avoir une certaine prévisibilité de ce profit dans le temps, avec l'assurance que la production d'externalités négatives par son activité ne pourra pas lui être reprochée par la suite¹⁵. Dans le cas particulier de la propriété foncière, la capacité d'exclure les tiers permet au propriétaire (privé) de mieux gérer les ressources de sa terre et de préserver la valeur future de son bien (*low discount rate* selon E. Ostrom). Une fois la terre divisée en parcelles et distribuée aux usagers sous la forme de droits de propriété privée, il existe alors deux options de négociation par le marché pour des propriétaires qui veulent résoudre rivalité (ou régler un problème d'externalités). La première consiste à trouver un arrangement contractuel qui règle directement la rivalité en question. La seconde réside dans une transaction, un échange de droits de propriété où l'un acquiert la propriété de l'autre. En général, la seconde option est préférable lorsqu'il s'agit de régler simultanément plusieurs rivalités (ou externalités). La régulation publique intervient dans la mesure où l'internalisation des nuisances par le marché est trop coûteuse avec un nombre important de plaignants (Demsetz 1967: 357). Ce travail, comme celui de Coase, met l'accent l'importance de la liberté d'échange des droits de propriété dans la recherche de l'optimum économique et ouvre la réflexion sur la place des institutions en science économique.

1.2.1.1.2. La nouvelle économie institutionnelle

La nouvelle économie institutionnelle explore la zone grise en marché et régulation publique par l'étude des contrats et des coûts de transaction. Les coûts de transaction sont définis comme l'ensemble des coûts liés à la création, au fonctionnement et à la modification d'une institution ou d'une organisation: "[The] concept of transaction costs suggests that resources have to be used to obtain and process information about alternatives, to negotiate, monitor, etc." (Furubotn et Richter 1991: 3). Ils déterminent tout autant la nature des échanges privés que le changement institutionnel.

¹⁵ Nous pensons justement que les droits de propriété servent à créer des externalités (négatives).

Lors d'une négociation contractuelle, les deux parties ne sont pas inscrites dans une relation égalitaire (ou symétrique)¹⁶. La partie qui possède les actifs les plus spécifiques est en position de force pour négocier le contrat. "L'agent (A) qui possède l'actif le plus substituable (c'est-à-dire le moins spécialisé et le moins spécifique) est susceptible d'être soumis à un chantage de son partenaire (B) qui est en mesure de lui trouver un 'remplaçant', la réciprocité étant moins vraie. En conséquence, B dispose d'un pouvoir de négociation sur A" (Brousseau 1993: 151). Ceci nous amène à penser que le choix de chacun des acteurs en fonction d'un arrangement contractuel, s'il reste formellement volontaire, n'est pas nécessairement consenti. Dans la mesure où deux parties souhaitent collaborer du fait de leur (inter-)dépendance, le contrat ou l'arrangement peut s'imposer à l'une des deux parties lorsque sa position de négociation est faible.

En matière d'échanges privés, O. Williamson laisse apparaître que les relations contractuelles entre les acteurs ne sont pas statiques. Les conflits en matière d'interprétation et de respect des contrats conclus ne débouchent pas nécessairement sur une action en justice. Les arrangements privés dominent. "In contrast [with the 'mechanism design' literature], transaction costs economics maintains that *the governance of contractual relations is primarily effected through the institution of private ordering rather than through legal centralism*" (Williamson 1985: xii). L'occurrence d'une négociation pour résoudre une rivalité est forte, et respectivement, l'action en justice (arrangement imposé) est *a priori* loin d'être systématique.

En ce qui concerne l'analyse du changement institutionnel, la démarche de Douglas North consiste à expliquer comment les institutions affectent l'éventail des choix offerts aux acteurs: "Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interactions" (North 1990: 3). Les institutions structurent les échanges entre les acteurs et tracent la voie suivant laquelle la société évolue. Elles sont essentielles dans la détermination des coûts de transaction qui affectent aussi bien les échanges économiques que les changements institutionnels (North 1990: 34). Les institutions, qui n'existeraient pas dans un monde d'information parfaite, sont créées afin de fournir aux acteurs l'information nécessaire à la conduite de coopérations (North 1990: 57). Elles imposent une série de contraintes qui déterminent l'éventail des opportunités offertes aux individus dans un contexte donné. Le changement se produit parmi un nombre limité d'options qui dépendent des arrangements institutionnels préexistants; il est incrémental.

Pour sa part, Gary Libecap s'interroge plus particulièrement sur la création ou la modification des droits de propriété. Les droits de propriété structurent les décisions en matière d'usage des ressources et, par conséquent, ils affectent le

¹⁶ Si l'on s'intéresse de si près à la théorie des contrats dans ce travail, c'est parce que le contrat est le moyen par lequel des faisceaux de droits (de propriété) sont échangés (Furubotn et Richter 1991: 15).

comportement et la performance économique (Libecap 1989: 1). Les changements de droits de propriété s'opèrent par la négociation. Prise dans un sens large, celle-ci désigne tout autant un arrangement entre personnes privées qui modifie l'allocation des droits de propriété qu'une décision légale ou administrative. Les droits de propriété sont définis selon un processus politique, potentiellement conflictuel en raison des implications en terme de redistribution. Trois questions structurent la démarche de Libecap, auxquelles répondent une série d'hypothèses: Quelles pertes (*'common-pool losses'*) motivent la modification ou la mise en place de droits de propriété? Quels sont les facteurs de changement des droits de propriété? Quels sont les problèmes qui peuvent se poser au cours de la négociation? D'abord, la motivation pour la création de droits de propriété (privée) sur une ressource commune tient à l'espoir d'en dégager un bénéfice. Elle est cependant limitée par le coût de la définition et de la mise en œuvre des droits de propriété, c'est-à-dire le contrôle de l'accès et de l'usage de la ressource (Libecap 1989; Gordon 1954; Cheung 1970). Ensuite, le changement des droits de propriété est impulsé essentiellement par la modification des prix relatifs, mais aussi le changement technologique ou la modification des préférences. Les propriétaires et leurs concurrents vont accroître la pression en faveur du changement si les prix relatifs évoluent: "The response of politicians to demands for a modification of property rights will be influenced by the size of the relative price change. The larger the price change, the greater will be the pressure for a redistribution of wealth and, correspondingly, the greater will be the demands by current owners for more protection of existing property rights" (Libecap 1989: 18). Il en ressort que la décision politique influence de manière déterminante la façon dont les droits de propriété sont formalisés et les richesses distribuées¹⁷.

L'intensité du conflit politique sur les questions de redistribution et la probabilité d'un accord sur le changement institutionnel dépend de:

- l'importance des gains au changement: Plus la taille des gains au changement est importante, plus les nouveaux droits de propriété sont susceptibles d'être adoptés;
- le nombre réduit et l'homogénéité des parties en présence: Plus le nombre et l'hétérogénéité des parties sont importants, plus les conflits de répartition (ou de distribution) bloqueront ou retarderont le changement institutionnel;
- l'absence d'asymétries de l'information: Plus les asymétries d'information sont importantes, plus le conflit sera accentué;

¹⁷ "The ways in which politicians react to the demands of property owners and their competitors will importantly affect how property rights institutions are formalized and how wealth is distributed" (Libecap 1989: 16).

- la forte distributivité de l'arrangement: Plus la concentration des bénéfices, selon l'arrangement proposé, est importante, moins il est probable que l'arrangement soit adopté (Libecap 1989: 21-28).

Les négociations à plusieurs niveaux et, particulièrement au niveau local, sont très importantes dans les processus de changement institutionnel: "In each of the cases, political bargaining involved both informal negotiation among participants to devise local rules for resource use and lobbying to influence politicians and bureaucrats in legislation; court ruling; and administrative regulation regarding property rights" (Libecap 1989: 115). Chaque arrangement institutionnel observé est le fruit d'une négociation politique, ce qui, ajouté à la dépendance du sentier, produit une grande diversité de résultats. Les modifications des droits de propriété sont le fruit de compromis et correspondent généralement à des ajustements marginaux par rapport à la situation de départ.

Au cours de la négociation, les parties influentes reçoivent généralement des paiements compensatoires à la modification de l'arrangement institutionnel (Libecap 1989: 116)¹⁸. Aussi, les changements de droits de propriété portent des enjeux forts en termes de pouvoir politique et de redistribution des richesses. "Distributional conflicts inherent in any new property rights arrangements, even one that offers important efficiency implication, can block or critically constrain the institution that can be adopted" (Libecap 1989: 121). Les problèmes liés à la contractualisation autour des droits de propriété se concentrent autour de la redistribution de la rente.

La nouvelle économie institutionnelle nous renseigne sur l'importance des droits de propriété dans les relations (économiques) entre acteurs, mais aussi sur leurs conditions d'élaboration.

1.2.1.1.3. L'approche des droits de propriété dans l'économie des ressources naturelles

Les économistes des ressources naturelles s'intéressent aux régimes de droits de propriété et à leurs effets sur la gestion des ressources naturelles. Ils contestent deux positions dans leur champ, à savoir le fait que toute propriété commune mène à la destruction de la ressource (tragédie des communs) et le fait que le régime de propriété privée est plus efficient que tous les autres.

La réflexion la plus aboutie sur les régimes de propriété dans la gestion des ressources naturelles nous est fournie par Daniel Bromley. "Property is a benefit (or income) stream, and a property right is a claim to a benefit stream that some

¹⁸ "Attempts to reach a political consensus on changes in property rights involve negotiating side payments for influential parties by modifying the property right structure. [The] new property rights are likely to involve many compromises and bring only marginal adjustments from status quo conditions. Moreover, these changes in property rights generally will come late, when common-pool losses and, hence, the gains from agreement are large enough to facilitate side payments and other political exchanges to build a consensus for the new institutions. In short, institutional change is incremental, and the process of institutional change has an impact on the result" (Libecap 1989: 116).

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 of value (the benefit stream) against all others. Property is a triadic social relation involving benefit streams, right holders, and duty bearers" (Bromley 1992: 2; Bromley 1999: 66). La propriété, avant d'être la possession d'un objet, est un droit socialement garanti à un bénéfice. C'est une relation entre un ayant-droit, un bénéfice tiré d'une chose et les tiers-exclus. De plus, le droit de propriété ne produit ses effets que dans la mesure où une autorité défend les intérêts de l'ayant-droit (Bromley 1991: 15). Dans la majeure partie des cas, c'est l'Etat qui est le garant de la propriété.

Bromley établit une typologie des régimes de propriété qui lève une confusion longtemps entretenue dans la littérature, principalement entre la non-propriété et la propriété commune regroupées sous le terme de 'ressource commune' et qui assimilait la gestion en commun d'une ressource à la 'tragédie des communaux' (*tragedy of the commons*) (Hardin 1968)¹⁹. Il clarifie d'abord la distinction entre la ressource et le régime. Le droit de propriété ne découle pas de la nature de la ressource. C'est une construction juridique et sociale. "There is no such thing as a common property resource - there are only natural resources, controlled and managed as common property, or as state property, or as private property. Or, and this is where confusion persists in the literature, there are resources over which *no property rights* have been recognized. The latter situation is one of *open access (res nullius)*" (Bromley 1991: 2).

Le régime de propriété règle les relations entre personnes dans leur usage des ressources naturelles. Il génère une série de droits et de devoirs, de privilèges et de non-droits. Quatre régimes de propriété sont alors distingués. Avec la *propriété publique (state property)*, la propriété et le contrôle de la ressource sont aux mains de l'Etat. Les autorités publiques ont le droit de déterminer les règles d'accès et d'usage de la ressource et les usagers ont le devoir de les respecter (par ex. pour les forêts domaniales, les terrains militaires ou les cours d'eau navigables). La *propriété privée* est la capacité légale et sociale d'exclure les autres. Les propriétaires sont des personnes privées qui ont le droit d'user de la ressource de toutes les manières qui soient socialement acceptables. Les tiers ont le devoir de respecter la liberté d'usage du propriétaire (par ex. une source, les terrains d'une entreprise, etc.). La *propriété commune* est une forme collective de propriété (privée) pour laquelle les co-propriétaires décident collectivement des règles d'usage de la ressource (par ex. les pâturages et les bisses en Suisse, les communaux en France). Les tiers sont exclus de l'usage comme du processus de décision. Enfin, le *libre-accès* correspond à une absence de droits de propriété, selon l'adage *le premier arrivé est le premier servi* (par ex. la faune

¹⁹ Il est plus exact de parler de '*common-pool resource*' ou de '*common property regime*', mais jamais de *common property resource*. La *common-pool resource* se définit comme une ressource naturelle dont le nombre d'unités qui peuvent être

sauvage). Pour les trois premières catégories, un régime de propriété ne vaut que si une autorité est à même d'en assurer le respect. Dans le cas contraire, on retrouve rapidement la situation de libre-accès, une situation typique des cas de surexploitation et de destruction des ressources naturelles, justement cette "tragédie des communaux" décrite par Hardin (Hardin 1968).

Il n'existe pas de régime de droits de propriété meilleur qu'un autre en soi, mais leur efficacité relative est contingence, elle dépend de la situation rencontrée (Bromley 1991; Devlin et Grafton 1998). Bromley rejette l'idée qu'un régime de propriété privée est systématiquement le moyen de plus efficace de protéger la ressource (Demsetz 1967; Cheung 1970; Alchian et Demsetz 1973; Furubotn et Pejovich 1972). Dans des situations de surexploitation des ressources, il est nécessaire d'analyser le régime de propriété et de voir par quels mécanismes les pratiques destructrices pourraient être modifiées, plutôt que de vouloir transposer un modèle de marché ou d'agence étatique (voir aussi Cole 2002). Les caractéristiques des droits de propriété doivent être bien connues avant de formuler de quelconques recommandations en matière soit de politiques publiques, soit de réforme des droits de propriété (Devlin et Grafton 1998: 39). Avant de réfléchir à l'architecture d'un régime idéal de propriété, il convient de définir les objectifs politiques que l'on souhaite poursuivre, notamment en matière de conservation et de redistribution. "The preferred property-right regime or mix of regimes is the one that provides the best means and incentives for people to help internalize externalities in a cost-effective, equitable and sustainable way" (Devlin et Grafton 1998: 73). L'essentiel est de mettre en place des arrangements institutionnels qui incitent les usagers à protéger la ressource afin de garantir la renouvelabilité de celle-ci.

Bromley aboutit à l'idée que toute politique environnementale est un affrontement sur la définition de droits de propriété sur les ressources naturelles. "Environmental policy is nothing if not a dispute over the putative rights structure that gives protection to mutually exclusive uses of certain environmental resources" (Bromley 1991: 2). Toute la politique environnementale se construit autour de revendications conflictuelles de droits. Son étude doit se concentrer sur l'incidence des coûts et la structure de l'arrangement institutionnel: qui assume les coûts non désirés? Quelle est la structure institutionnelle qui prévaut? Qui doit assumer les coûts de transaction nécessaires à la résolution de la situation? Qui gagne et qui perd dans la résolution du problème?

1.2.1.1.4. La science politique du *Public Choice* en réponse: la théorie des communaux

Elinor Ostrom montre sous quelles conditions les usagers d'une ressource naturelle sont capables de s'organiser pour parvenir à une gestion durable. Au départ d'une critique des théories classiques de l'action collective (Hardin 1968; Dawes

prélevées est limité et qui est utilisée par plusieurs individus de manière simultanée (par ex. un aquifère, un système

1973; Olson [1965] 1978), elle démontre que des modes de gestion sont possibles en dehors de l'Etat et du marché (Ostrom 1990). La tragédie des communs (par ex. l'île de Pâques) n'est pas une fatalité²⁰. Les communautés humaines possèdent une faculté d'auto-organisation face à un problème partagé et dans une situation de dépendance vis-à-vis de la ressource. La démarche d'E. Ostrom consiste à développer une théorie sur les capacités et les limites qu'ont les individus à se doter d'institutions d'auto-gestion (*self-governing institutions*).

Les individus ont une capacité à s'auto-organiser. Ils parviennent à dépasser le dilemme des choix publics et à mettre en place leurs propres institutions sans recourir à la hiérarchie. "Instead of presuming that the individuals sharing a commons are inevitably caught in a trap from which they cannot escape, I argue that the capacity of individuals to extricate themselves from various types of dilemma situations varies from situation to situation" (Ostrom 1990: 14). Selon l'approche des choix collectifs, les individus, incapables de parvenir à la résolution d'un dilemme de premier ordre, n'ont, de plus, aucune raison de pouvoir parvenir à la résolution d'un dilemme de second ordre. Pour clarifier la distinction entre premier et second ordre, prenons l'exemple d'un aquifère. Pour un aquifère, la course au pompage entre les différents usagers est un dilemme de premier ordre. Les usagers sont conscients de la surexploitation et des dangers que celle-ci fait peser sur la pérennité de leur activité et pourtant ils continuent individuellement à pomper le maximum d'eau possible. Le dilemme de second ordre correspond à l'effort collectif pour se doter d'institutions qui permettraient, le cas échéant, de résoudre le problème de surexploitation (*'getting out of the trap'*). Contrairement aux prédictions des théories classiques des choix collectifs, E. Ostrom présente des cas empiriques de résolution du dilemme de second ordre (par ex. la pêche dans le lac d'Alanya en Turquie, ou les aquifères de la plaine côtière du sud en Californie). "The prediction that appropriators will not expand resources to supply new institutions is, however, not supported by these case studies" (Ostrom 1990: 137). En réalité, le dilemme de second ordre que représente le changement institutionnel peut être dépassé si le processus de changement se trouve fractionné en plusieurs petites étapes successives, dont les premières ont des coûts très faibles. Le processus de changement institutionnel est incrémental et séquentiel. Il permet la construction de rapports de confiance et d'incitations mutuelles entre les usagers, tous deux nécessaires à la conduite d'une action collective (Ostrom 1998). Il débute sous la forme d'un forum de discussion au sein duquel les parties échangent sur leurs pratiques et sur les problèmes qu'elles rencontrent. L'information sur la ressource se développe. La confrontation née du forum débouche sur des litiges,

d'irrigation ou une forêt) (Ostrom 2000).

²⁰ L'expression de *tragédie des communs* symbolise la dégradation systématique de l'environnement qui résulte d'une exploitation collective d'une ressource rare (Hardin 1968). Sur un pâturage, chaque berger perçoit un bénéfice individuel et direct à l'ajout d'un mouton supplémentaire, alors que le coût de cette action est reporté sur l'ensemble de la communauté des bergers. Par ailleurs, selon le *dilemme du prisonnier*, dans la théorie des jeux, la défection est la stratégie payante en l'absence de concertation (Dawes 1973). Enfin, selon le problème du *cavalier seul* (*free-rider problem*), la personne qui ne

qu'il convient dès lors de surmonter par des accords effectifs (et éventuellement contraignants). "What is presumed to be a second-order dilemma, in which institutional change is viewed as one large step, may or may not have the structure of a dilemma when institutional change is viewed as a sequential and incremental process" (Ostrom 1990: 141). Ainsi, E. Ostrom nous montre que le dilemme d'action collective peut être surmonté par les usagers d'une ressource naturelle²¹.

Les travaux d'E. Ostrom aboutissent à la proposition d'éléments théoriques pour une compréhension des changements institutionnels. Son institutionnalisme pointe l'importance des règles²² sur le comportement individuel. Les individus utilisent les institutions pour essayer de changer les règles du jeu afin d'atteindre de meilleurs résultats (Schlager 1999: 250). Le changement institutionnel est incrémental, c'est un processus itératif²³. Un changement majeur est susceptible de résulter d'une somme de changements mineurs (Schlager 1999: 251). E. Ostrom parle de changement institutionnel aussi bien pour la création que pour la réforme d'institutions. "Both origins and changes in institutions can be analyzed using the same theory when both are viewed as alterations of at least one status quo rule" (Ostrom 2000: 139). La situation antérieure

peut pas être exclue de la distribution des bénéfices d'un bien public a très peu d'incitation à contribuer volontairement à la production de ce bien (Olson [1965] 1978).

²¹ Le succès des modes d'auto-gestion dépend du respect d'un certain nombre de principes dans la construction institutionnelle (*design principles*). La démonstration qu'E. Ostrom effectue en ce sens repose sur une approche inductive fondée sur une sélection de cas emblématiques de succès et d'échec dans l'exploitation de ressources collectives (*common-pool resources* ou CPRs):

Définition claire du groupe des utilisateurs et des frontières de la ressource;

Congruence entre les règles d'appropriation de la ressource (définition des règles relatives aux périodes de temps, aux lieux, à la technologie utilisée et à la quantité de ressource prélevée), de fourniture de la ressource (travail, matériel, financement) et les conditions de mise en œuvre locale de ces règles;

Arrangements fondés sur le principe d'un choix collectif dans la mesure où la plupart des individus concernés par les règles opérationnelles peuvent participer à leur élaboration et/ou modification;

Le contrôle des comportements relatifs à l'appropriation de la ressource est fait sous la responsabilité de, ou directement par, les utilisateurs de la ressource eux-mêmes;

Les sanctions contre les contrevenants sont définies selon un principe de gradation;

Les mécanismes de résolution des conflits sont caractérisés par un accès rapide et facilité à des arènes locales peu coûteuses en termes de temps et de moyens;

Les droits à l'auto-organisation des utilisateurs (invention d'institutions propres) ne doivent pas être limités ou contrecarrés par des autorités gouvernementales extérieures;

Les activités d'appropriation, de fourniture, de contrôle, de mise en œuvre, de résolution des conflits, ainsi que de gouvernance, sont organisées en plusieurs niveaux qui s'emboîtent les uns dans les autres (Ostrom 1990: 90; Nahrath 2000: 129).

Ces huit principes sont interdépendants dans la mesure où la robustesse et la durabilité de l'arrangement institutionnel dépendent de leur présence simultanée (voir aussi la critique de S. Nahrath sur les limites de validité des principes (Bisang, Nahrath et Thorens 2000)).

²² Les règles sont définies comme des prescriptions (devoir, pouvoir et ne pas devoir) partagées qui sont mutuellement comprises et dont il est attendu qu'elles soient mises en œuvre dans des situations particulières par des agents responsables du contrôle et des sanctions (Ostrom 1999: 36).

²³ Le problème que rencontrent les appropriateurs d'une ressource collective (CPR) est un problème d'organisation: comment passer d'une situation où chacun agit de manière indépendante à l'adoption de stratégies coordonnées qui permettent de réduire l'effort commun et d'augmenter le bénéfice commun? Cela ne signifie pas nécessairement créer une organisation. S'organiser est un processus, l'organisation est seulement un résultat (Gibson, Ostrom et Ahn 2000: 38).

se trouve modifiée dans les deux cas de figure. En résumé, la théorie des *common-pool resources* (CPRs) consiste à faire reposer le changement institutionnel sur trois séries de conditions²⁴:

- les usagers doivent avoir la possibilité de négocier et de s'auto-organiser;
- le contexte doit induire des gains au changement; et
- la robustesse des institutions mises en place repose sur le respect des principes de design institutionnel²⁵.

Le changement institutionnel résulte donc de la combinaison entre un environnement propice et un calcul coûts/bénéfices de la part des usagers. "The crucial factor is not whether all attributes are favorable but the relative size of the expected benefits and costs they generate as perceived by the participants" (Ostrom 2000: 39). Les individus sont incités à s'associer pour se doter d'institutions dans la mesure où le gain individuel tiré de l'action collective dépasse amplement, et pour la grande majorité des usagers, les gains existants en situation de *statu quo*. "To explain institutional change, it is therefore necessary to examine how those participating in the arenas in which rule changes are proposed will view and weight the net return of staying with the status quo rules versus some type of change" (Ostrom 1990: 142)²⁶. Expliquer le changement institutionnel repose non seulement sur les attributs de la ressource et de la communauté d'usagers, mais aussi, et davantage encore, sur la perception qu'ont les usagers des bénéfices escomptés du changement en comparaison aux coûts escomptés de la transformation, d'une part, et du contrôle et de la mise en œuvre de l'arrangement institutionnel, d'autre part.

L'économie institutionnelle et, plus particulièrement, l'économie des droits de propriété et l'économie des ressources naturelles ont mis l'accent sur l'importance des droits de propriété dans l'accès et l'usage de la ressource. Les droits de propriété sont vus comme des faisceaux de droits, dont le contenu varie relativement facilement et dont le remaniement permet d'atteindre l'allocation la plus efficiente de la ressource, que ce soit sa distribution aux activités les plus productives ou son usage raisonné en faveur de sa durabilité. Les changements de politiques publiques sont appréciés en fonction de l'impact qu'ils produisent sur le faisceau de droits des usagers propriétaires, comme des changements dans les droits de propriété. Seulement, la seule prise en compte des droits de propriété nous paraît insuffisante dans une analyse complète

²⁴ "The term 'common-pool resource' refers to a natural or man-made resource system that is sufficiently large as to make it costly (but not impossible) to exclude potential beneficiaries from obtaining benefits from its use" (Ostrom 1990: 30).

²⁵ "If appropriators can engage in face-to-face bargaining and have autonomy to change their rules, they may well attempt to organize themselves. Whether they organize depends on attributes of the resource system and the appropriators themselves that affect the benefits to be achieved and the costs of achieving them. Whether their self-governed enterprise succeeds over the long-term depends on whether the institutions they design are consistent with design principles underlying robust, long-living, self-governed systems" (Ostrom 2000: 46).

des modalités de la gestion de la ressource et de ses usages (Kissling-Näf et Varone 2000; Varone *et al.* 2002). Une analyse des politiques publiques de protection et d'exploitation de la ressource doit s'y superposer pour pouvoir décrire correctement l'environnement régulateur à l'intérieur duquel évoluent les usagers, autrement nommé 'régime institutionnel de ressource'.

1.2.1.2. L'analyse des politiques publiques de l'environnement

L'analyse des politiques publiques (*policy analysis*) a pour ambition d'expliquer l'Etat au moyen de l'analyse de ses produits. Elle a développé une série d'outils qui permettent tout aussi bien de comprendre le cheminement du processus décisionnel de l'Etat que de réaliser une étude de contenu d'une politique publique. Nous regardons ici quels sont les fondements de l'analyse des politiques publiques avant de nous intéresser plus particulièrement au courant du *policy design* et à l'analyse des politiques publiques d'environnement.

1.2.1.2.1. Les fondements de l'analyse des politiques publiques

Harold D. Lasswell fut le premier à employer le concept de *policy sciences* (Lasswell 1951). "We can think of the policy sciences as the disciplines concerned with explaining the policy-making and policy-executing process, and with locating data and providing interpretations which are relevant to the policy problems of a given period" (Lasswell 1951: 14). L'analyse des politiques publiques s'intéresse au processus politique ou aux étapes fonctionnelles (c'est-à-dire aux phases successives du processus de décision publique) d'une politique ou d'un programme gouvernemental (DeLeon 1999: 19). Elle est guidée par la question de recherche suivante: "How, why, and to what effect different governments pursue particular courses of action or inaction?" (Heidenheimer, Heclo et Teich Adams 1990: 3).

Une politique publique, pour sa part, peut être définie comme un ensemble de décisions et d'actions que prennent les acteurs politico-administratifs en vue de résoudre un problème reconnu socialement et défini politiquement comme collectif (par ex. les politiques de lutte contre les pollutions diffuses ou de surveillance de la qualité des eaux de baignade). La recherche porte aussi bien sur les éléments substantiels des politiques publiques (contenu des décisions et programmes publics) que sur les éléments procéduraux (processus de décision et de mise en œuvre) (DeLeon 1999: 21).

L'analyse de l'action publique est rendue possible par un découpage du processus de décision en différentes phases (*Policy process/ stages heuristic*): la mise à l'agenda, l'élaboration, l'adoption, la mise en œuvre, l'évaluation et,

²⁶ Les usagers en rivalité font un calcul sur les coûts et les bénéfices que peut leur apporter la résolution.

éventuellement l'arrêt²⁷. Ces étapes servent de base pour identifier et catégoriser les acteurs comme les actions de façon à éclaircir et élucider les problèmes donnés. Bien qu'aujourd'hui il soit communément admis que les phases sont un bien piètre reflet de la réalité du processus de décision, pour cause d'entremêlement constant de ces différentes phases, cette séquentialisation demeure utile à l'analyste.

L'analyse des politiques publiques postule que l'Etat fonctionne selon une approche par problèmes. En raison du nombre de problèmes formulés par la société, celui-ci décide de répondre ou non aux sollicitations qui lui sont formulées (Bachrach et Baratz 1963). Son action se limite à résoudre les problèmes qu'il désigne comme des problèmes publics et parmi lesquels il sélectionne une série de questions jugées prioritaires par le personnel politique. La capacité à faire reconnaître un problème comme public et à le mettre à l'agenda dépend de relations de pouvoirs entre des groupes d'acteurs (Bachrach et Baratz 1970). L'Etat ne se mobilise pas systématiquement en fonction de problèmes objectifs. Les problèmes, tout comme les réponses apportées, sont construits socialement et soutenus par une mobilisation politique.

L'analyse des politiques publiques reste attentive aux questions de démocratie, d'égalité et de justice qui lui servent de référent normatif à partir desquels elle peut apprécier les décisions et les choix publics. Elle contribue à mettre en évidence les travers de l'action publique lorsque celle-ci contribue à museler les revendications de groupes sociaux défavorisés et à renforcer la capacité de blocage du système politique en faveur de groupes privilégiés (Bachrach et Baratz 1970; Schneider et Ingram 1997)²⁸. L'analyse des politiques publiques étudie les produits de l'Etat pour s'interroger sur les mécanismes de décision politique au sein des démocraties. Il s'agit aussi bien de savoir "qui gouverne?" (Dahl 1961) ou "qui a du pouvoir?", que de savoir qui est exclu de la sphère de décision, des bénéfices et privilèges publics, et pourquoi (Bachrach et Baratz 1970: 50).

1.2.1.2.2. L'analyse du *policy design*

L'analyse du *policy design* est un courant de l'analyse des politiques publiques qui consiste à étudier les mécanismes et les enjeux propres à la formulation d'une politique publique. Elle s'intéresse à la "conception des stratégies d'intervention de l'Etat" (Varone 1998: 12). Aussi bien le processus (*design as process*) que les résultats de l'étape de formulation des politiques (*design as output*) en constitue les sujets d'étude (Schneider et Ingram 1988: 62). La cohérence du design d'une

²⁷ Initialement, Lasswell en proposait sept: *intelligence, promotion, prescription, invocation, application, termination and appraisal* (DeLeon 1999: 20; Lasswell 1956).

²⁸ Lasswell parle de *policy sciences of democracy*: "Hence it is to be foreseen that the emphasis will be upon the development of knowledge pertinent to the fuller realization of human dignity" (Lasswell 1951: 10).

politique et son efficacité dans la résolution des problèmes sociaux sont deux axes qui doivent guider le décideur politique dans l'élaboration de la politique publique.

A des fins analytiques, le *policy design*, en tant que produit de la délibération politique, est découpé en cinq éléments constitutifs (Knoepfel, Larrue et Varone 2001; Schneider et Ingram 1997: 81ff): les objectifs, la logique d'action, les groupes-cibles, les instruments et l'arrangement politico-administratif de mise en œuvre. L'objectif du *policy design* consiste à résoudre un problème identifié comme un problème public. La logique d'action articule l'objectif visé, la désignation de responsables du problème public ou, du moins, de personnes dont le comportement influe sur le problème public, et les moyens de modifier leur comportement en vue de résoudre ce problème. Les groupes-cibles sont les personnes désignées et les instruments les moyens d'agir sur leur comportement. Enfin, pour mettre en œuvre la politique publique, un arrangement politico-administratif est élaboré qui désigne les autorités ou les groupes chargés de l'exécution de la politique.

L'analyse du *policy design* permet de mettre à jour les incohérences conceptuelles des designs d'intervention de l'Etat. En effet, la rationalité ne va de soi dans la conduite des politiques publiques. Les politiques publiques sont souvent incomplètes, incohérentes et partiellement mises en œuvre et l'exécution d'une politique publique ne va pas de soi: "Les modalités d'exécution et la nature des résultats d'une intervention étatique sont directement liées à la qualité du design de celle-ci" (Varone 1998: 18). Dans notre analyse des rivalités entre usagers de l'eau, le *policy design* nous fournit les outils nécessaires à l'analyse des lois qui encadrent le comportement des usagers de l'eau. Au-delà, il nous permet de regarder comment les textes sont effectivement mis en œuvre, quels sont les effets qu'ils produisent et quelle est leur efficacité. Une analyse du *design* des politiques publiques nous permet de saisir la portée des règles activées par les usagers.

1.2.1.2.3. Un objet de prédilection de l'analyste: les politiques environnementales

Les politiques d'environnement font l'objet de nombreuses études en matière d'analyse des politiques publiques, notamment en raison de leur caractère novateur et du fait qu'elles engendrent des effets redistributifs importants et remettent en cause des arrangements sectoriels préexistants (par ex. modes de transports des marchandises ou sources d'approvisionnement énergétique). Les politiques publiques d'environnement sont un lieu d'élaboration de théories, particulièrement sur les questions redistributives (tout comme les politiques sociales), qui peuvent ensuite être testées dans d'autres secteurs. Les travaux se concentrent principalement sur trois domaines: le choix des instruments, les arrangements politico-administratifs et les jeux d'acteurs relatifs à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques (groupes d'influence, réseaux et administrations).

Tout d'abord, les travaux sur le contenu des politiques publiques se concentrent sur le choix des instruments (Sabatier et Mazmanian 1980; Dente 1995; Howlett 2002; Montpetit 2002). Ils cherchent à montrer quelles sont les conditions qui justifient le choix des instruments dans la conduite d'une politique. Ce choix des instruments est principalement influencé par: (1) les caractéristiques des instruments; (2) la nature du problème en question; (3) les préférences subjectives des décideurs politiques; et (4) la réaction attendue des groupes sociaux considérés (Howlett 2002). La continuité observée dans la combinaison de choix d'instruments substantiels et procéduraux dans différents Etats atteste de styles de politiques publiques en faveur desquels ces Etats optent (Knill 1998; Kagan 1991).

Concernant la détermination des objectifs de politique publique, les analyses se penchent sur les processus et les conditions qui orientent la définition des problèmes publics et les modèles de causalité sous-jacents. Elles partent d'une observation des changements (historiques) dans la définition des objectifs des politiques environnementales. En France, par exemple, la pollution de l'air passe au long du XX^{ème} siècle d'un problème d'hygiène et de santé publique, à un problème de développement industriel puis à un problème de transport. Cette évolution dans la reconnaissance du problème et, par conséquent, dans la détermination de l'objectif de la politique de l'air, est expliqué comme étant le résultat d'une modification de l'arrangement politico-administratif d'élaboration et de mise en œuvre de la lutte contre la pollution de l'air (Vlassopoulou 1999; Larrue et Vlassopoulou 1999). Ces travaux mettent en évidence la dynamique de construction d'un problème public et le modèle de causalité qui lui est associé.

D'une manière plus générale, Knoepfel et al. s'intéressent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques (Knoepfel, Larrue et Varone 2001: 301-310). Ils avancent l'idée que le contenu d'une politique publique, une fois qu'il a été arrêté, est relativement stable au cours du développement de la politique. En revanche, l'élaboration de la politique publique, la détermination de son contenu, est l'objet de luttes entre des acteurs sociaux qui, à partir du moment où ils sont affectés par la politique, mobilisent les règles institutionnelles et les ressources d'action dont ils disposent, en vue défendre leurs intérêts propres. Les jeux des acteurs sont déterminants dans l'élaboration des politiques publiques.

Les jeux d'acteurs sont placés au centre de la plupart des analyses de politiques publiques. En particulier, les réseaux d'acteurs qui s'articulent autour des politiques publiques sont vus comme des communautés composées d'un mélange d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux qui partagent le même intérêt pour une question politique. La composition du groupe est dépendante de la formulation du problème (Knoepfel, Larrue et Varone 2001: 152). Les nouveaux mouvements sociaux ont une fonction importante en matière de mise à l'agenda, d'élaboration et de mise en œuvre des politiques (Lascoumes 1994). L'Etat est également vu comme un acteur, dont la capacité d'action influence la qualité de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques environnementales (Jänicke et Weidner 1997; Weidner et Jänicke 2002: 5; Grant, Perl et Knoepfel 1999). Les administrations spécialisées, dont capacité repose sur la construction

d'une expérience et d'un savoir-faire, jouent un rôle de moteur dans la conduite de ces politiques (Vogel 1993; Perl, Hargraft et Muxlow 1999: 21). De manière générale, l'analyse des politiques publiques environnementales regarde comment les acteurs, les institutions et les processus s'adaptent aux enjeux posés par les revendications en faveur d'un meilleur environnement (VanNijnatten et Boardman 2002: ix).

Notre travail est issu de l'analyse des politiques publiques environnementales, mais il se situe à la marge du champ disciplinaire. Loin de vouloir renier les travaux de nos prédécesseurs, il nous semble important d'approfondir une étape importante et peu développée du cycle d'une politique publique: son activation par les groupes-cibles²⁹. Notre analyse de l'activation des règles s'étend également à l'activation des droits de propriété, lesquels ont jusqu'ici fait l'objet de très peu d'attention en matière d'analyse des politiques publiques, alors même qu'ils pré-structurent la distribution des ressources entre acteurs et interfèrent dans la mise en œuvre des politiques publiques. L'intuition qui a guidé notre démarche vers ces processus d'activation des règles consiste à croire que l'État n'est pas le seul acteur effectivement en charge de l'application des politiques publiques. Les acteurs concernés se réapproprient les règles une fois celles-ci adoptées et les activent pour servir leurs propres objectifs³⁰. La production d'outputs d'une politique publique peut donc aussi venir d'une mobilisation des groupes bénéficiaires de cette politique: "Pour les acteurs sociaux, [une politique publique] constitue une opportunité à mobiliser, ou non, selon leurs intérêts et leur pouvoir. [Les] activités d'interprétation et de mobilisation menées par les différentes catégories d'acteurs sociaux sont déterminantes dans la réalisation des objectifs" (Lascoumes 1994: 98)³¹. Ainsi, nous nous intéressons à l'activation des politiques publiques et des droits de propriété par les usagers de l'eau dans le but de résoudre leurs rivalités d'usages. Nous essayons d'expliquer pourquoi des usagers, sur le terrain, activent telle ou telle règle dans la défense de leur usage.

L'analyse des politiques publiques seule ne nous permet pas d'appréhender facilement la question des droits de propriété mise en avant par l'économie institutionnelle. Les changements du *policy design* possèdent pourtant des effets redistributifs amplifiés par l'existence de propriétaires et de non-propriétaires parmi les groupes-cibles. L'intégration de l'analyse des politiques publiques et des droits de propriété repose sur l'utilisation du concept de régime institutionnel de

²⁹ A l'exception notable de Knoepfel, Larrue et Varone (2001) qui montrent que les acteurs activent des règles institutionnelles, spécifiques ou générales, en guise de ressources d'action pour faire valoir leurs intérêts (ressource droit). Dans une certaine mesure, Lascoumes évoque aussi cette activation des politiques publiques par les acteurs (Lascoumes 1994).

³⁰ "Above all there is the growing awareness that government cannot be the sole initiator, implementer, and enforcer of environmental policy" (VanNijnatten et Boardman 2002: xiii).

ressource, lequel adopte une approche par ressource et non plus une approche sectorielle. Celui-ci intègre les apports de l'économie institutionnelle et de l'analyse des politiques publiques.

1.2.2. Le régime institutionnel de ressource

Le régime institutionnel de ressource offre une vision synthétique des modalités de gestion de la ressource. Il présente le cadre institutionnel à l'intérieur duquel évoluent les usagers en intégrant deux modes de régulation du comportement des usagers vis-à-vis de la ressource, les droits de propriété et les politiques publiques. Ce cadre précise les modalités d'accès et d'usage de la ressource et organise les relations entre les usagers.

1.2.2.1. Présentation du régime

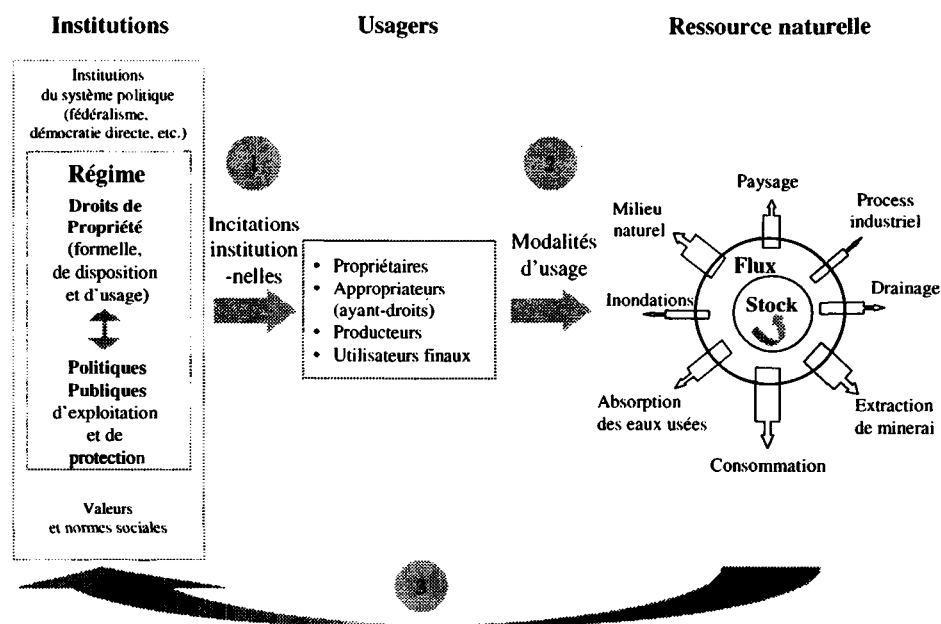
1.2.2.1.1. Définition

Le régime institutionnel de ressource est un cadre analytique qui reprend l'ensemble des règles institutionnelles qui influencent le comportement des usagers d'une ressource naturelle (Aubin et Varone 2001: 12). Le régime est plus précisément défini comme: "an institutional framework which combines the prominent programme elements of a resource-specific protection and/or exploitation policy (=policy design) with a specific arrangement of the formal ownership, disposition and use rights for the goods and services provided by a natural resource (=water rights system)" (Varone *et al.* 2002: 83)³². Le régime est un corpus de règles, formelles (*de jure*) et informelles (*de facto*) qui s'appliquent à l'accès et l'usage de la ressource. Les règles sont définies comme des prescriptions partagées parmi les personnes impliquées qui réfèrent à des actions exigées, permises ou interdites (Ostrom, Gardner et Walker 1994: 38). Il résulte de la combinaison des droits de propriété formelle, de disposition et d'usage sur la ressource, d'une part, avec les politiques d'exploitation (par ex. drainage agricole, navigation, eau en bouteille) et de protection (par ex. épuration des eaux, surveillance des nappes, débits minimaux des rivières) de la ressource, d'autre part. Le postulat principal de cette approche consiste d'ailleurs à considérer que les deux dimensions institutionnelles sont complémentaires et qu'elles doivent être considérées de façon simultanée dans le but de parvenir à une gestion durable de la ressource (Varone *et al.* 2002: 82).

³¹ A cette fin, P. Lascoumes utilise volontiers la parabole musicale. Selon lui, une politique publique est "une partition dont s'emparent les instrumentistes sociaux pour l'interpréter en fonction de leurs besoins et de leurs talents, de leurs contraintes et de leurs ressources" (Lascoumes 1994: 98).

³² "Diesem Anspruch soll das Konzept des institutionellen Ressourcenregimes (IR) genügen. Als IR definieren wir eine spezifische *Kombination aus einem eigentumsrechtlichen Regelwerk* (d.h. formelle Eigentumstitel sowie Verfügungs- und Nutzungsrechte) *und öffentlichen Schutz- und Nutzungspolitiken* (d.h. Ziele, Wirkungsmodelle, Zielgruppen, Instrumente

Figure 1-2: Schéma de relation causale entre le régime et la durabilité



Source: Nahrath (2003: 29), adapté de (Kissling-Näf et Varone 2000: 238).

Le régime institutionnel de ressource est un outil d'analyse de la gestion des ressources naturelles. Il adopte une perspective de ressource. Nous pouvons dire que le régime part de la ressource. Au lieu de s'intéresser à tel ou tel aspect particulier du droit des biens (par ex. les servitudes en matière d'écoulement des eaux) ou à telles politiques publiques (par ex. la politique de développement des voies navigables), il regarde l'ensemble des dispositions régulatrices qui s'appliquent à une ressource donnée et comment elles se combinent (dans des relations de concurrence ou de complémentarité). Dans une perspective de développement durable et de gestion intégrée des ressources naturelles, le régime permet de mesurer le degré d'intégration de l'ensemble des dispositions régulatrices et d'apprécier l'impact de ces dispositions sur le comportement des usagers et sur la durabilité de la ressource (cf. Figure 1-2). Il relie de manière causale trois composantes majeures de la gestion des ressources naturelles: le cadre institutionnel, les usagers et la ressource naturelle et les biens et services qui en sont tirés (extrait de Nahrath 2003: 28-29):

1. "La première relation (causale) investiguée concerne les incitations produites par le cadre institutionnel sur les comportements des acteurs. Il s'agit ici de décrire d'une part, les dispositifs institutionnels de régulation des

und Vollzugsakteure), die sich auf die dadurch regulierten Güter und Dienstleistungen einer natürlichen Ressource beziehen. Jedes IR setzt sich aus diesen beiden Komponenten zusammen" (Knoepfel, Kissling-Näf et Varone 2001a: 35).

comportements, leur organisation interne, leur(s) objectif(s), la logique de leur(s) hypothèse(s) causale(s), ainsi que leurs transformations dans le temps et d'autre part, les impacts (ou non) du régime sur les comportements des différents utilisateurs vis-à-vis de la ressource, c'est-à-dire, plus particulièrement, les mécanismes par lesquels le régime influe ou non sur les usages effectifs de la ressource. La question à laquelle il s'agit de répondre est de savoir si les changements au sein du cadre institutionnel ont eu des effets sur les comportements effectifs des utilisateurs de la ressource, et si oui, de quel ordre;

2. "La deuxième relation analysée porte sur les effets des (changements de) comportements des acteurs sur les modalités d'usages de la ressource et, au-delà, sur l'état physique de cette dernière. La question à laquelle il s'agit de répondre dans ce cas est de savoir si les changements de comportements des utilisateurs de la ressource ont eu des effets sur l'état de celle-ci, et si oui, de quel ordre;
3. "La troisième relation causale porte sur la « boucle de rétroaction » reliant la ressource au cadre institutionnel et plus particulièrement au régime. Il s'agit ici de s'interroger sur l'existence d'une relation causale entre l'évolution de l'état (physique) de la ressource (raréfaction, dégradation qualitative, surabondance, etc.) et les transformations dans le temps des régimes (accroissement ou réduction de son étendue ou de sa cohérence, etc.). La question à laquelle il s'agit de répondre est de savoir si des modifications de l'état physique de la ressource, respectivement de sa capacité à fournir tel ou tel B&S, ont contribué à la transformation de l'un ou l'autre aspect de l'organisation interne du régime, et si oui, dans quelle proportion" (extrait de Nahrath 2003: 28-29).

L'analyse que le régime institutionnel de ressource permet est une *analyse institutionnelle*. Nous cherchons à montrer quel est le rôle des institutions dans la gestion des ressources naturelles. Les institutions sont souvent comprises comme étant un ensemble de règles qui structurent les relations entre des individus. Elles établissent les limites des actions ou réactions tolérées dans des situations données et elles organisent les relations entre les individus de sorte que leurs interactions garantissent une certaine stabilité (*equilibrium*) (Kissling-Näf et Varone 2000: 6). En ce sens, Scott établit que: "Institutions consist of cognitive, normative, regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behaviour" (Scott 1995: 33). Une institution peut aussi bien être une règle formelle ou informelle qu'une organisation. Nous parlerons plus volontiers de règles et d'organisations pour éviter toute confusion.

Selon Mayntz et Scharpf, un cadre institutionnel comprend trois catégories de règles: les règles qui définissent les normes (matérielles) et les procédures (formelles) dans des situations données, celles qui autorisent ou refusent l'accès à certains groupes et celles qui déterminent les relations entre acteurs donnés (dominance et dépendance) (Mayntz et Scharpf 2001: 103). Les institutions n'ont pas d'effet déterminant: "Au contraire, les facteurs institutionnels constituent bien plus un

contexte de l'action stimulant, potentialisant ou limitant" (Mayntz et Scharpf 2001: 100). Le cadre institutionnel autorise ou entrave l'action, mais il ne la détermine pas. Le cadre institutionnel est un élément constitutif des acteurs et des constellations d'acteurs. "[II] structure leur accès aux ressources nécessaires à l'action, influence leurs orientations et modèle des aspects importants des situations auxquelles chaque acteur est confronté" (Mayntz et Scharpf 2001: 118). Le régime institutionnel de ressource constitue le cadre institutionnel à l'intérieur duquel les usagers évoluent.

Les dimensions temporelle et spatiale sont prises en compte dans le cadre analytique des régimes institutionnels de ressource. La perspective institutionnelle ne prend de sens explicatif qu'à partir du moment où elle retrace le développement historique des institutions qu'elle analyse: *"Institutions are both the result of past actions and the framework within which their new activities take place. Institutions and, hence, IRs can change over time and become increasingly differentiated"* (Kissling-Näf et Varone 2000: 6; Thelen 1992). La dimension spatiale, quant à elle, nous renvoie au périmètre de la ressource. Le régime de gestion d'une ressource ne peut être mis en évidence qu'à l'intérieur d'un périmètre donné. Toutefois, aussi réduit soit le périmètre de la ressource, il demeure nécessaire de tenir compte des règles adoptées à des échelons supérieurs (par ex. directive européenne 91/271/CEE sur l'épuration des eaux usées dans l'application d'un plan d'égouttage dans un quartier). Les dimensions spatiales et temporelles du régime sont donc essentielles.

1.2.2.1.2. Les droits de propriété et les politiques publiques comme composantes du régime

Le régime institutionnel de ressource combine une analyse des droits de propriété et des politiques publiques qui s'appliquent à une ressource donnée. Il nous paraît particulièrement important de croiser ces deux catégories de règles institutionnelles car, dans la réalité, de nouvelles politiques publiques modifient certains droits de propriété: 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, l'ancienne politique 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, sont fortement limitées si les propriétaires du lit de la rivière, soit les riverains, ne curent pas suffisamment ce lit.

L'imbrication entre les deux éléments constitutifs d'un régime institutionnel (cf. Tableau 1-3) 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 1-3: *Éléments constitutifs d'un régime institutionnel d'une ressource naturelle*

Régime institutionnel d'une ressource naturelle	
<i>Droits de propriété</i> sur la ressource	<i>Politiques publiques</i> 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 6. Outputs

Source: Knoepfel, Larrue et Varone (2001: 36)

1.2.2.1.3. Typologie et trajectoire des régimes

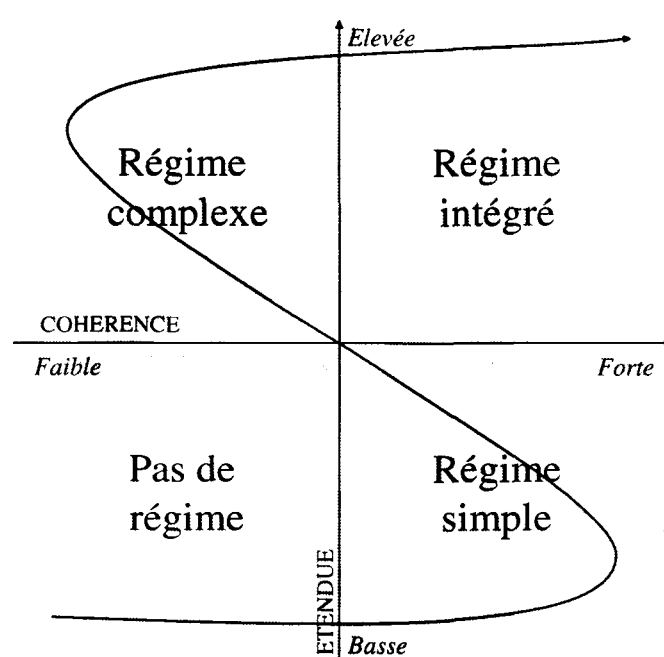
Une typologie (de nature purement heuristique) des régimes institutionnels de ressource peut être élaborée suite au croisement de deux critères principaux:

- 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. Nous chercherons à voir l'évolution de l'étendue relative des biens et services (B&S) régulés au cours du temps, soit "le *rapport exact* entre les B&S explicitement régulés par le régime et les B&S effectivement exploités à un moment donné du temps" (Nahrath 2003: 41);
- 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'usagers contribue à éviter qu'un usager soit limité dans son comportement en tant que groupe-cible, alors que ce même usager 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 ineffective. 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'usagers définis par les droits de propriété et les politiques publiques et plus il y a coordination au sein même des politiques publiques, plus la cohérence du régime sera élevée. Nous distinguerons entre la cohérence interne de chacune des composantes du régime (droits de propriété et politiques publiques) et la cohérence entre les deux composantes, appelée la cohérence externe (Nahrath 2003: 41).

Le fait de croiser la cohérence et l'étendue nous permet d'établir une classification des régimes institutionnels de ressource. Nous identifions quatre types idéaux (cf. Figure 1-3): l'absence de régime, le régime simple, le régime complexe et le régime intégré. Cette classification provisoire des régimes est étroitement liée au postulat suivant: seul un régime intégré permet une gestion durable de l'eau, soit la satisfaction de tous les usages en même temps que la pérennité (ou renouvelabilité) de la ressource. 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).

Figure 1-3: Typologie des régimes institutionnels de ressources naturelles



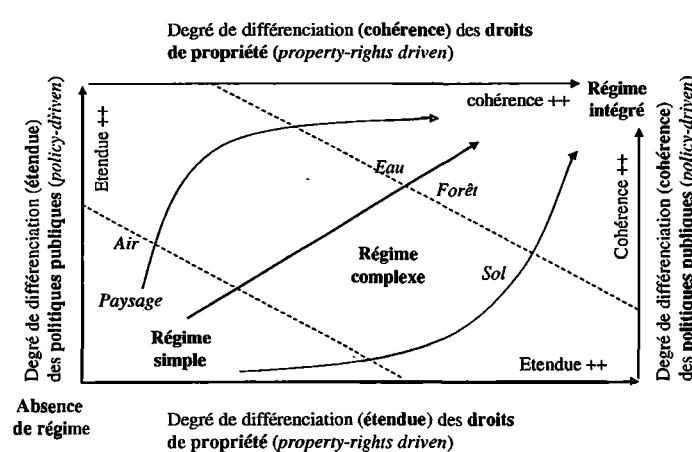
Source: D'après Knoepfel, Larrue et Varone (2001: 38)

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 XIX^{ème} siècle. Il régule certes de manière parfaitement coordonnée les prélèvements et le drainage des champs (cohérence élevée), mais il 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 régimes institutionnels de l'eau qui se développent dans les trois régions de Belgique 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 réalisées. 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 empiriques³³.

Dans une perspective historique, l'évolution des régimes institutionnels de ressource se décompose en phases, dont chacune possède une logique d'action différente. Cette appréciation en phases du régime (ou des différents régimes) permet de dessiner des trajectoires qui nous renseignent sur le degré d'intégration du régime et sur la tendance à réguler les usagers d'une ressource plutôt par les droits de propriété ou plutôt par les politiques publiques. Dans la Figure 1-4, nous observons trois trajectoires de régime différentes.

Figure 1-4: Trajectoires des régimes institutionnels de ressource (pour cinq ressources en Suisse au XXème siècle)



Source: Knoepfel, Kissling-Näf et Varone (2003: 14), adapté de Nahrath (2003: 45)

Ainsi, le régime nous permet d'apprécier la contribution des différentes régulations publiques à la durabilité des usages des ressources naturelles. Après avoir vu la logique du cadre conceptuel du régime, il convient de se pencher davantage sur les deux composantes essentielles du régime, à savoir les droits de propriété et les politiques publiques, afin de mieux

³³ Pour la confirmer ou l'infirmier, 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

comprendre les rôles respectifs et la portée de ces deux types d'institutions dans la gestion (durable) des ressources naturelles.

1.2.2.2. La propriété et le droit d'usage

La propriété est un concept qui couvre aussi bien la possession que la capacité juridique à tirer profit de la chose possédée. La propriété sur l'eau se rattache plus spécifiquement à la propriété du sol, la propriété foncière. Nous tentons d'objectiver la notion de propriété pour la rendre opérationnelle dans notre analyse des règles activées par les usagers. A partir de la définition de la propriété, nous opérons une distinction analytique entre trois types de droits de propriété et regardons, sans entrer dans les particularités nationales, en quoi consiste la propriété sur l'eau.

1.2.2.2.1. Définition et origine de la propriété

La gestion des ressources naturelles dans une perspective de développement durable nécessite une prise en compte des droits de propriété, lesquels déterminent l'accès et l'usage de ces ressources. Ces droits de propriété évoluent au fil du temps et des problèmes, modifiés par des politiques publiques et des adaptations successives. Ce sont avant-tout des règles, décrites dans le code civil, mais qui représentent également, au-delà du droit, un ensemble de normes et de valeurs portées par les propriétaires aussi bien que par les autres usagers.

Dans sa définition, la propriété est à la fois attribut et possession, deux notions à première vue très dissemblables. En premier lieu, la propriété qualifie les attributs de la personne³⁴. Elle est le propre, la qualité particulière de quelqu'un ou de quelque chose: attribut, faculté, pouvoir ou vertu (*Larousse*). En second lieu, la propriété est aussi la possession, c'est-à-dire la manifestation du pouvoir de la personne sur une chose. Propriété et droit de propriété se confondent dans le langage commun. La propriété désigne le droit par lequel une chose appartient en propre à quelqu'un, tout comme elle désigne la chose elle-même (*Littre*). Il n'est dès lors pas évident de distinguer la propriété du droit d'exercer celle-ci. La propriété établit un lien particulier entre une chose et une personne³⁵. Elle crée toutefois une relation triadique entre le possesseur, sa chose et les autres (Bromley 1999: 66). L'appropriation implique l'exclusion des tiers: "On entend par propriété ce qui est propre à chacun de nous, ou ce qui appartient à l'un exclusivement aux autres" (Proudhon 1835: 11). La propriété est

celle-ci (évolution historique vers plus ou moins de durabilité) et, enfin, tester empiriquement la validité de la correspondance supposée.

³⁴ Aristote réserve le mot à "ce qui, sans exprimer l'essentiel de l'essence de son sujet, n'appartient pourtant qu'à lui, et peut s'échanger avec lui en position de prédicat d'un sujet concret" (Proust 1990: 2085).

³⁵ Ce lien ne se manifeste jamais entre deux personnes. Au temps de la Grèce antique, et plus tard dans les colonies, un esclave était considéré comme une chose et non pas comme une personne. Il fut exclu, dès l'origine, qu'une personne soit propriétaire d'une autre personne.

rattachée au propre de la personne: sa personnalité, ses traits particuliers, son patrimoine et son domaine. Les deux définitions de la propriété tendent ainsi à se rejoindre. La propriété d'un bien devient, à son tour, un attribut de la personne³⁶.

Dans une perspective historique, l'évolution de la propriété depuis l'antiquité se découpe en trois phases. Tout d'abord, le *droit romain* consacre l'établissement de la propriété et, particulièrement, de la propriété foncière. Il établit également les distinctions entre les choses et les biens. Les ressources naturelles reçoivent le statut de choses communes (*res communes*). Dans un second temps, le *droit médiéval*, édifié sur les ruines du droit romain, consacre la coutume, ou plutôt les coutumes. La propriété foncière, considérée comme l'octroi d'un droit absolu sur le sol et sur tout ce qui s'y attache, disparaît avec la féodalité, sous l'influence de l'Eglise. La terre appartient à Dieu et les hommes en sont dépositaires. Les droits de propriété sont attribués en fonction des usages et des titres. Une somme de droits et de devoirs se superposent sur une même parcelle (*pluria domina*). Finalement vient le *code civil*, adopté en 1804, qui consacre le remembrement de la propriété et le pouvoir absolu du propriétaire sur son bien. Le code civil est le produit de la Révolution française. Il reprend les aspirations de la bourgeoisie à changer l'ordre juridique de l'Ancien régime³⁷. Dès sa mise en chantier, en 1790, un puissant courant étatique affronte les tenants d'un droit naturel antérieur et supérieur au droit positif. Ce courant entend faire procéder la liberté et la propriété de la seule loi et confier au seul Etat la mission de les garantir par le droit. Le code civil néglige le rôle des traditions sociales et culturelles au profit du droit écrit. Loin de remettre à plat le système juridique français, il réalise un compromis entre le droit romain, le droit coutumier (Ancien Droit) et les innovations introduites par la Révolution française (Goy 1988: 515). C'est toutefois la propriété foncière qui est mise en avant dans sa version finale, au grand dam des socialistes et des libertaires qui considèrent que le statut de l'individu se retrouve défini par son rapport à la propriété³⁸. Le code civil se répand à travers l'Europe, au-delà même des territoires conquis par Napoléon³⁹. En France, il traverse les régimes politiques sans modification fondamentale et constitue un héritage intact de la Révolution française, du moins pour

³⁶ Un constat utile à la compréhension de la violence des réactions que suscitent les atteintes à la propriété. Ceci est d'autant plus vrai et important pour les ressources génétiques.

³⁷ "Dans leur *Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen*, [les bourgeois] mettaient la propriété au nombre des *quatre* droits - quatre seulement - considérés comme "sacrés et inaliénables": "Ces droits sont la liberté, l'égalité, la sûreté, la propriété"; et ils ajoutaient: "la propriété est un droit inaliénable et sacré" (Faguet 1907: 22).

³⁸ "Dans le domaine de la propriété, les rédacteurs se sont préoccupés, pour l'essentiel, de la propriété foncière sans s'intéresser à la propriété mobilière: l'abolition de la féodalité et l'affranchissement de la terre - mesures révolutionnaires - ont été réaffirmés, et la propriété, parce qu' "elle a fondé les sociétés humaines" et n'est pas à l'origine de l'inégalité entre les hommes, devient "un droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue". C'est le code idéal pour une nation de paysans-propriétaires, alors que, trop souvent, on tente de lui attribuer des vertus particulières dans le futur développement du capitalisme industriel et financier" (Goy 1988: 516).

³⁹ Par ex. Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Espagne, Portugal, Italie, Pologne, Roumanie, Turquie, Québec, Argentine (Hobsbawm [1962] 1969).

ce qui concerne les droits de propriété. Pourtant, tout au long du XIX^{ème} siècle, la question de la propriété est un enjeu majeur qui suscite des luttes politiques féroces⁴⁰.

1.2.2.2. La propriété comme règle

La propriété est avant-tout une règle, c'est-à-dire une prescription légale, qui s'impose aux acteurs sociaux et qui conditionne leur comportement (Reynaud 1993). La règle est le produit d'un processus de régulation et elle repose sur un appareil coercitif qui garantit son respect et sa pérennité. Elle s'impose à l'individu, qu'il l'accepte ou non, et ne se déduit pas des préférences, des intérêts ou des passions de celui-ci, pas plus que des habitudes ou des chemins frayés par l'usage et la coutume (Reynaud 1993). Pour qu'une règle s'applique, celle-ci doit être reconnue et acceptée par les personnes qui la subissent, ce qui nécessite qu'elle soit élaborée et exécutée par un pouvoir légitime⁴¹. Cette légitimité passe par la reconnaissance collective du processus d'adoption de la règle qui est lui-même un lieu de lutte, de confrontation des normes et des valeurs⁴². La règle manifeste une certaine inertie, mais elle n'est pas pour autant intangible⁴³.

En tant que règle, la propriété organise le régime des choses. "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" (art. 544 CC). Le terme de propriété embrasse sa forme et son contenu, tout autant le titre que l'utilité que l'on peut en tirer. Le contenu comprend l'usage (procurer une satisfaction qui n'épuise pas le bien, *usus*), la jouissance (les revenus que l'on peut tirer du bien, *fructus*) et la disposition (le réaménagement de la destination du bien, son démembrement et sa vente, *fructus*), ainsi que la destruction (*abusus*). La propriété est absolue, exclusive et perpétuelle. Elle ne peut être l'objet d'aucune limite dans son exercice. Le propriétaire dispose d'un pouvoir illimité, tout comme de la possibilité de ne pas agir. Sa propriété est

⁴⁰ Proudhon ira jusqu'à relire l'histoire politique depuis l'époque romaine en fonction de la question de la propriété. "Considérée dans ses tendances politiques et ses rapports avec l'Etat, la propriété incline à se faire du gouvernement un instrument d'exploitation, rien de moins, rien de plus. [...] De deux choses l'une: il faut que la propriété règne et gouverne à sa guise, sinon elle se déclare anarchique, régicide. [...] On sait comment s'est opérée la Révolution française. [La démocratie naît du bouleversement de la propriété]. En 1799, la nouvelle propriété se manifeste par un coup d'Etat et abolit la démocratie. Quatorze ans après, mécontente de l'Empereur, qui l'avait contenue, elle abandonne Napoléon et décide la chute du système impérial. C'est la propriété qui, en 1830, fait tomber Charles X; c'est encore elle qui, en 1848, fait tomber Louis-Philippe" (Proudhon 1866: 131-134). Selon Proudhon, c'est la contestation de l'ordre juridique qui catalyse les révolutions.

⁴¹ Weber propose une typologie de la légitimité des pouvoirs qui, selon J.-D. Reynaud, peut être transposée à la règle : la règle est traditionnelle, c'est-à-dire issue de la coutume, d'origine charismatique, c'est-à-dire qu'elle émane d'un chef reconnu, ou légale-rationnelle, c'est-à-dire qu'elle est adaptée aux fins qu'elle se donne et qu'elle est élaborée dans le respect de la procédure. Les trois sources de légitimité peuvent se combiner ou se concurrencer (Weber [1956] 1995).

⁴² "[L]'élaboration des règles nous apparaît comme un enjeu social. Elle est souvent disputée entre différents groupes (ou différents individus). Elle peut donner lieu à un conflit, parfois ouvert, parfois même violent, parfois institué (des règles de discussion sont prévues), parfois caché. Le conflit peut porter non seulement sur l'application de la règle, mais sur sa constitution même" (Reynaud 1993: 31).

⁴³ "Cependant, prises à un moment donné, elles exercent bien une contrainte et elles ont une stabilité. En termes plus corrects, elles ont une inertie: on ne les change pas sans effort et sans dépense d'énergie" (Reynaud 1993: 33).

exclusive, elle n'appartient qu'à lui et ne peut se perdre par le non-exercice de ses droits. Le code civil pose le principe de l'exercice illimité du pouvoir sur la chose possédée. Celui-ci comprend:

- le droit d'avoir tous les fruits qui naissent de la chose, que ce soit le propriétaire qui les perçoive ou qu'ils soient perçus par d'autres sans droits, selon le bon vouloir du propriétaire;
- le droit de se servir de la chose pour quelque usage que ce soit;
- le droit de disposer, c'est-à-dire le droit de changer sa chose, y compris le droit de la dégrader et de la perdre quelque soit le préjudice subi par la collectivité;
- le droit d'empêcher tous les autres de s'en servir, en d'autres termes, l'exclusion des tiers;
- le droit d'aliéner ou d'hypothéquer sa chose et d'accorder à d'autres dans sa chose tel droit qu'il voudra (Pothier 1807: 5).

La propriété est toutefois limitée dans sa portée par les règles de droit public (et privé) et par le respect de la propriété de l'autre. Le développement des réglementations et des servitudes en fonction de problèmes particuliers modifie le contenu de la propriété, au cas par cas.

§ La propriété a trait au rapport entre les personnes et les choses. Les choses correspondent à "tout ce qui existe physiquement dans la nature ou qui est connu comme existant moralement dans le droit" (Proudhon 1835: 1). Elles sont représentées par les catégories du code civil, parmi lesquelles les biens, meubles et immeubles: "Les choses considérées par rapport à nos jouissances s'appellent *biens*, parce qu'elles sont la source du *bien-être* de ceux qui les possèdent" (Proudhon 1835: 21). Parmi les biens immobiliers se trouve un cas particulier et central dans le code civil: la propriété foncière. La propriété foncière accorde, avec la propriété du sol, un droit absolu sur tout ce qui se produit sur le terrain concerné. Elle est, de plus, renforcée par le principe d'accession (ou d'incorporation) qui consiste à intégrer à la propriété, le droit à tout ce qu'elle produit et tout ce qui s'y unit naturellement ou artificiellement (art. 546 CC), y compris le sous-sol: "La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous" (art. 552 CC). Dans cet esprit, tout ce qui pousse, qui vit ou qui est attaché d'une manière ou d'une autre au bien immobilier, est considéré lui-même comme immeuble et fait partie du bien considéré (par ex. le poulailler et les poules qui s'y trouvent, les tuyaux d'adduction d'eau, les statues ou les vitres de la maison) (artt. 516-526 CC).

Deux catégories particulières de choses, les choses communes (*res communes*) et les choses sans maître (*res nullius*) résistent à l'appropriation (par ex. eau courante ou air). Elles sont définies par le code civil, qui toutefois ne les distingue pas lui-même: "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" (art. 714 CC). Les choses communes sont supposées appartenir à la collectivité et sont placées sous la gestion de l'Etat qui ne peut pas les vendre ou les aliéner mais qui peut en céder les droits de disposition sous la forme de concessions (par ex. droit de pompage ou de barrage sur un fleuve). Les choses sans maître, quant à elles, obéissent au principe du "premier arrivé, le premier servi". C'est seulement une fois cueillies qu'elle sont appropriées (par ex. un lièvre capturé par un chasseur). Avec le temps et l'évolution des pratiques, les choses communes tendent à s'assimiler à "des choses sans maîtres qui s'acquièrent par simple occupation. Lorsqu'un pollueur se sert de l'eau, il ne se contente plus d'user de ces biens, il en dispose" (Inserguet-Brisset 1994: 18-19). Les choses communes tendent à s'estomper au profit d'une simple distinction entre propriété publique et propriété privée (Inserguet-Brisset 1994: 34). La règle évolue, y compris en fonction de la pratique. Les catégories du droit sont mobiles.

La propriété fait l'objet d'un corpus réglementaire relativement complexe. Les droits qui s'y attachent sont définis et incorporés au système juridique. Le non-respect des droits de la propriété entraîne une sanction de l'Etat, prononcée par le juge. C'est principalement par la règle que la propriété s'affirme dans toute sa puissance, mais pas uniquement. Le maintien et le respect de la règle sont également conditionnés par des normes et des valeurs.

1.2.2.2.3. La propriété comme norme et comme valeur

La propriété est également une norme et fait, à ce titre, l'objet d'une controverse récurrente entre les tenants du droit naturel et ceux du droit positif. La norme est un principe auquel se réfère tout jugement de valeur morale ou esthétique (Larousse). Avant d'être un critère personnel de jugement normatif (ce qui s'attache plutôt aux valeurs), elle se rapporte surtout à ce qui est soutenu par le plus grand nombre⁴⁴. Les normes servent de guide dans la conduite des acteurs sociaux. Elles conditionnent une série de relations au sein du système social et constituent, par la mobilisation qu'elles suscitent, le ressort du processus de régulation. Nulle norme n'a besoin de devenir règle pour produire des effets. "[Such] ideas matter because they mobilize or paralyze people: they motivate them to initiate, join, oppose, or ignore social movements of various kinds" (Bunge 1998: 197). Norme et règle se différencient notamment sur la nature de la sanction qui frappe leur non-respect. Lorsque la règle est transgressée, c'est une sanction juridique qui s'applique⁴⁵, énoncée par la puissance publique, alors que la transgression de la norme est assortie d'une exclusion sociale, de la part du groupe qui partage la norme. La sanction dérivée de la norme, même plus informelle que la sanction juridique, n'en est pas moins violente pour autant pour la personne concernée.

⁴⁴ "Une norme implique en effet une règle de conduite auquel les membres d'un groupe donné, voire d'une société, sont censés - au moins dans une large mesure - devoir se conformer" (Chazel 1990: 1768).

Les normes ont trait à la justification de la propriété, une question soumise à de profondes divergences normatives qui opposent principalement les tenants de la théorie du droit naturel (la propriété est un droit qui découle d'un état de nature ou de Dieu), aux tenants de la théorie du droit positif (la propriété est organisée par les lois que se sont données les hommes pour eux-mêmes et qu'ils peuvent réformer à leur guise). Elle structure un débat politique qui prend sa source à l'époque des Lumières et qui ne tarit pas depuis lors.

Selon les partisans de la *théorie du droit naturel*, la propriété provient du travail de l'homme. A l'origine, tout est commun. Dieu donne le monde à Adam et à ses descendants, puis l'Homme commence par s'approprier les fruits de la terre: "Le travail de son corps et l'ouvrage de ses mains, pouvons-nous dire, lui appartiennent en propre. Il mêle son travail à tout ce qu'il fait sortir de l'état dans lequel la nature l'a fourni et laissé, et il y joint quelque chose qui est sien; par là il en fait sa propriété" (Locke [1689] 1994: 22). L'appropriation privative de la terre provient du fait que la parcelle travaillée se retrouve isolée de ce qui est commun. La théorie du premier occupant devient source de légitimité de la propriété, en particulier de la propriété foncière⁴⁶. Dans un deuxième temps, l'accumulation, rendue possible par l'apparition de la rareté et la création de la monnaie donnent une valeur intrinsèque à la terre, autre que la valeur créée par le travail. La propriété se trouve alors établie par le contrat social: "[les royaumes et les républiques] ont établi par consentement l'abandon des prétentions des uns et des autres sur le droit naturel commun qu'ils possédaient à l'origine sur les pays en question ; ainsi, par un accord positif, ils ont déterminé entre eux leur droit de propriété sur des parties et des parcelles distinctes de la terre" (Locke [1689] 1994: 34-35). La propriété est contenue dans le contrat social, mais elle n'a pas pour origine le contrat social, ce qui engendre comme conséquence que l'Etat n'a pas le droit de remettre en cause la propriété du simple fait que celle-ci soit garantie par une règle qu'il est en son pouvoir de modifier. Cette théorie du droit naturel demeure vive, reprise à leur compte au XIX^{ème} siècle par les économistes classiques et les utilitaristes. Selon les premiers, l'origine naturelle de la propriété est prépondérante sur la règle et l'Etat n'en est que le garant et non pas le créateur⁴⁷. Pour les seconds, la propriété

⁴⁵ Lorsqu'il s'agit d'une règle, la puissance publique sanctionne sa transgression, même si son respect renvoie à un système de normes et de valeurs opposé à celui de la personne qui refuse de se soumettre à l'application de la règle.

⁴⁶ "La quantité de terre qu'un homme laboure, plante, amende et cultive, et dont il peut utiliser le produit, voilà ce qui définit l'étendue de sa propriété" (Locke [1689] 1994: 25).

⁴⁷ "Selon moi, la société, les personnes et les propriétés existent antérieurement aux lois, et, pour me renfermer dans un sujet spécial, je dirai: ce n'est pas parce qu'il y a des lois qu'il y a des propriétés, mais parce qu'il y a des propriétés qu'il y a des lois" (Bastiat 1878: 276).

privée est nécessaire dans la mesure où elle légitime l'échange et le marché⁴⁸. Seulement, cette position verse souvent dans la réciprocité où les vertus de l'échange légitiment le droit (de propriété) qui rend celui-ci possible⁴⁹.

C'est en réaction à la théorie du droit naturel que se structure la *théorie du droit positif*. Rousseau ne conteste pas le lien entre propriété et travail⁵⁰. Cependant, il considère que celui qui enclôt une terre plus grande que nécessaire à ses besoins, commet un vol sur la propriété commune. Il ajoute à cela que la propriété émane, tout comme la liberté, de la loi et qu'il revient à l'Etat de façonner la propriété comme il doit façonner les hommes. A sa suite, Proudhon s'insurge contre la propriété privée telle qu'elle est conçue dans le code civil, sur la base d'une distinction qu'il établit entre possession et propriété. La possession résulte bien, selon lui, de la valorisation par le travail, mais il réfute le caractère absolu de la propriété qui octroie *in fine* au propriétaire le bénéfice de toute valorisation du bien fournie par le travail du locataire, dans la mesure où le propriétaire peut notamment accroître consécutivement sa rente, au détriment du locataire et sans avoir fourni le moindre effort. Proudhon n'admet pas cette redistribution injuste des fruits du travail, sans pour autant remettre en cause le principe de la possession (Proudhon 1866)⁵¹. Le discours sur la norme de propriété fait l'objet d'une lutte idéologique incessante, dont l'enjeu principal porte finalement sur la démarcation entre la propriété privée, et individuelle, et la propriété commune, d'une part, ainsi que sur les mécanismes de redistribution qu'implique l'existence de la propriété privée, d'autre part.

Les valeurs sont des références que l'individu mobilise dans ses jugements et sa conduite. Elles se rapportent à ce qui est vrai, beau, bien, selon un jugement personnel, plus ou moins en accord avec la société de l'époque (Robert). Elles permettent d'apprécier la dignité, la valeur ou le caractère d'une chose (Kant), mais elles sont également mobilisées dans

⁴⁸ Polanyi prend le contre-pied de cette argumentation. Il remet en question la marchandisation de la terre, de l'argent et du travail (Polanyi [1944] 1983).

⁴⁹ C'est, par exemple, aujourd'hui le cas dans la création de nouveaux droits de propriété sur les inventions, le brouillage des ondes ou les gènes, dans l'intention de favoriser la libre-production de biens autrement inappropriables: ici les idées, les ondes ou le vivant (Lagueux 1990: 2090).

⁵⁰ "Dans cet essai de la manière d'inculquer aux enfants les notions primitives, on voit comment l'idée de la propriété remonte naturellement au droit du premier occupant par le travail. Cela est clair, net, simple, et toujours à la portée de l'enfant. De là jusqu'au droit de propriété et aux échanges, il n'y a plus qu'un pas, après lequel il faut s'arrêter tout court" (Rousseau 1992).

⁵¹ Il ne remet pas pour autant en cause l'existence d'une possession sur laquelle la personne exerce le contrôle, en toute autonomie de l'Etat. Il souligne d'ailleurs le fait que cette possession vient contrebalancer la toute-puissance de l'Etat sur l'individu: "L'Etat, dit [Proudhon] (*théorie de la propriété*), l'Etat constitué de la manière la plus rationnelle, la plus libérale, animé des intentions les plus justes, n'en est pas moins une puissance énorme, capable de tout écraser autour d'elle, si on ne lui donne un contrepoids. Ce contrepoids, que peut-il être? L'Etat tire toute sa puissance de l'adhésion des citoyens. L'Etat est la réunion des intérêts généraux appuyée par la volonté générale et servie, au besoin, par le concours de toutes les forces individuelles. Où trouver une puissance capable de contrebalancer cette puissance formidable de l'Etat? Il n'y en a pas d'autre que la propriété. Prenez la somme des forces propriétaires: vous aurez une puissance égale à l'Etat" (Faguet 1907: 202). Proudhon et Faguet, avant la révolution bolchevique, prédisaient déjà le glissement d'une situation où la propriété est collectivisée, ce qui revient à la placer toute entière entre les mains de l'Etat, vers le totalitarisme, c'est-à-dire l'emprise totale de l'Etat sur la personne. Dans une démocratie libérale, l'Etat et la propriété se neutralisent mutuellement dans leur entreprise concurrente d'organisation de la société.

l'affirmation de soi (Nietzsche) (Mathias 1990: 2690). Les valeurs sont ancrées socialement, mais elles font l'objet d'un traitement spécifique par l'individu⁵². Elles influencent les normes et les règles; mais, réciproquement, se modifient et évoluent à leur contact (Reynaud 1993: 231).

La propriété s'inscrit dans un système de valeurs. Elle construit un rapport de l'objet à soi et aux tiers: "A [property] right is a triadic relationship that encompasses my interest, the outcome or object of my interest (whether a physical object or a stream of benefits), plus all others with conflicting interests, yet with a duty to respect my right. [Property rights] are not relationships between me and an object, but are rather relationships between me and others with respect to that object" (Bromley 1997: 3). L'appropriation seule n'est pas suffisante, elle doit être reconnue et validée par les tiers. Le *mien* et le *tien* autour d'un objet relèvent d'un accord entre les deux parties, d'un contrat, à partir duquel se définit un rapport personnel à l'objet possédé⁵³.

La perception qu'ont les individus de la propriété dépasse largement la connaissance et le respect de la règle. La propriété est perçue comme une extension de soi, selon laquelle les objets possédés se rattachent à l'identité et au corps de la personne: "At its core our ordinary concept of ownership does not just designate rights regarding objects but also an ontological relationship to objects that is only partially and contingently related to those rights. This relationship resembles our relationship to our body: in both cases ownership is grounded in the use of the personal pronouns *I* and *me* to allude to the respective items, and is revealed by the similar role that the possessive pronouns *my* and *mine* play in our body-talk and in our property-talk" (Dan-Cohen 2001: 405). L'atteinte à la propriété suscite des réactions violentes de la part de la personne lésée. Elle est vécue comme une amputation. C'est un rapport physique, une connexion nerveuse, qui s'établit avec l'objet et qui étend les frontières de l'être aux biens possédés.

Les objets participent à la composition de l'identité de la personne, laquelle repose sur les valeurs de dignité, d'autonomie et de fierté. Menacer ou bafouer, même de manière infime, une propriété (par ex. traverser une terre en propriété privée) constitue, pour le propriétaire, une atteinte à sa dignité et à son autonomie. Il y va également de sa fierté de préserver sa propriété, non seulement de protéger physiquement son bien de tout préjudice, mais aussi de faire respecter l'ensemble des droits que la propriété lui confère sur le bien, y compris l'interdiction de l'accès aux tiers. Lorsqu'une modification de la règle porte préjudice à la propriété d'un individu, celle-ci s'apparente à un acte de violence commis à

⁵² Les valeurs sont le produit de l'action sociale: "Les valeurs s'imposent bien aux individus, mais elles ne sont pas transcendantes et indépendantes de leurs relations. Elles sont l'objet même de ces relations, elles sont construites par elles. Une action collective, en imposant des règles, invente un sens. Les valeurs sont l'horizon de ce sens, l'orientation de l'action collective" (Reynaud 1993: 235).

⁵³ Bossuet trouve la source du rapport à soi vis-à-vis de l'autre dans la nécessité de partage qu'implique la propriété. Selon lui, les mots de *mien* et de *tien* sont nés de cette nécessité de partage (Faguet 1907: 8).

l'encontre de celui-ci. C'est alors que la légitimité du processus de régulation prend toute son importance. Le changement de règle, provoqué par un basculement de la norme, de l'idée partagée par le plus grand nombre, heurte les valeurs du propriétaire lésé. Sa situation personnelle s'incline devant l'appareil coercitif qui force l'application uniforme de la règle au profit de l'intérêt collectif.

1.2.2.2.4. Un phénomène social relationnel encadré par le droit

Face au chevauchement des catégories de règles, normes et valeurs, il semble que le sens et la portée de la propriété reposent sur le comportement des acteurs et sur la façon dont ils activent l'institution dans leurs relations. Comment la propriété est-elle perçue par un propriétaire et par un non-propriétaire? Quelle influence exerce-t-elle sur le comportement de ces acteurs? Quelle est la portée de son application et comment évolue-t-elle? La propriété est un phénomène social relationnel, une relation triadique (*triadic relationship*) selon Bromley, entre le propriétaire, la chose possédée et le tiers-exclu. Son contenu et son champ d'application ne sont pas aussi immuables que la règle nous le laisse supposer, ce qui nous amène à rendre compte du comportement des usagers pour cerner l'influence réelle de la propriété.

Si le droit de propriété, la règle, est relativement immuable, son activation peut servir des buts opposés. La fonction de la propriété évolue en fonction des acteurs qui l'activent (ou qui l'acquièrent). La propriété foncière sert les intérêts du propriétaire, quelles que soient ses motivations d'exploiter ou de protéger la terre⁵⁴. La portée du principe d'accession est, elle aussi, contingente. Le propriétaire du sol peut aussi bien pomper un aquifère (ou le polluer par rejet ou épandage), qu'il peut le protéger en plantant des arbres (par ex. producteur d'eau potable). Aujourd'hui, l'acquisition de la propriété est de plus en plus utilisée par les usagers des ressources naturelles comme instrument de protection (par ex. d'un marais ou d'un paysage). De ce fait, le profil des propriétaires ne reste pas figé. Une fois levé le problème de l'accès à la propriété, la règle est neutre vis-à-vis des groupes-cibles, car elle déploie ses effets dans les deux directions. Il reste à savoir dans quelle mesure un usager non-propriétaire peut avoir accès à la propriété pour protéger son usage et s'il est pertinent pour une collectivité de s'organiser selon le principe de l'unicité de l'usage d'une parcelle de terre, au profit de celui qui l'acquiert.

Si la règle de propriété, dont le respect est garanti par la constitution et le code civil (artt. 544 et 545), paraît encore une fois immuable, nous pouvons constater que le contenu de la propriété évolue dans le temps et ceci principalement sous l'influence du développement des politiques publiques. Ce constat nous amène à établir une distinction entre le titre formel de propriété et le contenu matériel de la propriété. Le titre formel correspond au titre de propriété tel qu'il est décrit juridiquement, dans le code civil. Il correspond à un faisceau de droits octroyés sur une chose, mais non strictement

énumérés. Le contenu matériel, quant à lui, fait référence au contenu de la propriété. Il émane d'un processus de sédimentation des règles, d'amendement de la propriété par adoptions successives de règles de droit public (c'est-à-dire de politiques publiques)⁵⁵ et d'arrangement et de servitudes relevant du droit privé. En soi, le droit de propriété formel est extraordinairement stable. Il continue d'être défini et régi par les mêmes articles du code civil, jamais amendés, et les garanties constitutionnelles de son respect n'ont de cesse d'être réaffirmées⁵⁶. Il en est tout autrement du contenu matériel de la propriété. Bien que la propriété demeure une institution solide, le contenu de la propriété foncière s'est érodé sous la pression de logiques d'action publique successives (par ex. développement de l'agriculture, protection de la santé publique, protection de l'environnement). Les droits de disposition et d'usage liés au titre de propriété formelle ont été limités par les politiques publiques. C'est par exemple, le cas des autorisations de captages des aquifères, qui réduisent la capacité du propriétaire foncier d'utiliser des ressources disponibles sur son fond. De nouvelles servitudes ont été créées (par ex. par la loi pour le passage des conduites d'adduction d'eau). Les privilèges liés à la propriété peuvent également devenir des charges. En fonction des règles de droit public en vigueur, la propriété, qui lie entre eux tous les biens immobiliers rattachés à une même terre, crée des charges pour le propriétaire. Alors que dans le passé, un propriétaire foncier en Suisse avait le droit d'assécher les marais pour exploiter la terre, il est aujourd'hui désigné par la politique publique comme responsable du bon entretien de ce marais. Le contenu de la propriété est beaucoup plus fluctuant que le caractère inamovible de la règle formelle ne le laisse paraître⁵⁷.

La propriété est un phénomène social relationnel. Elle comporte une multiplicité de dimensions qui la constituent simultanément. Les règles, les normes et les valeurs s'entremêlent pour donner sens à la réalité sociale, jusqu'à être perçues par certains comme un continuum. Ces institutions sont à la fois des institutions matérielles (inscrites dans la pierre des bâtiments ou dans les pages du code civil) et des institutions incorporées dans le corps des individus (Bourdieu 1980). Elles sont soumises à des processus d'interdépendance et de redéfinitions réciproques et circulaires, qui sont aussi des processus

⁵⁴ Par exemple, en Flandre aujourd'hui, les champs auparavant exploités par les agriculteurs sont transformés en réserves naturelles suite à leur achat par des associations environnementales (Aubin et Varone 2004).

⁵⁵ En vertu de l'article 544 du code civil qui octroie la jouissance absolue d'un bien et de tout ce qui s'y rattache, mais qui ne le confère que dans la limite des lois et règlements en vigueur ou ceux adoptés par la suite.

⁵⁶ La propriété est protégée par des règles constitutionnelles de différents niveaux (international, supranational, national) qu'il est très difficile de modifier et qui n'ont de cesse d'être consolidées (par ex. avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, ou la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 18 décembre 2000 (art. 17)).

⁵⁷ Le champ d'application de la propriété est lui aussi sujet à évolution. D'une part, les relations de propriété sur tel ou tel objet sont loin d'être figées. La propriété privée tend à accroître son emprise sur les choses communes: services de réseau, ondes, corps humain, ressources naturelles, pensée, création, etc. D'autre part, la question normative de savoir si la terre et les ressources naturelles que celle-ci porte doivent être soumises au régime de la propriété privée et du libre-échange, reste sujet de débat. Dans leurs travaux sur la propriété privée et le libre-échange, les économistes classiques français (Say, Bastiat, etc.) se gardaient bien de considérer la propriété foncière. Ce sont pourtant leurs travaux qui ont servi de fondement à l'incitation à une libéralisation accrue du marché de la terre au XIX^{ème} siècle.

conflictuels. La définition des règles, des normes et des valeurs légitimes est l'objet de luttes sociales dans lesquelles les institutions, aussi bien matérielles qu'incorporées, sont prises, c'est-à-dire le plus souvent utilisées par les dominants pour légitimer leur domination. La définition de règles, de normes et de valeurs renvoie indissociablement à un processus de lutte de classe(ment) entre différents groupes sociaux. Pour Bourdieu, cette dimension de classement social prime sur la distinction catégorielle et positiviste entre règles, normes et valeurs. Elle permet d'expliquer en partie pourquoi la règle est connue des bénéficiaires⁵⁸ et de quelle manière la transgression de la règle est vécue et transformée en plainte par ceux-ci⁵⁹. Ainsi, la propriété est prise dans une dimension relationnelle au sein de laquelle la lutte entre propriétaires et non-propriétaires influence constamment sa définition et sa portée.

Au sein de la société, de nombreuses interactions sont régies par les règles de propriété. La propriété ne se limite pas à garantir la possession d'une chose à une personne. Elle noue des relations corporelles entre la personne et l'objet possédé, lequel s'incorpore aux attributs de la personne. La légitimité de la propriété repose sur des normes en perpétuelle discussion, qui justifient son caractère absolu et son intangibilité, mais qui contribuent aussi à faire évoluer sa définition, son contenu et sa portée.

1.2.2.2.5. Trois catégories (analytiques) de droits de propriété

La propriété se décline sous différentes formes en fonction de qui est le propriétaire et de l'éventail de droits dont celui-ci dispose sur la chose possédée. La distinction des différents 'étages' des droits qui sous-tendent les relations de propriété permet d'identifier les acteurs pertinents, ainsi que les rapports qu'ils sont théoriquement susceptibles d'entretenir avec la ressource en fonction de leurs titres de propriété, donc de leurs droits d'accès à celle-ci.

Dans un premier temps, nous distinguons plusieurs types de propriété: la propriété publique, d'une part, et la propriété privée, d'autre part, qu'elle soit individuelle ou collective. Ces types de propriété dépendent des personnes qui sont propriétaires. La propriété est publique lorsqu'elle est détenue par une autorité publique, l'Etat ou une commune. Elle est

⁵⁸ La règle est incorporée. Elle est possédée par l'individu autant qu'elle possède celui-ci. "La relation originaire au monde social auquel on est fait, c'est-à-dire par ou pour lequel on est fait, est un rapport de possession, qui implique la possession du possesseur par ses possessions" (Bourdieu 1980: 7). Bourdieu propose l'illustration de l'héritage qui s'approprie l'héritier. "L'héritier hérité, approprié à l'héritage, n'a pas besoin de *vouloir*, c'est-à-dire de délibérer, de choisir et de décider consciemment, pour faire ce qui est approprié, ce qui convient aux intérêts de l'héritage, de sa conservation et de son augmentation; il peut ne savoir à proprement parler ni ce qu'il fait ni ce qu'il dit et ne faire ou ne dire rien qui ne soit conforme aux exigences de l'héritage" (Bourdieu 1980: 7). Une analogie très forte peut être faite entre l'héritage, tel que décrit ici, et la propriété. D'ailleurs, les deux notions sont liées dans la mesure où l'héritage dépend de la propriété.

⁵⁹ La transformation d'un grief perçu, voire inaperçu, en grief explicitement imputé et d'une dispute en procès est loin d'être automatique: "Rien n'est moins naturel en effet que le "besoin juridique" ou, ce qui revient au même, le sentiment de l'injustice qui peut porter à recourir aux services d'un professionnel: on sait en effet que la sensibilité à l'injustice ou la capacité d'apercevoir une expérience comme injuste n'est pas uniformément répandue et dépend étroitement de la position occupée dans l'espace social" (Bourdieu 1986a: 11).

privée lorsqu'elle appartient à une personne privée ou à un groupe de personnes privées. La propriété privée permet au propriétaire un usage et une jouissance absolue sur la chose possédée (art. 544 CC). Avec la propriété publique, l'autorité publique peut être limitée dans son exercice. Les pays de droit romain distinguent le domaine public du domaine privé pour la propriété. Le domaine privé donne les mêmes droits au propriétaire public que la propriété privée, tandis que le domaine public limite les possibilités d'aliénation et interdit la vente. Enfin, la propriété commune (Bromley 1991; Ostrom 1990) est une notion qui s'efface des pays qui appliquent le code civil et qui se divise entre domaine public et propriété privée collective, en indivision.

Afin d'appréhender la notion de propriété dans notre travail, nous la déclinons en trois 'étages': les droits de propriété formelle, les droits de disposition et les droits d'usage. Les *droits de propriété formelle* correspondent à la possibilité de jouissance maximale, voire absolue, sur le bien (par ex. droit de tarir la source située sur son terrain). Le détenteur du droit de propriété formel (ou droit de propriété dans le langage commun) est le propriétaire du bien. Il dispose en principe de la totalité de la jouissance sur le bien, y compris le droit de le céder ou le droit de le détruire. Au droit de propriété formelle correspond la totalité du faisceau de droits de disposition et d'usage sur le bien. Le propriétaire formel peut choisir de céder une partie de ces droits de disposition et d'usage sans pour autant se départir de la propriété formelle du bien. Les *droits de disposition* correspondent à la faculté de jouir d'un bien. L'appropriateur, titulaire d'un droit de disposition sur le bien, n'est pas nécessairement le propriétaire formel de celui-ci. Il peut l'avoir acheté ou se l'être fait concédé par le propriétaire pour une période donnée (par ex. concession sur une rivière pour l'établissement d'un barrage hydro-électrique, établissement d'une servitude sur un terrain pour faire passer une canalisation d'eau industrielle, location ou vente d'un captage d'eau souterraine sur un terrain). L'appropriateur peut non seulement utiliser le bien, mais aussi en tirer profit, par exemple en le louant ou en en vendant les fruits. Le *droit d'usage* correspond à la capacité d'accéder à un bien et d'user de ce bien. Pour ce qui est de l'eau, les droits d'usage, sont le droit de pêche, le droit de circulation sur la berge, le droit de navigation, le droit de baignade, etc. Ainsi, la propriété évolue entre différents types de propriété (publique ou privée) et confère différents types de droits aux propriétaires et aux usagers (propriété formelle, droit de disposition et droit d'usage). En règle générale, le propriétaire formel a la prééminence sur l'appropriateur qui prédomine à son tour sur l'usager. Le propriétaire formel peut également conserver l'intégralité de ses droits de dispositions et d'usage.

En matière d'usage de l'eau, les usagers qui ne disposent pas d'un droit de propriété sont relativement nombreux. Nous pensons par exemple au baigneur, au kayakiste ou bien même au consommateur d'eau du robinet. La pratique de ces

"ayants droits" ne s'exerce pourtant pas dans l'illégalité⁶⁰. En réalité, ceux-ci se voient conférer un accès au bien par le propriétaire formel ou l'appropriateur. Moyennant une redevance, le consommateur use, par exemple, du service proposé par le distributeur d'eau, moyennant un accord pour l'accès au berges (assorti éventuellement d'une rémunération), le baigneur peut se baigner, le kayakiste naviguer ou le pêcheur pêcher⁶¹. Il est important de souligner l'importance de l'Etat et de la propriété publique dans l'accès et l'usage de l'eau par les usagers non-propriétaires. Ce sont en effet les autorités publiques, qu'elles soient nationales, régionales ou communales, qui possèdent la propriété formelle de certains biens et en font bénéficier certains usagers. Propriété publique ne signifie pas pour autant propriété pour tous. Elle peut être accaparée par un usager privé qui obtient une concession de l'Etat (par ex. utilisation d'une rivière de montagne par la seule compagnie hydro-électrique) et restreint les autres usages. D'autres part, les usagers non-propriétaires sont défendus dans leur usage par les politiques publiques, lesquelles, par exemple, peuvent encourager les propriétaires privés à donner accès aux tierces personnes (par ex. subside pour permettre l'accès des promeneurs aux berges des rivières "privées"). Ainsi, les droits d'usage des usagers non-propriétaires sont garantis soit par la tolérance des propriétaires, soit par l'acquisition d'un droit d'usage auprès de ces mêmes propriétaires, soit par des règles de droit public. Ils ont accès à la ressource sans avoir de titre de propriété privée.

1.2.2.2.6. La propriété sur l'eau

La ressource eau n'est pas soumise à un type de propriété ou à une catégorie de propriétaires (publics/privés) unique. Légalement, elle ne constitue, en tant que ressource et jusqu'à ce jour, ni un patrimoine ou bien commun d'une région, d'une nation ou de l'humanité, ni une propriété publique, ni une chose sans maître⁶². Le régime de propriété sur l'eau divise la propriété en fonction de l'utilité de ses usages. Davantage que de propriété sur l'eau, nous devrions par conséquent parler de droits de propriété sur les biens et services tirés de la ressource eau.

Lorsque l'on cherche à savoir à qui appartient l'eau, il est important de retenir que la propriété sur l'eau est souvent liée à la propriété foncière (propriété du sol). Nous n'entrerons pas à ce stade dans le détail des règles de propriété tant celles-ci

⁶⁰ Comment appréhender la question des non-propriétaires (*non-haves*)? Au-delà, qu'en est-il de l'accès à la ressource des non-usagers? Le non-usager n'est pas systématiquement exclu de l'accès à la ressource. Il lui est possible d'exiger ou de forcer cet accès, par occupation notamment. La revendication de l'accès à la ressource se joue à deux niveaux: la revendication d'une reconnaissance par la politique publique et la défense de l'usage dans une rivalité (avec un propriétaire). Au niveau de la rivalité, le non-usager peut notamment accéder à la propriété avec l'acquisition de droits de propriété (par ex. en Suisse, Pro Natura achète des terrains qu'il transforme en sites protégés).

⁶¹ Dans ce dernier cas, les choses sont un peu plus compliquées. En raison du fait que le droit de pêche est généralement réglé par l'Etat, le pêcheur doit acheter un permis de pêche pour exercer cette activité. Néanmoins, ce permis de pêche ne lui confère en aucun cas le droit d'accès aux berges de la rivière. Pour cela, il doit négocier un droit d'accès avec le propriétaire du terrain riverain.

⁶² Même si elle tend vers un statut de propriété publique en Suisse et de patrimoine régional en Wallonie.

changent d'un pays à l'autre⁶³. Ce qu'il est essentiel de retenir, c'est que la propriété sur l'eau est généralement bien définie lorsqu'elle est rattachée à la propriété foncière et qu'elle l'est beaucoup moins à partir du moment où ce lien organique disparaît. De plus, la propriété sur l'eau constitue un enchevêtrement de droits de propriété formelle, de disposition et d'usage qui changent aussi bien en fonction du support de l'eau (eau courante, eau souterraine, mares, sources, pluie, lacs, etc.) que des arrangements locaux entre usagers (par ex. octroi d'une concession pour l'exploitation de la force hydraulique ou instauration de débits résiduels minimaux). Eclaircir la répartition des droits de propriété pour un usage donné est une activité qui est loin d'être évidente⁶⁴. L'articulation entre les droits de propriété exercés sur l'eau apparaît essentiellement au cours du règlement de rivalités, au moment où les usagers activent leurs droits de propriété.

Dans plusieurs situations et pour un certain nombre de biens et services, l'eau n'est pas sujet à l'appropriation privative. Dans la tradition du droit romain, les rivières navigables ne sont pas privatisables. Elles relèvent du domaine public (propriété publique), ce qui signifie que l'Etat en assure la gestion, mais sans pouvoir en céder la propriété formelle. Comme gestionnaire, en revanche, il peut octroyer des concessions sur ces rivières (par ex. pour un captage ou un rejet). La rivière navigable en tant que telle est une chose commune, mais les parties d'entre elles deviennent des biens appropriables privativement (Jadot 1996). Ceci n'est pas le cas pour tous les types d'eau. Une source est un bien immobilier attaché à la terre, une nappe souterraine est une chose sans maître mais dont l'accès nécessite de pénétrer sur un terrain privé et, bien

⁶³ Nous aurons l'occasion de détailler le système de droits de propriété sur l'eau au cours des études de cas.

⁶⁴ Par ex. sommes-nous propriétaires de l'eau qui coule dans notre douche, plus particulièrement en Belgique et entre le moment où cette eau coule du robinet et où elle gagne la conduite d'évacuation? Deux thèses s'opposent: celle de la *pleine propriété*, l'eau étant acheté, contre celle du *simple droit d'usage*, le service de l'eau étant acquitté. La première intuition serait que nous sommes propriétaires formels de cette eau. Nous en avons acheté un certain nombre de mètres cubes au distributeur que nous utilisons pour nous laver, avant d'envoyer cette eau dans l'égout. Nous pouvons, en principe, disposer de cette eau et ne pas la restituer si nous décidons d'arroser nos fleurs avec, par exemple. D'un autre côté, c'est le producteur d'eau qui est l'appropriateur de cette eau (voire le propriétaire formel s'il possède le terrain sur lequel elle est pompée) et qui nous en cède le droit d'usage, éventuellement par l'intermédiaire du distributeur d'eau. Au regard de la ressource, nous sommes des usagers finaux et exerçons un droit d'usage de cette eau sans en être les propriétaires formels. Les choses se compliquent lorsque non seulement nous achetons de l'eau, mais acquittons aussi la taxe d'épuration pour le rejet de cette eau. Dans ce cas, nous ne sommes plus usagers d'un service (de "lavage corporel"), bien propriétaires car responsables du traitement futur de cette eau. Si les activités de distribution et d'épuration sont assurées par la même société, il est cependant probable que nous retombions dans la catégorie des usagers finaux d'un service. En raison du droit que nous avons de détruire cette eau (par ex. en la faisant bouillir pour cuire les pâtes) et de la responsabilité qui nous incombe en cas de dégâts des eaux, en revanche, nous serions plutôt des propriétaires formels. Seulement, pouvons-nous revendre en bouteille l'eau achetée à la société de distribution d'eau? Oui, si l'on considère la production de cannettes de Coca-Cola ou la fontaine à eau du bureau. Ces entrepreneurs ne font rien d'autre que de mettre de l'eau de distribution en bouteille, mais ils semblent être les seuls responsables de la potabilité de leurs produits (cf. la législation européenne et belge sur la qualité de l'eau en bouteille et directives 98/83/CE sur la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine). Ils ne peuvent pas se retourner contre le distributeur d'eau pour la mauvaise qualité des eaux distribuées. Ainsi, vis-à-vis de la ressource, nous aurions un simple droit d'usage sur l'eau, tandis qu'au regard du volume d'eau que nous recevons au robinet (par ex. à la douche), nous serions propriétaires formels. La détermination du partage des droits sur l'eau ne va pas sans difficultés, ce qui nous amène à penser, au fond, que la propriété sur une chose n'est jamais clairement définie tant qu'il n'y a pas eu de rivalité sur la distribution ou sur la responsabilité pour les dommages causés par celle-ci (par ex. la frontière entre le réseau de distribution publique d'eau et le réseau domestique est clairement délimitée, au point aval du compteur d'eau).

que le flot d'une rivière non-navigable soit une chose commune, tous les droits sur cette rivière appartiennent aux riverains.

La bouteille d'eau minérale est un bien mobilier.

En dépit de l'apparente complexité des droits de propriété sur l'eau, la division analytique en trois grandes catégories utilisées dans le régime institutionnel de ressource nous permet de brosser un aperçu du partage de cette propriété pour chaque périmètre étudié. L'analyse des politiques publiques complète cet aperçu.

1.2.2.3. La réglementation des pratiques et des usages

L'analyse des politiques publiques nous éclaire sur les actions de l'Etat qui visent, dans un secteur particulier, à modifier le comportement des usagers, qu'ils soient ou non propriétaires. Dans la plupart des cas, les politiques publiques n'ont pas pour objectif de modifier le système des droits de propriété. Elles formulent des injonctions, plus ou moins contraignantes, aux groupes de personnes qu'elles désignent. Au sein de l'analyse des politiques publiques, le courant du *policy design* (Knoepfel, Larrue et Varone 2001; Schneider et Ingram 1997: 81ff; Knoepfel, Larrue et Varone 2001) identifie cinq éléments constitutifs d'une politique publique : l'objectif, la logique d'action, les instruments, l'arrangement politico-administratif, les groupes-cibles et les bénéficiaires finaux. Il propose une boîte à outils qui permet au chercheur de disséquer le contenu d'une politique publique, de mettre à jour l'articulation entre ses différents éléments et de rendre explicite sa logique d'action. Le *design* d'une politique publique est donc un construit analytique qui nous permet de décrire les modalités d'action de l'Etat et leur incidence plus ou moins grande sur les droits de propriété. Tout au long de ce travail, nous désignerons par politique publique la production de règles de droit public en matière de gestion des ressources naturelles. Pour le moment, nous décrivons les éléments constitutifs d'une politique publique.

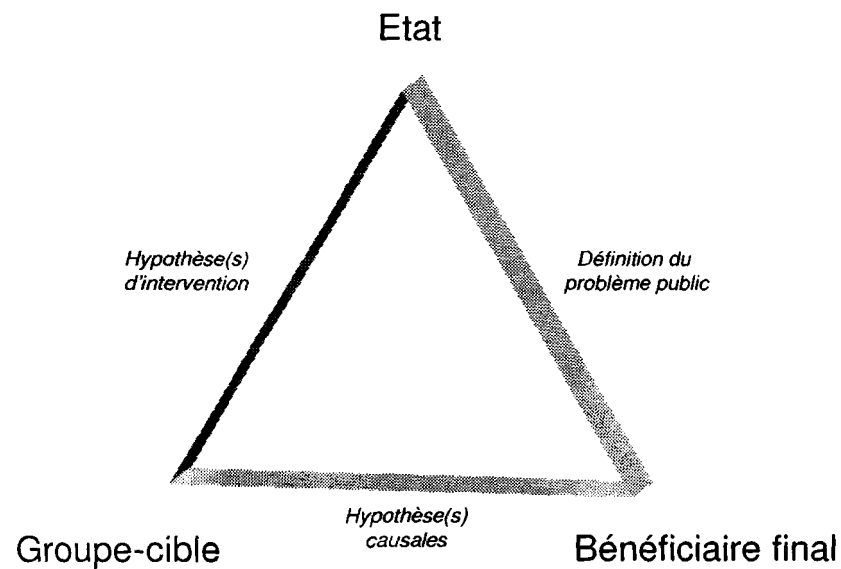
1.2.2.3.1. Les objectifs de la politique publique

Les objectifs d'une politique publique répondent à des problèmes publics. "Une politique publique vise à résoudre un problème social, reconnu politiquement comme public, et nécessitant le rétablissement de la communication interrompue ou menacée entre plusieurs acteurs sociaux" (Knoepfel, Larrue et Varone 2001: 31). L'existence même d'une politique publique suppose donc la reconnaissance d'un problème social qui doit être résolu par l'autorité publique (par ex. lutter contre les pollutions qui menacent les prélèvements en eau potable, limiter la circulation des kayaks en période d'étiage pour protéger les frayères, interdire la construction en zones inondables, etc.). L'objectif de la politique publique consiste précisément à éradiquer le problème public auquel la politique publique est censée répondre. Une fois l'objectif fixé, il reste à savoir de quelle manière on parviendra à l'atteindre.

1.2.2.3.2. La logique d'action, les instruments et les arrangements de mise en œuvre

La logique d'action ou *rationale* de la politique publique révèle l'articulation entre l'objectif visé, les bénéficiaires de l'action, la désignation des responsables du problème public ou, du moins, des personnes dont le comportement influe sur le problème public, et les moyens de modifier leur comportement en vue de résoudre ce problème (Figure 1-5).

Figure 1-5: Triangle de base des acteurs d'une politique publique



Source: Knoepfel, Larrue et Varone (2001: 65)

Au sein de la logique d'action ou du modèle de causalité, nous distinguons l'hypothèse causale de l'hypothèse d'intervention (Rossi et Freeman 1993: 120s). L'*hypothèse causale* formule un lien causal entre l'objectif de la politique publique et les groupes-cibles identifiés. Elle apporte une réponse politique à la question de savoir qui ou quoi est "coupable" ou "objectivement responsable" (soit sans culpabilité subjective) du problème politique à résoudre, c'est-à-dire de l'état de fait jugé inacceptable d'un point de vue politique (Knoepfel, Larrue et Varone 2001: 66; Bussmann, Klöti et Knoepfel 1998: 74). L'hypothèse causale établit un lien entre les groupes-cibles et les bénéficiaires finaux. Elle est formulée en: "Si..., alors...". Par exemple, pour la lutte contre la pollution: "Si l'on limite les rejets industriels en eau de surface, alors on améliorera la qualité écologique des eaux". A propos de la protection des sources d'eau potable: "Si l'on préserve les captages des risques de pollution diffuse et que l'on réglemente les rejets aux moyens de permis globaux, alors on maintiendra la capacité de production d'eau potable". A propos de la protection de la nature: "Si l'on limite les

constructions et que l'on prévoit la renaturation des berges, alors on améliorera l'attractivité touristique des sites. L'hypothèse causale est essentielle à la définition des groupes-cibles.

L'hypothèse d'intervention, pour sa part, lie le choix des groupes-cibles aux instruments qui devraient leur être appliqués afin d'atteindre l'objectif de la politique publique. Elle "établit quant à elle comment le problème à résoudre peut être atténué, voire résolu, par une politique publique" (Knoepfel, Larrue et Varone 2001: 67; Bussmann, Klöti et Knoepfel 1998: 75). Elle précise la manière dont l'Etat va agir sur le comportement des groupes-cibles⁶⁵. Une bonne hypothèse d'intervention sélectionne l'instrument le plus efficace pour agir sur le ou les groupes-cibles identifiés. Si l'on reprend les exemples précédents, nous obtiendrons les hypothèses d'intervention suivantes. Pour la lutte contre la pollution: "Si les industriels (groupe-cible) sont soumis à un permis d'environnement (instrument prescriptif), alors il réduiront la charge polluante de leurs rejets en eaux de surface". Pour la protection des captages contre la pollution diffuse: "Si les fabricants de pesticides (groupe-cible) sont obligés d'indiquer la toxicité de leurs produits (instrument informatif), alors les agriculteurs prendront conscience des atteintes à l'environnement que cause toute aspersion excessive de ces produits". Pour la protection de la nature et le développement touristique: "Si les propriétaires riverains reçoivent des subsides (instrument incitatif) afin de procéder à la renaturation des berges, alors la richesse écosystémique des cours d'eau sera accrue". Il est certain qu'en fonction de la logique d'intervention retenue, les politiques publiques seront plus ou moins efficaces. Ainsi, les hypothèses causales et les hypothèses d'intervention mettent en cohérence les différentes composantes de la politique publique.

Les *instruments* de la politique sont les leviers d'action de l'Etat sur le comportement des groupes-cibles. Les instruments sont définis comme "les moyens (par ex. subventions agricoles, permis de construire, campagne d'information sur le SIDA) par lesquels l'Etat conduit des acteurs individuels et collectifs à prendre des décisions et à mener des actions qui sont compatibles avec les objectifs de la politique publique qu'il poursuit" (Varone 2000: 168). On peut regrouper les différents types d'instruments en quatre catégories: prescription, incitation, information et auto-régulation. Les *instruments prescriptifs* octroient et imposent des droits et des devoirs par la voie légale. Ce sont principalement des mécanismes d'interdiction et d'autorisation (par ex. autorisation de captage, permis de rejet, limitation des dates de pêche, interdiction de rejet de certaines catégories de substances dangereuses). Les *instruments incitatifs* incitent financièrement le groupe-cible à modifier son comportement. Ces incitations, appelées aussi instruments économiques, peuvent être soit positives (par ex. subside pour la renaturation des berges, subside pour l'installation d'un raccordement à l'égout) ou négatives (taxes sur les rejets, taxe d'épuration, redevance pour la navigation, paiement d'un droit de pêche). Elles se concrétisent par la

voie de subsides ou de taxes. A la différence des deux premiers types, les instruments informatifs et auto-régulatifs sont des instruments non-contraignants. Les *instruments informatifs* font prendre conscience au groupe-cible des conséquences négatives de son comportement pour la société ou pour d'autres groupes d'acteurs (par ex. étiquetage des produits toxiques, panneau d'information sur les dangers liés à la baignade dans les torrents de montagne en raison des lâchers de barrages). Ils fonctionnent sur l'hypothèse selon laquelle les comportements abusifs sont le fait d'une méconnaissance de leurs conséquences. Les *instruments auto-régulatifs* sont de toute autre nature. Ils consistent pour l'Etat à négocier le changement de comportement du groupe-cible avec celui-ci, sur une base volontaire (par ex. détermination de l'abaissement graduel des rejets de chrome dans les eaux de surface par l'industrie sidérurgique). Ils prennent la forme d'accords contractuels soit entre l'Etat et le groupe-cible, soit entre les différents acteurs qui constituent le groupe-cible (par ex. accord de branche). A l'intérieur du modèle de causalité des politiques publiques, le choix des instruments dépend théoriquement de l'hypothèse d'intervention, ce qui est loin d'être le cas dans la réalité (multitude de facteurs).

Enfin, pour que la politique publique s'applique, pour qu'elle se traduise en effets tangibles sur le corps social, il est nécessaire d'envisager en amont son processus de mise en œuvre, que nous appelons un arrangement politico-administratif de mise en œuvre (APA). L'arrangement politico-administratif rassemble les modalités de mise en œuvre de la politique publique et identifie les acteurs de mise en œuvre de ce processus, ainsi que les ressources (d'action) dont ceux-ci disposent pour effectuer ces tâches. Il désigne "les autorités et services administratifs compétents (acteurs publics), ainsi que toutes les autres règles institutionnelles spécifiques à la mise en œuvre de la politique publique" (Knoepfel, Larrue et Varone 2001: 182). Les compétences de mise en œuvre sont souvent réparties entre plusieurs services et plusieurs niveaux de pouvoir.

1.2.2.3.3. Les groupes-cibles et les bénéficiaires finaux d'une politique publique

Les groupes-cibles sont les acteurs ou groupes d'acteurs dont le comportement doit changer pour que l'objectif de la politique publique soit atteint. "Les *groupes cibles* se composent des personnes (physiques ou morales) et des organisations de ces personnes dont le comportement est jugé politiquement comme la cause (in)directe du problème collectif que la politique publique cherche à résoudre" (Knoepfel, Larrue et Varone 2001: 62). L'activité de ces groupes cibles fait donc l'objet d'une intervention concrète de l'Etat. Des obligations leur seront imposées ou des droits leur seront conférés. L'identification des groupes-cibles des politiques publiques tend à devenir de plus en plus spécifique à mesure que l'intervention publique s'accroît dans la gestion des ressources naturelles.

⁶⁵ Généralement, la formulation de la logique d'action, voire parfois la simple détermination de l'objectif, induit la

Les groupes-cibles, s'ils sont au cœur de la logique d'action des politiques publiques, ne sont cependant pas les seuls groupes d'acteurs sur lesquels la politique publique a un impact. Les bénéficiaires finaux sont les acteurs qui sont directement affectés par le problème à résoudre. Ils bénéficient de la politique publique et du changement induit dans le comportement des acteurs.

Ce découpage de la politique publique nous permet de reconstruire la logique de l'intervention publique dans la gestion d'une ressource naturelle. C'est toutefois le croisement des droits de propriété et des politiques publiques qui offre la représentation la plus complète des modalités de gestion d'une ressource naturelle et de régulation de la conduite des usagers.

1.2.2.4. L'intégration des deux dimensions dans le régime

Pourquoi intégrer les droits de propriété et les politiques publiques en un seul régime institutionnel de ressource? Les points de convergence et les imbrications entre les deux dimensions sont nombreuses.

1.2.2.4.1. Un plateau de jeu institutionnel

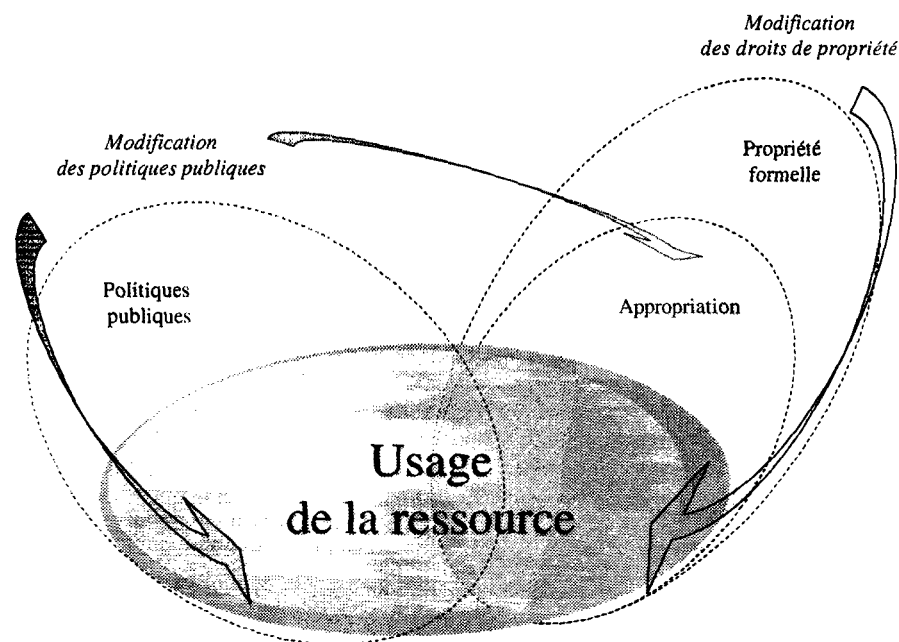
Le régime institutionnel de ressource réunit au sein d'un même cadre analytique l'ensemble des droits de propriété et des politiques publiques qui s'appliquent à la ressource. Les droits de propriété définissent les règles d'accès et d'usage de la ressource. Ils nous renseignent sur les personnes qui ont ce droit d'accès et d'usage ou le droit de décider de qui peut accéder et user de la ressource. Les droits de propriété formelle, de disposition et d'usage sont imbriqués les uns dans les autres, l'allocation des droits d'usage découlant des droits de disposition et des droits de propriété formelle⁶⁶. Les politiques publiques réglementent davantage la pratique des usages que les droits de propriété autorisent. Elles sont susceptibles de modifier les droits de propriété (par ex. permis de bâtir ou permis d'émission), soit qu'elles créent ou modifient des droits d'usage (par ex. interdiction ou limitation de la pêche), soit qu'elles restreignent les droits de disposition (par ex. par l'établissement d'un permis de rejet d'eaux usées). Dans les rivalités entre usagers, le régime institutionnel de ressource s'apparente à un plateau de jeu sur lequel se situent les usagers rivaux avec chacun un éventail de règles à activer pour faire valoir leur propre usage de la ressource par rapport à celui du rival (cf. Figure 1-6). Dans une perspective dynamique, aussi

désignation des groupes-cibles.

⁶⁶ "Jörg Leimbacher (2001) propose une image très éclairante de la concrétisation du droit de propriété sous la forme d'une analogie avec une carte (équivalant au titre de propriété formelle) composée de coupons correspondant aux différents usages possibles de la ressource. L'intervention limitative du droit public correspond à la suppression d'un ou de plusieurs coupons (c'est-à-dire d'usages possibles, tels que construire un bâtiment, couper du bois, boire de l'eau, vendre ou louer son terrain, etc.) constituant la carte. La concrétisation du droit de propriété (c'est-à-dire la définition de son contenu) à un moment donné du temps équivaut au nombre de coupons restant sur la carte à ce moment là" (Nahrath 2003: 37).

bien l'introduction de nouvelles politiques publiques que les modifications des droits de propriété sont des facteurs de changement du jeu, c'est-à-dire de la (re-)distribution des droits d'accès et d'usage de la ressource.

Figure 1-6: Influence des politiques publiques et des modification de droits de propriété sur la répartition de l'accès à la ressource (plateau de jeu)



Le plateau de jeu présenté ci-dessus illustre l'importance d'identifier les deux composantes de la régulation publique au sein du régime. Nous considérons que la distribution de droits de propriété entre usagers représente une situation initiale que viennent ensuite modifier les politiques publiques. Ces modifications sont de deux ordres. D'un côté, les politiques publiques visent principalement à encadrer les pratiques (autorisations, restrictions, incitations, information, auto-contrôle), à modifier le comportement des usagers. Elles produisent principalement leurs effets entre "ayants-droits", bien qu'il leur arrive de désigner et de promouvoir l'accès à de nouveaux usagers (qui deviennent à leur tour ayant-droits). Les conséquences redistributives de ces interventions publiques ne sont pas négligeables. Bien qu'elles agissent sur la distribution des droits de propriété, les politiques publiques ne suffisent pas pour profondément modifier cette distribution. Ceci réclame une seconde forme d'intervention publique, un changement de droits de propriété. Ce n'est plus le comportement des usagers qui est appelé à changer, mais bien les usagers eux-mêmes. La distinction entre une intervention publique par les politiques publiques et par les droits de propriété peut être utile à l'appréhension de la portée des changements introduits dans le régime institutionnel de ressource.

Les droits de propriété, tout comme les politiques publiques, sont tous deux garantis par l'Etat. Toutefois, ils n'ont pas la même légitimité. Les droits de propriété sont organisés selon des règles anciennes, très bien ancrées et relativement simples. Ils sont connus et acceptés autant par les propriétaires que par les autres usagers. Un droit de propriété est relativement facile à activer face à un tiers ou devant une autorité publique, ce qui n'est pas le cas d'une politique publique.

Dans une situation de rivalité, l'activation d'une politique publique par un usager nécessite que ce dernier soit effectivement reconnu comme bénéficiaire final de la politique avant de pouvoir faire valoir la règle devant l'usager rival (par ex. lutte des associations environnementales sur les règles procédurales pour obtenir le statut de parties tierces). Les politiques publiques sont parfois moins bien connues des usagers, leur mise en œuvre peu contrôlée et la justice peu réceptive aux plaintes formulées suite à leur non-respect⁶⁷. D'un côté, les politiques publiques sont des règles de droit public, spécifiques, impersonnelles, difficiles à appliquer, peu contrôlées et parfois méconnues des usagers et, d'un autre côté, les droits de propriété sont des règles de droit privé directement applicables, individuelles et de portée générale.

Alors que la propriété est absolue tant qu'elle n'est pas limitée par les lois et les règlements (art. 544 CC), la politique publique élabore des règles spécifiques à chaque situation ou secteur économique (par ex. l'étiquetage des engrais dans la lutte contre la pollution diffuse). Tant que l'activité d'un propriétaire, a priori responsable d'un problème public, n'est pas visée par une politique publique, celui-ci peut continuer à exercer cette activité, même au détriment de l'ensemble de la collectivité. Le droit de propriété octroie tous les droits d'usage sur la ressource, à l'exception de ceux qui sont expressément interdits ou limités par la loi⁶⁸, alors que la politique publique ne règle que certaines pratiques dans le cadre d'un usage précis (liste positive de ce que l'on peut faire, à l'exception de tout le reste). De surcroît, la politique publique ne fait pas la différence entre un propriétaire et un non-propriétaire au sein d'un même groupe-cible, ce qui engendre en pratique des différences de traitement d'un usager à l'autre. Si l'on s'en tient à cette différenciation, nous pouvons émettre l'hypothèse qu'un usager placé en situation de rivalité va plutôt activer les droits de propriété que les politiques publiques, s'il en a la possibilité.

Il convient de noter, au final, que si les règles sont à la disposition des usagers, elles ne sont pas nécessairement activées par ceux-ci. D'une part, l'activation d'une règle est un processus volontaire et non pas automatique. La règle ne produit pas d'effets sans les acteurs qui la mettent en œuvre ou qui en revendiquent l'application (mécanisme de co-production de la règle entre l'élaboration/adoption et l'activation). D'autre part, il existe une marge entre le comportement de l'usager et la

⁶⁷ Ceci est particulièrement vrai pour les dispositions environnementales, à l'exception notable du Tribunal fédéral Suisse qui développe une interprétation extensive des dispositions en matière d'aménagement du territoire et d'environnement (Nahrath 2003).

⁶⁸ Soit une liste négative de ce que l'on ne peut pas faire à l'exception de tout le reste.

règle. La règle ne commande pas le comportement de l'utilisateur (par ex. la règle peut autoriser le propriétaire d'un bois à couper les arbres, mais quand le bois ne paie plus, il ne coupe plus). L'activité de l'utilisateur est motivée par une série de facteurs (économiques, esthétiques, etc.) et la réglementation ne fournit qu'un cadre à cette activité. L'utilisateur respecte la règle dans la mesure où il souhaite poursuivre son usage. Il l'instrumentalise pour promouvoir ses propres objectifs ou s'y trouve soumis du fait de la revendication d'un usager rival. Ainsi, la règle ne détermine pas le comportement de l'utilisateur, mais elle l'accompagne et elle l'encadre.

1.2.2.4.2. Utilité de la combinaison

L'utilisation du régime institutionnel de ressource se distingue d'une analyse plus classique de politique publique sur trois points. D'abord, le régime adopte une approche par ressource. Il réalise une analyse transversale des politiques publiques pour toute la ressource et non pas seulement pour un problème public ou secteur particulier. Il fournit de la sorte un aperçu global de la manière dont la ressource est gérée. Ensuite, il s'inscrit dans une approche historique systématique qui permet de retracer l'évolution du cadre réglementaire sur le long terme et de mieux comprendre l'évolution du comportement des usagers. Enfin, sa principale distinction avec une analyse de politique publique consiste à inclure dans l'analyse le système des droits de propriété et ses changements successifs. Le régime se préoccupe aussi des exclus des arrangements institutionnels et des usagers non-propriétaires, alors que ce n'est pas du tout le cas de la théorie des communaux, selon laquelle le premier principe d'élaboration d'une résolution auto-organisée d'une rivalité est précisément l'exclusion (Ostrom 1990). Après avoir défini les barrières de l'exclusion, Ostrom ne revient jamais plus sur le statut et la position des exclus.

L'analyse par les régimes permet de pointer les convergences et les incohérences qui existent entre les politiques publiques et les droits de propriété appliqués à un même périmètre de ressource. Elle permet d'examiner la portée d'une intervention des politiques publiques par rapport à une intervention par les droits de propriété. Le régime met en évidence, notamment, les problèmes de mise en œuvre auxquels une politique publique peut être confrontée en raison des droits de propriété existants. Les droits de propriété limitent l'action publique.

L'Etat ne peut pas tout faire avec les politiques publiques. Les instruments de politique publique (prescriptifs, incitatifs, informatifs et auto-régulatifs) ont une capacité limitée de changement du système de droits de propriété (propriété formelle,

droits de disposition et droits d'usage), même s'il peuvent entraîner des changements notable en raison du caractère volontariste de la politique et des montants engagés⁶⁹. Par ordre croissant d'effets potentiels sur la propriété, nous trouvons:

- les *instruments auto-régulateurs* (par ex. code de bonnes pratiques). Le propriétaire décide lui-même de limiter son usage. Sa décision peut être scellée par un contrat avec une autre partie ou une autorité publique et produire des effets contraignants. Le propriétaire décide de façon individuelle et volontaire de modifier son usage de la ressource;
- les *instruments informatifs* (par ex. campagne de sensibilisation). Les droits de propriété ne sont ni modifiés, ni redistribués. Le propriétaire décide lui-même de modifier son comportement en fonction de l'évolution de la représentation qu'il a du problème posé par son usage;
- les *instruments incitatifs* (par ex. taxes et subsides): Ici, le propriétaire peut être très fortement incité à modifier son usage. Il peut même ne pas avoir le choix si les incitants économiques (positifs ou négatifs) sont trop importants. Il se retrouve contraint d'adopter le comportement recommandé par la politique publique. Les droits d'usage, de disposition, voire de propriété formelle, peuvent s'en trouver modifiés compte-tenu des montants engagés dans la politique (par ex. politique d'achat de terrains) ou de l'effet de levier que celle-ci provoque (par ex. création de permis négociables ou de concessions);
- les *instruments prescriptifs* (par ex. interdiction/ autorisation): Les instruments de régulation commandent ce qui est autorisé ou interdit et, de ce fait, peuvent modifier les droits de propriété (par ex. réglementation sur la construction dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire). Une intervention de ce type peut conduire à une expropriation matérielle. Le propriétaire est toujours le même, mais sa propriété est vidée de son contenu par une série d'interdictions et de contraintes, au bénéfice d'usagers-tiers. Une fois encore, les droits d'usage et de disposition sont affectés par les instruments prescriptifs, ce qui peut avoir aussi un impact sur la propriété formelle (par ex. le propriétaire vend un titre dont il n'a plus l'utilité).

Ainsi, les instruments incitatifs et prescriptifs donnent à l'Etat la possibilité de modifier les droits de propriété de manière significative, à condition d'adopter une politique volontariste et de consacrer des ressources (financières) importantes dans la mise en œuvre de ces politiques publiques.

Outre une action par les politiques publiques, l'Etat peut agir directement sur les droits de propriété et les modifier selon deux options. La première consiste à modifier les règles de droit privé qui organisent l'allocation, le contenu et la

⁶⁹ Il est toujours possible d'avancer d'autres catégories d'analyse et de dire, par exemple, que l'expropriation est un instrument de politique publique. Seulement, pour notre part, nous voulons distinguer les interventions directes de l'Etat sur les droits de propriété des interventions plus indirectes qui visent à modifier le comportement des usagers.

protection de la propriété. En Belgique, il s'agirait de réformer les articles du code civil consacrés à la propriété. Une réforme de ce type doit s'opérer dans le respect de la constitution, laquelle protège la propriété privée contre toute forme d'expropriation par l'Etat. La seconde consiste à exproprier les propriétaires pour des motifs d'utilité publique qui répondent à des situations particulières. Si l'utilisation de la première option est improbable, l'utilisation de la seconde est récurrente.

L'expropriation est une forme d'intervention publique dont les effets sur la propriété sont plus ou moins directs, ce qui nous amène à distinguer l'expropriation matérielle de l'expropriation formelle. L'*expropriation formelle* correspond à ce que l'on appelle communément l'expropriation pour cause d'utilité publique. Elle consiste au rachat du titre de propriété, autorisé par l'Etat, et réalisé au profit de la collectivité (par ex. rachat de terrain pour construire une voie ferrée) ou par un autre usager (par ex. une compagnie de production d'eau qui acquiert des terres agricoles). Cette expropriation doit être motivée par un intérêt public et faire l'objet d'une juste et préalable indemnité. L'*expropriation matérielle*, pour sa part, consiste à modifier le contenu de la propriété sans pour autant déposséder le propriétaire de ses titres formels. La moins-value pour le propriétaire n'est pas nécessairement dédommée par l'Etat⁷⁰. En guise d'illustration, considérons le cas d'un agriculteur, propriétaire foncier, qui possède un marécage sur son champ qu'il draine pour pouvoir cultiver le terrain. En vertu d'une politique de protection de la nature, le propriétaire se voit interdit de drainer le marécage. Il ne peut plus disposer de ce morceau de terrain, alors qu'il en demeure le propriétaire. Qui plus est, il est responsable de l'entretien du marais. L'Etat a, dans ce cas, supprimé le droit de disposition de l'agriculteur sur cette partie de son terrain. Il n'en possède plus que le titre de propriété formelle⁷¹. Ainsi, l'Etat possède une capacité d'action sur la distribution des droits de propriété soit au moyen d'une action directe sur la propriété, soit au moyen des politiques publiques. Les politiques publiques, lorsqu'elles usent d'instruments incitatifs ou prescriptifs, sont susceptibles d'altérer ou de modifier les droits de propriété.

Ainsi, le régime institutionnel de ressource propose une analyse originale qui intègre les acquis de l'économie institutionnelle et de l'analyse des politiques publiques. Alors que les économistes suggèrent que toute incitation à changer de comportement, notamment l'imposition d'une taxe, est un changement des droits de propriété et que les politologues affirment que tout changement impulsé par l'Etat est une politique publique, le régime institutionnel de ressource permet de mettre en évidence la totalité des facteurs institutionnels du changement. Il offre un cadre de représentation pour la gestion

⁷⁰ L'expropriation matérielle s'apparente à une politique publique et évite à l'Etat de procéder à l'indemnisation de la moins-value. Par ex. développement d'une limitation des constructions en Suisse au moyen d'une obligation d'être connecté au réseau d'égouttage.

⁷¹ En revanche, du fait qu'il soit encore le propriétaire formel du terrain, l'agriculteur dispose toujours de l'accès exclusif à ce terrain. Seule la loi pourrait le contraindre à accepter la visite du marécage par des amis de la nature. Il s'agirait alors d'une création de servitude, c'est-à-dire d'une nouvelle restriction de son droit de disposition. Autrement, rien ne l'empêche d'organiser des visites, payantes, de son marécage, et ceci à son seul profit.

intégrée des ressources naturelles. L'approche par le régime institutionnel de ressource n'est certainement pas la seule voie, mais elle rend compte de l'importance de la fonction des droits de propriété dans les processus de changement, respectivement dans les effets de rémanence, en matière de gestion des ressources naturelles.

Tous les éléments sont désormais en place pour aborder la question de la résolution des rivalités d'usages entre les usagers de l'eau. Nous avons vu que le développement durable était une orientation forte des politiques publiques d'environnement et que son importance politique allait croissante. Le développement durable constitue un but vers lequel tendre dans la distribution de l'accès et de l'usage des ressources naturelles. La pérennité des usages dépend de la capacité des usagers à produire les biens et services à partir des fruits de la ressource renouvelable sans porter atteinte à son stock, sans la surexploiter. En même temps, l'hétérogénéité des usagers rend difficile toute coordination dans la gestion d'une ressource naturelle. Le régime institutionnel de ressource combine les deux approches de l'économie institutionnelle et de l'analyse des politiques publiques. Il réunit les droits de propriété et les politiques publiques au sein d'un cadre d'analyse commun, dans la perspective d'analyser l'importance des règles dans la gestion des ressources naturelles. L'ensemble des concepts détaillé dans ce premier chapitre nous permet maintenant de présenter notre modèle d'analyse des résolutions de rivalités entre usagers de l'eau. L'arrangement local qui met fin à la rivalité par accord entre les usagers ou par décision coercitive de l'Etat est placé au cœur de ce modèle. Nous postulons que les rivalités entre usagers d'une même ressource sont résolues selon un processus d'activation des règles, qui sont autant de composantes du régime institutionnel de ressource, puis de confrontation de ces règles qui aboutit à un arrangement local, lequel est supposé conduire à des usages plus durables de la ressource.

Chapitre 2: La résolution des rivalités d'usages

La durabilité de la ressource nécessite une intégration, une gestion cohérente et coordonnée de ses différents usages. Le comportement des usagers est encadré par un régime institutionnel de ressource qui distribue l'accès à la ressource et détermine les modalités d'usage de cette ressource. Seulement, le régime, comme ensemble de règles, n'est pas infallible et il ne parvient pas à intégrer parfaitement tous les usages, étant données ses incohérences intrinsèques, mais aussi l'évolution constante des usages. Dès lors, des rivalités apparaissent entre les usagers, lesquels peuvent avoir des droits équivalents sur la ressource et pourtant incompatibles. Comment les usagers font-ils pour résoudre leurs rivalités? Ce chapitre présente un modèle d'analyse des résolutions de rivalité. Il part de l'idée que les usagers activent des composantes du régime pour défendre leur usage dans une rivalité et confrontent ces règles en vue de résoudre la rivalité. L'arrangement local, défini comme l'ensemble des décisions et des actions prises pour résoudre la rivalité, est une réponse apportée par les usagers à la rivalité. Le modèle d'analyse des résolutions de rivalité a pour objectif de montrer que le type d'arrangement local qui permet la résolution dépend de la configuration des règles activées par les usagers. En d'autres termes, l'arrangement local doit avoir une forme particulière pour aboutir, laquelle dépend des règles dont les usagers se prévalent. Nous présentons les concepts et les variables du modèle d'analyse avant de préciser celui-ci, d'en énumérer les hypothèses et de décrire la méthode utilisée pour le test du modèle.

2.1. L'arrangement local au cœur de la résolution

L'arrangement local apporte une réponse aux rivalités qui apparaissent entre les usagers. La rivalité naît, à l'intérieur d'un même périmètre de ressource, de l'exploitation simultanée de biens et services concurrents. La pratique ou l'intensité d'exploitation d'un usager grève les usages des autres dans leur continuité ou leur développement. Pour résoudre cette rivalité, les usagers recherchent un arrangement local. Cette présentation de l'arrangement local, la variable à expliquer du modèle d'analyse, débute avec une définition de la rivalité et montre en quoi la rivalité peut être résolue, puis se poursuit avec une description de l'arrangement local et de ses attributs.

2.1.1. Les rivalités et leur résolution

Le terme de rivalité vient de *rivalis* en latin, qui signifie la lutte entre riverains (Dimitrov 2002: 685). La notion de rivalité serait donc née des conflits pour l'allocation de l'eau entre propriétaires riverains. Sur le plan conceptuel, la rivalité, issue de la micro-économie, a trait aux conditions de partage d'un bien entre deux consommateurs. Elle se distingue du

conflit, un concept plus souvent utilisé en science politique, par le caractère non nécessairement hostile de la confrontation. Sans exclure la possibilité d'un tournant conflictuel de la confrontation entre usagers rivaux, la rivalité d'usage ne débouche pas systématiquement sur le conflit. Les usagers 'résolvent' une rivalité, ils parviennent à y apporter une réponse plus ou moins satisfaisante pour chacune des parties.

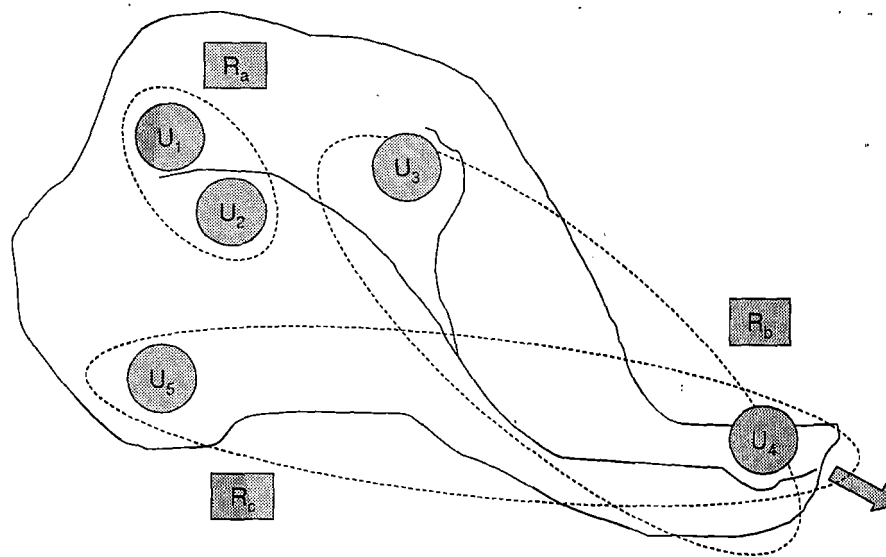
2.1.1.1. Apparition de la rivalité d'usages

Le partage de la ressource donne lieu à des rivalités d'usages⁷². Une rivalité est une situation de concurrence entre usagers, producteurs de biens et services tirés d'une ou de plusieurs ressources, et dont l'exploitation simultanée crée une situation de rareté relative de la ou des ressources pour au moins un des deux usagers. La rivalité, telle que nous l'appréhendons, concerne l'approvisionnement en ressource dans la production de biens et services. C'est une situation de concurrence entre usagers dans la mesure où le volume d'une ressource naturelle renouvelable est limité et qu'il fait l'objet d'un partage entre les différents usagers. A l'échelle d'un aquifère, par exemple, la concurrence existe entre les différents usagers qui y pompent l'eau souterraine pour produire des biens et services; l'agriculteur pour assurer l'irrigation de ses champs, l'industriel pour y trouver une eau de bonne qualité (et à bas coût) nécessaire à son procédé de fabrication et le distributeur d'eau potable pour assurer l'approvisionnement en eau potable. Ces usagers entrent en concurrence dans la mesure où ils prélèvent la même ressource au même moment, alors que celle-ci est disponible en quantité limitée. La rivalité émerge à partir du moment où au moins l'un d'entre eux, à conditions d'exploitation inchangées, n'a plus la quantité ou la qualité d'eau nécessaire à la production du bien ou service ou n'a pas la garantie d'avoir cette quantité ou cette qualité d'eau à l'avenir. Les pressions exercées sur la quantité ou la qualité de la ressource peuvent être tout aussi problématiques l'une que l'autre. Le distributeur d'eau, pour poursuivre notre exemple, peut entrer en rivalité, non pas avec les autres usagers (directs) qui pompent dans l'aquifère, mais avec des usagers indirects de cet aquifère. Un agriculteur peut épandre du lisier dans la zone de drainage et polluer l'aquifère ou un particulier avoir une cuve à mazout qui fuit. La ressource devient rare du fait que sa qualité se dégrade. Ainsi, la rivalité entre usagers naît d'une situation initiale de concurrence qui conduit à une raréfaction, immédiate ou différée, de la ressource⁷³.

⁷² Selon la définition du Robert, la rivalité est une situation où deux ou plusieurs personnes se disputent quelque chose (notamment la première place ou le premier rang). Elle a pour synonyme, dans la langue usuelle: l'antagonisme, le combat, la compétition ou la concurrence. On parle initialement de rivalité pour la rivalité amoureuse (XVII^{ème} siècle). Deux sens du mot se distinguent, la lutte ou le combat, d'une part, et, dans un sens moderne, la rencontre d'éléments, de sentiments contraires, qui s'opposent (conflagration, discorde, opposition, tiraillement).

⁷³ La rivalité apparaît aussi bien lorsque les usagers convoitent des biens et services différents que lorsqu'ils convoitent le même bien ou service (Ostrom 1990). Pour notre part, nous nous concentrons sur les usages multiples et les usages conjoints (cf. section 1.1.3.2).

Figure 2-1: Identification des périmètres de rivalité à l'intérieur d'un bassin versant



Remarque: Le périmètre de la rivalité est un espace fonctionnel. Dans un même sous-bassin, différents périmètres de rivalité peuvent être définis en fonction des rivalités observées (R_a , R_b et R_c), qui lient entre eux les usagers impliqués (U_1 et U_2 pour R_a , U_3 et U_4 pour R_b et U_5 et encore U_4 pour R_c). L'unité de lieu n'est pas obligatoire pour qu'il y ait rivalité d'usage (c'est le cas seulement pour R_a).

La rivalité se situe à l'intérieur d'un périmètre fonctionnel, déterminé par la ressource et par la localisation des usagers rivaux. Elle s'insère dans un espace géographique déterminé, qui peut être le bassin de drainage d'un aquifère, un bassin hydrographique ou le cours d'une rivière. Le périmètre de la ressource n'est pas donné à l'avance, il est construit selon la rivalité (cf. Figure 2-1). Le bassin de drainage de l'aquifère peut être plus ou moins grand, en fonction de la taille de l'aquifère et des interconnexions possibles entre aquifères. Le bassin hydrographique peut, lui aussi, tout aussi bien être un district hydrographique transfrontalier ou un sous-bassin régional. Une rivalité peut donc se produire aussi bien dans un très grand périmètre que dans un très petit. C'est la relation fonctionnelle créée par la ressource entre les lieux d'exploitation qui importe pour déterminer le périmètre de la rivalité. En guise d'exemple de rivalité sur un large territoire, les rejets de sel dans le Rhin par les mines de potasse alsaciennes ont longtemps affecté la production d'eau potable aux Pays-Bas. L'augmentation de la salinité du Rhin, entre autres effets écologiques désastreux, mettait en péril la production d'eau potable à des centaines de kilomètres en aval. Le périmètre de la rivalité était le cours du Rhin⁷⁴. Le cas des inondations de

⁷⁴ Cette rivalité fut d'ailleurs un des motifs de la mise en place de la Commission internationale pour la Protection du Rhin.

la basse vallée de la Vesdre relève d'un périmètre plus réduit (C_2 Inondations). En période de fortes pluies, le barrage situé en amont laissait passer le trop-plein d'eau, ce qui provoquait des inondations dans les zones habitées en aval. Dans ce cas, la rivalité s'inscrivait dans un sous-bassin hydrographique.

Pour qu'il y ait rivalité, il est nécessaire d'avoir une relation fonctionnelle entre les lieux d'exploitation de la ressource. En conséquence, nous ne considérons pas comme des rivalités des cas de concurrence d'exploitation entre producteurs d'eau minérale, par exemple, dès lors qu'ils exploitent des aquifères qui ne sont pas liés entre eux, même si ces producteurs se situent dans le même bassin. De même, nous écartons les cas où la relation fonctionnelle n'existe pas entre les deux usages. Nous pourrions imaginer une association environnementale qui proteste contre des pollutions industrielles situées en aval de la zone écologique qu'elle protège. Dans ce cas, même si les lieux d'exploitation/protection étaient très rapprochés, et dans la mesure où nous ne pourrions pas identifier de relation fonctionnelle entre les deux usages, nous ne considérerions pas le cas comme une rivalité. Il existe aussi une relation temporelle de la rivalité qui diffère parfois de l'unité de temps, c'est-à-dire qu'un usage peut produire des effets différés sur la ressource et l'autre usage (par ex. effet d'accumulation et de décharge d'une pollution diffuse qui diffère la pollution et nécessite du temps pour identifier cette pollution). L'écart entre les effets ressentis d'un usage et son activité doit rester néanmoins limité pour que nous considérions ce problème, ce qui exclut les pollutions historiques, pour lesquelles un des usagers a disparu ou a fait cesser la pollution depuis longtemps. Également, la rivalité peut se déplacer suite à un premier arrangement local, dès lors qu'une tierce partie est affectée par l'arrangement et que se repose un problème de distribution de la ressource. Ainsi, c'est la relation fonctionnelle entre les usagers qui établit la rivalité d'usage, sans qu'il n'y ait nécessairement d'unité de lieu ou de temps.

Une rivalité résulte d'une situation de consommation concurrente. C'est en quelque sorte une lutte, une confrontation, le plus souvent pacifique, pour la réallocation d'une ressource entre différents usagers. Nous regardons principalement des rivalités entre des usagers qui produisent des biens et services hétérogènes à partir d'une même ressource. La rivalité apparaît alors lorsque deux usagers convoitent des biens et services qui exploitent la même ressource. Telles que les économistes la définissent, la rivalité de consommation est une situation de concurrence entre deux usagers qui se disputent le même bien (Grefe 1997; Sproule-Jones 1982)⁷⁵. Si l'on considère une canette de soda, par exemple, les deux consommateurs ne peuvent pas à la boire simultanément. Une fois la canette bue par le premier, l'autre consommateur n'a plus accès à l'usage de cette boisson. Dans le cas de l'eau, certains usagers se trouvent avoir des usages concurrents dans le

⁷⁵ Cette approche économique appartient à l'économie des biens. La notion de rivalité de la consommation apparaît dans les manuels de micro-économie, dans les chapitres relatifs aux biens publics, afin de montrer qu'il existe des biens dont l'accès

même espace fonctionnel de la ressource (par ex. le sous-bassin hydrographique), c'est-à-dire que l'usage de l'un affecte l'usage de l'autre (par ex. la production d'eau potable et l'épandage agricole, le drainage et la préservation de zones humides). Une rivalité apparaît donc lorsque l'usage de l'un est compromis par l'usage de l'autre.

La rivalité naît de la rareté de la ressource. Longtemps, l'Homme a cru que les ressources naturelles étaient des biens de ce type, des ressources inépuisables et exploitables à l'envie. La diversification et l'intensification des usages des ressources naturelles de ces dernières décennies ont révélé l'inexactitude de cette croyance et montré que la quantité de ressources naturelles disponibles était limitée. Bien que les dotations locales en ressources naturelles diffèrent d'un lieu à un autre, ces ressources sont rares.

Considérer la quantité de ressource disponible nous amène à distinguer la rareté absolue de la rareté relative. Lorsque que le manque d'eau est criant pour tous, alors la rareté est absolue. La rareté absolue est une situation où la ressource est rare pour tous les usagers, sans distinction, tandis que la rareté relative n'affecte qu'un seul groupe d'usagers, en raison d'un partage inégal de la ressource. Il n'existe pas de rareté pour ceux qui sont bien servis. Dans le cas de l'eau, la rareté absolue correspond à une quantité (ou une qualité) d'eau absolument insuffisante pour satisfaire les usages des usagers d'un même périmètre, alors que la rareté relative est due au mécanisme de partage de la ressource et ne concerne que certains usagers. La rareté varie dans le temps (rareté permanente ou temporaire, à court terme ou à long terme) et dans l'espace (rareté locale ou généralisée). La perception de la rareté évolue également en fonction de la connaissance que l'on a de la ressource (volume disponible, taux de pollution, capacité de renouvellement, etc.). Si la rareté absolue varie en fonction des aléas climatiques et de l'intensité des usages, la rareté relative est une contingence sociale qui dépend du mode de partage de la ressource. Il est évident qu'il existe un lien entre ces deux notions. L'accroissement de la rareté en termes absolus renforce les problèmes de redistribution entre usagers et accroît la pression sur les usagers mal servis.

Nous émettons l'idée que la rivalité ne se déclenche qu'à partir du moment où la ressource est rare. L'émergence d'une rivalité est due soit à la raréfaction de la ressource, pour des raisons climatiques ou autres, soit à l'apparition d'un nouvel usager, qui réclame sa part de ressource en quelque sorte, ou encore à l'intensification des usages existants (par ex. développement du potentiel de production d'eau minérale à partir d'un même aquifère) (Nahrath 2003: 33). La rareté varie en fonction du volume de ressource disponible, en quantité et en qualité, pour satisfaire les usages à l'intérieur du périmètre retenu. Ainsi, la rareté constitue un préalable à la rivalité.

ouvert à tous ne réduit la consommation de ce bien pour aucun des consommateurs (par ex. un phare côtier ou un système militaire de défense). Ces biens publics se caractérisent par une situation de non-rivalité et de non-exclusion.

Dans la gestion des ressources naturelles, la rivalité entre usagers devrait être quasi-permanente, compte tenu de l'état des ressources et des productions simultanées de biens et services concurrents à partir de ces ressources. Seulement, les rivalités sont encadrées et régulées par des régimes institutionnels de ressource dont la première fonction est d'assurer le partage de l'accès à la ressource, de manière non conflictuelle, ainsi que la protection de celle-ci. La plupart des rivalités potentielles sont contenues par la régulation et seules les rivalités qui sont l'objet de tensions apparaissent. Les rivalités contenues sont des rivalités arrangées, régulées, qui n'empêchent pas les usagers de coexister. Quant aux périodes de tension, ce sont les révélatrices de la rivalité. Elles permettent d'observer les processus d'organisation du partage de la ressource entre des usagers locaux. Ce ne sont pas les rivalités potentielles qui nous intéressent; elles sont bien trop nombreuses et trop diffuses, mais les rivalités prises en charge par les usagers, celles qui mettent en évidence les efforts d'activation des règles par les usagers et les mécanismes d'arrangement élaborés en vue de résoudre ces rivalités. Le passage d'une situation de rivalité potentielle à une période de tension résulte de l'apparition d'un besoin d'*ajustement* des usages initialement encadrés par le régime institutionnel de ressource⁷⁶. Dans la mesure où la rareté de la ressource s'accroît, en fonction de l'évolution des conditions naturelles ou des pratiques des usagers, les composantes du régime qui régulent le partage de la ressource ne sont plus adaptées et doivent être ajustées pour tirer les conséquences de la nouvelle situation. Les résolutions de rivalité sont des ajustements des usages dans un périmètre donné, face à des circonstances nouvelles et sur base de l'activation des composantes du régime institutionnel de ressource. Les rivalités peuvent être des situations proches du conflit, voire se transformer elles-mêmes en conflit.

2.1.1.2. Rivalité et conflit

La rivalité est une notion beaucoup moins courante en science politique que celle de conflit. Ce concept est plus familier de la micro-économie. En science politique, le concept de conflit est si important qu'il a donné lieu à un courant de recherche à lui seul: la théorie des conflits. Cependant, nous avons choisi de ne pas utiliser ce concept pour identifier les antagonismes entre usagers de l'eau. Le conflit est, si l'on reprend la définition de J. Freund (Freund 1983), une relation antagonique où l'**hostilité** entre les parties est forte. La rivalité, pour sa part, n'illustre pas nécessairement une relation hostile entre les usagers et rend également compte de simples relations de concurrence. Néanmoins, la présentation du

⁷⁶ Le concept d'ajustement est plus dynamique que celui d'équilibre, plus communément répandu dans la littérature du *public choice*. De manière statique, nous pourrions représenter l'émergence d'une rivalité comme la rupture d'un équilibre initial ou un changement d'état suite à de nouvelles circonstances (Shepsle 1989; Ostrom 1990: 58). Par rapport à cette notion d'équilibre, E. Ostrom s'interroge sur la robustesse (ou la durabilité) institutionnelle (Ostrom 1990: 89) et Baumgartner et Jones parlent d'équilibre ponctué (Punctuated Equilibrium Framework) où de longues périodes de changement incrémental sont ponctuées de périodes de changement politique majeur (Baumgartner et Jones 1993; Sabatier 1999: 9).

concept de conflit nous permet de montrer en quoi la rivalité se distingue du conflit et par-là même nous aide à préciser le concept de rivalité.

Le conflit est au cœur de la pensée sociale depuis Hobbes. Il peut être appréhendé de deux manières différentes, soit comme un dysfonctionnement de la société, comme un ulcère à résorber (Durkheim, Marx), ou comme un élément essentiel au fonctionnement de cette société, un moteur de l'évolution sociale (Simmel 1992; Weber [1956] 1995; Freund 1983). "Les théories qui traitent des situations de conflit diffèrent essentiellement par le sens que l'on donne à ce mot. Elles peuvent être classées de ce point de vue en deux grandes catégories : d'une part celles qui considèrent le conflit comme *un état "pathologique"* dont il importe de déterminer les causes et le traitement éventuel, et d'autres part celles qui le tiennent pour *un simple état de fait* et qui se préoccupent exclusivement du comportement des protagonistes" (Schelling [1960] 1986: 15).

Pour la sociologie évolutionniste, dont celle de Marx, le conflit est un événement conjoncturel que la société doit résorber. Il est dysfonctionnel par nature. Pour Durkheim, toute société "normale" implique la mise en œuvre de mécanismes d'intégration qui limitent considérablement l'ampleur des conflits. "[Durkheim] montre sans cesse comment, lorsque "les conditions extérieures de la lutte" demeurent par trop inégalitaires [notamment du fait de la transmission héréditaire de la propriété et d'une division du travail trop poussée], la solidarité se voit remplacée presque normalement par le conflit" (Birnbaum 1992: 231).

Selon les partisans de la seconde conception du conflit, le conflit constitue une forme de relation sociale participant à la structuration de la société en créant du désordre qui appelle à une action pour rétablir l'ordre perturbé (Boltanski et Thévenot 1991; Freund 1983; Simmel [1908] 1999; Dziedzicki 2001: 14). La sociologie de l'action considère le conflit comme normal. Selon Weber, "il est impossible [...] d'éliminer la lutte en réalité" (Weber [1956] 1995: 76). Le conflit ou la lutte est "une relation sociale pour autant que l'activité est orientée d'après l'intention de faire triompher sa propre volonté contre la résistance du ou des partenaires". Cette lutte pour la puissance implique une concurrence "quand on la mène au sens d'une recherche formellement pacifique d'un pouvoir propre de disposer de chances que d'autres sollicitent également" (Weber [1956] 1995: 74-75). Dans cette lutte, les acteurs mobilisent des ressources très diverses, telles que la force physique, les capacités intellectuelles ou organisationnelles, le charisme ou la démagogie.

Avec Simmel, puis Coser, le conflit devient fonctionnel. Simmel construit la théorie sociologique du conflit dans la même tradition interactionniste que Weber. Selon lui, le conflit constitue un processus de socialisation, une forme d'interaction des plus actives. "Dans les faits, ce sont les causes du conflit, la haine et l'envie, la misère et la convoitise, qui sont véritablement l'élément de dissociation. Une fois que le conflit a éclaté pour l'une de ces raisons, il est en fait un

mouvement de protection contre le dualisme qui sépare, et une voie qui mènera à une sorte d'unité, quelle qu'elle soit, même si elle passe par la destruction de l'une des parties – un peu comme les symptômes de la maladie, qui bien souvent représentent justement l'effort de l'organisme pour se délivrer de ces troubles et de ces maux" (Simmel 1992: 19). Le conflit est déjà la résolution des tensions entre les contraires. Poursuivant dans ce sillon, Coser considère que, tout comme la coopération, le conflit assure une fonction sociale, notamment comme élément dans la formation des groupes et leur persistance. Le conflit joue le rôle d'une soupape de sécurité dans le maintien de l'ordre social (Coser 1982; Birnbaum 1992: 240). Le conflit est alors vu comme un processus positif de la vie sociale. Vouloir éteindre les conflits est illusoire, ce qui n'empêche pas pour autant de s'en prémunir en tentant de les institutionnaliser (Hermet *et al.* 2000: 63). "Cette acceptation de l'ordre correspond à la vision d'une société dont l'agencement social ne serait jamais achevé, serait toujours en tension (Boltanski et Thévenot 1991), appelant dès lors à des transformations perpétuelles, des *ajustements*, via les conflits. Le conflit peut être vu en ce sens comme un mode régulateur de changement et de renforcement des échanges au sein de la société" (Dziedzicki 2001: 123). Pour notre part, nous ne pouvons nier le rôle d'ajustement que jouent les rivalités dans la gestion de l'eau, même si celles-ci ne dégénèrent pas nécessairement en conflit.

Il existe une différence conceptuelle entre le conflit et la rivalité. "Le conflit consiste en un affrontement ou heurt *intentionnel* entre deux êtres ou groupes *de même espèce* qui manifestent les uns à l'égard des autres une *intention hostile*, en général à partir d'un *droit*, et qui pour maintenir, affirmer ou rétablir le droit essaient de *briser la résistance de l'autre*, éventuellement par le recours à la *violence*, laquelle peut, le cas échéant, tendre à l'anéantissement physique de l'autre" (Freund 1983: 65). Tout d'abord, l'intentionnalité n'est pas nécessaire à l'existence d'une rivalité. A l'opposé du conflit, la rivalité peut être le produit objectif d'une situation⁷⁷. Les usagers n'entrent pas forcément en conflit. Ils s'y trouvent placés du fait de l'incompatibilité des usages qu'ils font de la ressource. Ensuite, l'intention hostile, c'est-à-dire le dessein de nuire à autrui, de lui porter une atteinte physique ou matérielle, n'est pas non plus consubstantielle de la rivalité⁷⁸. Les usagers de l'eau peuvent être placés dans une situation de rivalité sans pour autant que l'un soit hostile à la pratique de l'autre, qu'il cherche à éliminer cet autre. Cependant, la rivalité peut tout de même déboucher sur un conflit. En quelque sorte, le conflit est une forme extrême de rivalité, caractérisé par l'intention hostile et l'exercice d'une forme de violence.

La source du conflit tient de la rencontre de deux éléments: la revendication et l'antagonisme hostile. C'est la revendication, alliée à l'antagonisme (au sens d'incompatibilité entre des valeurs aux présupposés qui sont antinomiques),

⁷⁷ "Un conflit n'est pas le produit objectif d'une situation – bien que les circonstances peuvent avoir un poids considérable – mais il est la conséquence de la volonté subjective des personnes, de groupes ou de collectivités qui cherchent à briser la résistance qu'autrui oppose à leurs intentions ou à leur projet. C'est en ce sens que le conflit est une activité spécifique qu'on ne saurait confondre avec d'autres activités" (Freund 1983: 304).

⁷⁸ Dans un conflit, la violence est le cas extrême de cette hostilité (Freund 1983: 175).

qui conduit au conflit (Freund 1983: 148). La revendication est "l'expression d'une exigence qu'on adresse à autrui *au nom d'un droit qu'on estime lésé*, d'un dû dont on pense qu'on est frustré, donc au nom d'une justice méconnue ou bafouée, étant entendu que l'idée de justice fait dans ce cas l'objet d'une appréciation subjective que l'autre ne partage pas" (Freund 1983: 147). L'antagonisme est ici défini par " le fait qu'une valeur, ou un ensemble de valeurs, s'affirme comme irréductible à d'autres valeurs", ces valeurs étant fondées sur des appréciations ou des jugements (Freund 1983: 65). Dès qu'une rivalité se fait jour et atteint un certain degré d'intensité, des tensions se produisent. La rivalité ne devient conflit qu'une fois dépassé un certain seuil de tension (Freund 1983: 156). Le conflit n'apparaît entre deux usagers qu'à partir du moment où l'un d'eux se sent lésé dans le partage de la ressource.

L'opposition entre une norme et une règle est une source d'éclatement des conflits. Le droit, entendu comme une revendication de justice, est alors l'objet du conflit. Des conflits peuvent naître d'une absence de droit (le droit n'implite pas la société sans laisser de vide ni de failles), de faiblesses ou d'omission de certaines situations dans la rédaction de la loi (une législation n'est jamais complète), ou du fait que des ordres juridiques rivaux entrent en concurrence (Kelsen [1962] 1999; Carbonnier 1971; Freund 1983: 329-340). Le conflit est une transgression du droit, dans l'opposition qu'il implique entre les règles et les normes. La protestation s'élève au nom d'un droit qu'on estime lésé, méconnu ou bafoué. Les parties ont le sentiment d'être victimes d'une injustice. Le sentiment du droit ou de la justice est au cœur de la discorde (Freund 1983: 68).

Le conflit peut être divisé en séquences. L'émergence du conflit est d'ailleurs plus facilement schématisable que son déroulement. J. Freund propose la séquentialisation suivante (Freund 1983):

1. Le conflit prend sa source dans une rivalité objective;
2. C'est à partir de cette rivalité que se développent des tensions qui vont provoquer un mélange de revendications et d'affirmation d'un antagonisme hostile;
3. Le seuil conflictuel est atteint à partir de l'instant où les tensions passent de la multi-polarité à la bi-polarité. On assiste alors à la formation d'un couple ami-ennemi⁷⁹. La crispation atteint une intensité telle qu'elle ne laisse plus d'autre

⁷⁹ Tout comme le conflit, la rivalité tend à se cristalliser autour de deux acteurs, une hypothèse qui a pour origine le problème soulevé par Georg Simmel sur la notion de tiers. Pour Simmel, le deux est le nombre essentiel de la société. Il existe une césure essentielle entre la dyade et la triade (Simmel [1908] 1999; Freund 1983: 14). La notion de dyade, introduite par Simmel, correspond à un processus de socialisation qui à la fois unit et oppose deux acteurs. Cette dyade se transforme en triade à l'arrivée d'un nouvel acteur. Dès lors, toutes les combinaisons deviennent possibles, toutes les alliances envisageables (Birnbaum 1992: 236). "Par exemple, la figure duale A et B ne permet pas de constituer une majorité et une minorité, car elle exige la présence d'un tiers C, de sorte que seuls A et B peuvent constituer une majorité face à C qui par la force des choses devient la minorité, ou bien B et C face à A ou encore A et C contre B" (Simmel [1908] 1999; Freund 1983: 14). Le tiers-acteur occupe des positions diverses dans le conflit, sans pour autant créer de conflit en

issue que le conflit. L'existence de l'autre est mise en cause, puis les deux parties se neutralisent dans un mouvement en balancier d'offensive et de défensive. Ainsi, le seuil conflictuel est atteint dès lors que se rencontrent une intention hostile et la riposte de l'adversaire. Ces deux moments sont absolument nécessaires pour qu'un conflit éclate (Freund 1983: 175);

4. Une fois enclenchés, les conflits ne se déroulent jamais d'une façon identique. Leur *déroulement* dépend de circonstances spatiales et temporelles changeantes, de la détermination des protagonistes, de la réaction des adversaires et de l'initiative des meneurs;
5. Enfin, l'*épilogue* constitue la dernière phase des conflits.

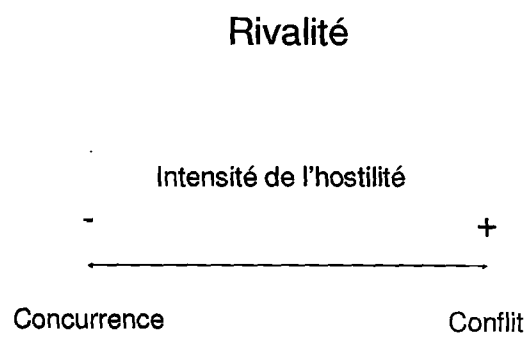
Dans la phase de résolution du conflit, nous distinguons différents moyens de terminaison de la lutte entre les adversaires. La terminaison d'un conflit n'est pas un épisode à part; il est un élément majeur du processus d'affrontement⁸⁰. Simmel identifie quatre motifs ou types de terminaison du conflit:

- La *disparition de l'objet du conflit*. A la place du retour à la paix de l'esprit, comme l'on pourrait s'y attendre, on trouve un état irrationnel ou turbulent. Le mouvement semble encore se balancer dans le vide. Des troubles et dommages psychiques se produisent à la suite de cette privation de la source du conflit;
- La *victoire totale*. Suite à la domination de l'une des parties et, partiellement aussi, à la résignation de l'autre, le vainqueur dicte ses conditions au vaincu;
- Le *compromis*, à l'opposé de la victoire, est le résultat de négociations et d'accommodements. L'enjeu du combat, qui semblait initialement être une unité indivisible pour les adversaires, devient au moyen du compromis un objet divisible entre les parties ou susceptible d'être compensé. Selon Simmel, le compromis est une des plus grandes découvertes de l'humanité, la condition élémentaire de toute cohabitation (Simmel 1992: 147). Weber reconnaît également que la vie est faite de constants accommodements, de tolérances réciproques, de compromis et d'ententes tacites sans accord préalable (Freund 1983: 268-269);
- La *réconciliation*, quant à elle, est un mode purement subjectif qui se détache du caractère objectif du compromis. La demande de pardon en est l'une des formes caractéristiques.

triade (trois entités autonomes qui s'affrontent les unes les autres). Il peut rester neutre et impartial. Il peut aussi s'investir d'une fonction de médiation (ou d'arbitrage), plus ambiguë. Le *tertius gaudens*, lui, profite du conflit pour mener à bien ses propres affaires, au détriment des deux autres. Le despote impose son pouvoir et divise pour régner (*divide et impera*) (Birnbau 1992: 237). En gros, ou bien le tiers est partie prenante, ou bien il n'est pas partie prenante au conflit. Le conflit entraîne la dissolution du tiers quelle que soit la nature de l'intervention de celui-ci.

La rivalité est un concept plus englobant que celui de conflit. La rivalité est une situation où deux acteurs ou groupes d'acteurs sont placés dans une situation antagonique du fait de leurs activités ou de leurs opinions. Les usagers en situation de rivalité ne sont pas nécessairement en conflit. Leur antagonisme ne débouche pas nécessairement sur de l'hostilité. Dans une situation de rivalité, la rencontre entre les deux protagonistes, préalable à l'irruption d'un conflit, n'est même pas évidente, car ceux-ci n'ont pas nécessairement les mêmes droits, ni ne poursuivent les mêmes objectifs. Les usagers hétérogènes de l'eau, pour leur part, n'ont pas nécessairement le même usage de la ressource et ne sont pas soumis aux mêmes règles ou aux mêmes droits en matière de protection ou d'exploitation de la ressource. Leur rencontre ne peut découler que de la rareté croissante de la ressource, à partir du moment où celle-ci menace la pérennité de l'usage d'un des usagers. La rivalité naît de l'incompatibilité entre les exploitations de la ressource menées par les différents usagers.

Figure 2-2: Définition de la rivalité



La rivalité représente un continuum dans l'antagonisme des acteurs qui, en fonction du degré d'hostilité, va de la concurrence (faible degré) au conflit (fort degré) (cf. Figure 2-2). Elle englobe les différents types de relations antagoniques que peuvent entretenir les acteurs. La concurrence et le conflit sont inclus dans un même concept, ce qui ne signifie pas pour autant que l'on doive les confondre. Ces deux extrêmes dans les relations antagoniques se distinguent bien en fonction du degré d'hostilité entre les parties. "On ne saurait confondre, à la manière de certaines théories modernes, le conflit avec la compétition ou la concurrence. Celles-ci traduisent une rivalité normale dans une société et affecte tous les domaines, aussi bien celui de l'économie que de l'art, ou de la religion. Autrement dit, la rivalité subsiste dans la compétition, mais

⁸⁰ Tant est si bien que Schelling, dans sa *Stratégie du conflit*, ne traite que de la négociation, qu'il identifie comme le moment crucial de l'affrontement (Schelling [1960] 1986).

avec une exclusion du recours à la violence⁸¹. L'intention hostile est absente d'une simple situation de concurrence.

Le conflit joue un rôle de régulateur de la société. Il apaise les tensions sociales qui menacent la cohésion de la société, un peu à la manière d'une soupape de sécurité. Le conflit, cependant, n'est qu'une des formes extrêmes de rivalité, qui se caractérise par une intense hostilité entre les parties. L'issue du conflit passe la plupart du temps par le compromis. Celui-ci réajuste les conditions de co-existence des deux parties. Des mécanismes similaires conduisent à la résolution des rivalités d'usage.

2.1.1.3. La résolution des rivalités d'usages

Les usagers apportent des solutions aux problèmes que leur pose la situation de rivalité dans laquelle ils se trouvent. Ils façonnent des arrangements locaux spécifiques, adaptés à la situation locale. Bien que les usagers s'appliquent directement à résoudre le problème entre eux, les mécanismes de résolution de rivalités se construisent à partir du régime institutionnel de la ressource et tendent à le respecter.

Le terme de résolution ne renvoie pas nécessairement à la suppression du problème posé. Dans sa définition usuelle, la résolution correspond à la fois au processus, c'est-à-dire à l'action de résoudre, et à son résultat. Résoudre un problème, en mathématiques par exemple, tient autant de la démarche que du résultat obtenu. Dans un second sens, la résolution est aussi un "état d'esprit, une attitude d'une personne qui prend une décision avec détermination" (*Robert*). Une personne agit avec résolution lorsqu'elle est décidée à conduire une action donnée ou atteindre un but qu'elle s'est fixée. Egalement, une résolution est le fruit d'une décision collective vis-à-vis d'un problème particulier. Elle est alors une "décision volontaire, arrêtée après délibération et avec l'intention de s'y tenir" (*Robert*). La résolution de rivalité peut ainsi apparaître à nos yeux comme un acte volontaire, collectivement délibéré et qui tient par la détermination des usagers. Bien que le terme laisse entendre que la décision qui mène à la résolution soit autre que coercitive et unilatérale, c'est avant-tout l'idée de solution apportée à un problème que nous retenons dans le présent exposé.

Une résolution de rivalité ne fait pas nécessairement disparaître totalement la rivalité, elle peut simplement atténuer cette rivalité, la rendre supportable pour les usagers. Nous considérons la résolution de rivalité comme une situation que

⁸¹ La caractéristique essentielle est que les rivaux ne se comportent plus en ennemis, mais en *adversaires*, ce qui veut dire qu'à l'avance la violence et l'intention hostile sont en principe exclues, mais non la possibilité de vaincre ou de prendre le pas sur le concurrent. Il ne s'agit plus d'imposer coûte que coûte sa volonté à l'autre, mais d'essayer de triompher de sa résistance par des moyens définis d'avance qui renoncent à s'attaquer à l'intégrité physique ou morale de l'autre. Les moyens les plus généralement utilisés sont l'adoption d'un règlement, l'établissement d'institutions ou encore le droit, la contrainte jouant le rôle d'élément dissuasif" (*Freund* 1983: 83).

respectent les usagers concernés, même si la pression objective du problème n'a pas totalement disparue. Le fait qu'une rivalité soit simplement gérée ou maîtrisée est, à nos yeux, considéré comme une résolution. Une résolution de rivalité peut donc correspondre non seulement à une suppression du problème, mais aussi à une simple atténuation de ce problème, qui rend la rivalité supportable pour les parties. Il s'agit davantage de s'accommoder de la rivalité que de la supprimer purement et simplement⁸². Les usagers cherchent à résoudre les aspects qui posent le plus problème dans leurs usages, ce qui ne suppose pas nécessairement que la rivalité disparaisse. C'est le problème que pose la rivalité pour les usagers qui doit disparaître, pas la rivalité elle-même.

Une résolution de rivalité implique un changement soit dans la distribution des accès à la ressource, soit dans une modification de l'état de la ressource elle-même. A notre sens, la rivalité se trouve résolue dans deux situations:

- *Disparition ou suppression de la rivalité*: dans ce premier cas, la rivalité disparaît soit d'elle-même, soit en conséquence de l'arrangement adopté. D'une part, la rareté de la ressource peut disparaître, en raison d'une amélioration des conditions climatiques ou de la découverte de nouvelles ressources. Ce cas de disparition du problème ne dépend d'ailleurs pas de l'arrangement local. D'autre part, la rivalité peut être supprimée soit en raison de l'apport d'une solution technique (par ex. construction d'un aqueduc pour l'acheminement d'eau potable à Spa pour réserver l'usage des sources locales à la production d'eau minérale), soit de la suppression d'un usage (par ex. décret d'interdiction de baignade dans des zones récréatives frappées par de trop importantes pollutions industrielles ou expropriation d'un fermier dont l'exploitation causait dommage à des captages d'eau potable);
- *Solution*: dans ce second cas, la résolution est atteinte au moyen d'une redistribution de la ressource entre usagers. Celle-ci peut être plus ou moins égalitaire, soit résulter d'un partage égal de la ressource, soit plus ou moins équitable, c'est-à-dire établie en fonction de la contribution de l'utilisateur à la protection et à l'entretien de la ressource. Dans ce cas, la résolution de rivalité peut être négociée ou être le fruit d'une contrainte imposée par le droit ou par la force. La redistribution est acceptée par l'ensemble des usagers concernés. Il y a résolution de rivalité dans la mesure où les usagers considèrent la solution comme acceptable et/ou s'y plient⁸³. Toutefois, une résolution de rivalité doit être le résultat de décisions légitimes et reconnues comme telles par les usagers.

Une rivalité n'est pas systématiquement résolue, en dépit des problèmes qu'elle entraîne. Dans les situations de non-résolution, la rivalité perdure. Les usagers ne parviennent pas à trouver un terrain d'entente sur le partage et la gestion de la ressource et l'Etat ne vient pas non plus régler cette rivalité. Une situation de non-résolution peut durer de nombreuses

⁸² Par analogie avec la musique, la résolution de rivalité entre usagers de l'eau consiste, d'une certaine façon, à remettre un peu d'harmonie entre les usages de l'homme et la ressource, à résoudre les dissonances dans leur relation.

années, une fois que le problème a été mis en avant par les usagers concernés. Pour ce qui est de la résolution, celle-ci est obtenue soit par la disparition du problème ou la suppression d'un usage, soit au moyen d'une redistribution des usages entre les usagers.

Une résolution de rivalité n'améliore pas systématiquement la durabilité de la ressource. Elle peut rester sans effet sur l'état de la ressource et même ne pas apporter de solution durable. En effet, les usagers peuvent s'entendre entre eux sur le partage de la ressource, mais au détriment de celle-ci. Dans ce cas, bien que l'arrangement les satisfasse, il conduit à la surexploitation de la ressource. Il est probable, néanmoins, que cet accord scellé entre les usagers ne tienne pas très longtemps et que la rivalité rejaillisse si la ressource continue à se dégrader. Il est donc important de rester attentif à la durabilité de la ressource dans l'analyse des résolutions de rivalité. Même si la question de la durabilité de la ressource n'est pas entièrement réglée à ce stade, il ne faut pas négliger l'importance de la conclusion d'un arrangement entre les usagers. Quels que soient ses effets, la résolution de rivalité crée un précédent en matière de reconnaissance du problème dans la relation entre les usagers et la ressource. Le simple fait de reconnaître collectivement l'existence d'un problème est une étape importante de sa prise en charge et de sa résolution. C'est pourquoi, nous nous intéressons à toutes les formes de résolutions de rivalités quel que soit leur impact en terme de durabilité de la ressource.

La résolution de rivalité est le fruit d'une décision sur le partage de la ressource entre les usagers, mais les usagers sont-ils vraiment capables de dépasser leur opposition pour trouver eux-mêmes une solution à leur rivalité, ou bien une autorité publique doit-elle nécessairement intervenir? Beaucoup considèrent que le changement, en cas de problème collectif à résoudre, ne peut venir que de l'extérieur et s'imposer aux usagers affectés par la dégradation d'une ressource naturelle: "Both centralization advocates and privatization advocates accept as a central tenet that institutional change must come from outside and be imposed on the individuals affected" (Ostrom 1990: 14). L'élaboration d'une nouvelle politique publique ou l'expropriation par décret d'un des usagers, sont des exemples d'interventions contraignantes qui visent à résoudre une rivalité. Pour leur part, E. Ostrom et ses collègues affirment que les usagers sont capables de prendre en charge eux-mêmes le problème qui les affecte et d'élaborer les institutions nécessaires à la résolution de la rivalité. "Instead of presuming that the individuals sharing a commons are inevitably caught in a trap from which they cannot escape, I argue that the capacity of individuals to extricate themselves from various types of dilemma situations *varies* from situation to situation" (Ostrom 1990: 14). Dans ce cas, on imagine que les usagers mettent en place eux-mêmes, par décision collective, des mécanismes de répartition de l'accès à la ressource et de partage des tâches d'entretien et de surveillance de la ressource. Par exemple, une communauté d'irrigants à partir d'un canal de dérivation organise les temps d'irrigation entre

⁸³ Ceci nous ramène à la construction sociale du problème et de sa résolution.

les agriculteurs situés en amont et ceux situés en aval. Tout comme E. Ostrom, nous rejetons l'idée de solutions uniformes apportées à la résolution des problèmes environnementaux mais, pour notre part, nous estimons que les résolutions de rivalités, particulièrement entre usagers hétérogènes d'une même ressource et dans des pays occidentaux, ne sont le produit ni d'une régulation systématique par l'Etat, ni d'une auto-organisation des usagers⁸⁴. La plupart des résolutions de rivalités sont le résultat d'un processus d'activation et de confrontation, entre les usagers concernés par la rivalité d'usages, de règles existantes inscrites dans le régime institutionnel de ressource.

2.1.2. L'arrangement local: présentation de la variable à expliquer

Nous nous interrogeons sur les formes que l'arrangement local doit prendre pour qu'il y ait résolution de rivalité. L'arrangement local est-il le fait des usagers eux-mêmes ou réclame-t-il l'intervention d'un tiers? Se réalise-t-il avec ou sans arbitrage de l'Etat? En d'autres termes, l'arrangement local est-il consenti ou imposé aux parties? La situation est-elle égalitaire ou inégalitaire (un des deux paie) entre les deux protagonistes? Le principal motif d'intervention de l'Etat n'est-il pas d'organiser l'indemnisation du perdant? Nous retenons quatre idéaux-types d'arrangements locaux élaborés en fonction du caractère imposé ou consenti de la décision et de la redistribution des coûts de la résolution. Ces arrangements peuvent être contractuels (ou bilatéraux), compensatoires, négociés ou réglés par arbitrage.

2.1.2.1. Définition de l'arrangement local

L'arrangement local est un ensemble de décisions et d'actions prises pour résoudre la rivalité. Il est le résultat d'un processus initié par les usagers, qui vise à résoudre la situation de rivalité, ou tout au moins à l'atténuer. Sa nature varie en fonction de l'état de la ressource, des usages impliqués (ou biens et services) et surtout de l'activation de certaines composantes du régime institutionnel par les usagers. L'arrangement local est une sorte d'accord, plus ou moins consenti ou imposé aux usagers concernés. Il réalise un ajustement dans la distribution de la ressource, en vue de résoudre la rivalité et, de ce fait, annonce un changement dans le comportement des usagers.

Bien qu'initié par les usagers, la conclusion de l'arrangement local leur échappe partiellement. Il est le produit d'une activation des règles par les usagers, soit des droits de propriété ou des politiques publiques, qu'ils font valoir l'un à l'autre pour défendre leur usage et trouver une issue à la rivalité. C'est une fois investis de ces règles qu'ils vont entamer des négociations ou saisir une autorité pour réclamer un arbitrage: soit un usager invoque une règle auprès d'une autorité

⁸⁴ L'Europe occidentale est également fortement marquée par le poids du droit écrit par rapport à la coutume qui peut, en Afrique du Nord notamment surpasser le droit écrit et s'imposer comme mode légitime de régulation des usages (Mathieu

publique pour en réclamer l'application. Dans cette situation, et si l'autorité publique lui donne raison, l'autre usager se verra imposer le règlement de la rivalité; soit les deux usagers décident de négocier entre eux. Leur pouvoir respectif de négociation dépend alors de la force, juridique principalement, des règles qu'ils invoquent l'un et l'autre. L'arrangement local est précisément l'aboutissement de ce processus.

L'arrangement local se révèle de façon tangible sous la forme de décisions de justice, de conventions, d'accords informels, d'arbitrages par une tierce partie, etc. En voici quelques exemples:

- Une convention sur les lâchers d'eau et les débits minimaux signée entre un gestionnaire de barrage, une fédération de pêcheurs et une fédération de kayakistes;
- Une décision de justice qui contraint l'opérateur de distribution d'eau à fournir à ses consommateurs une eau conforme aux normes de potabilité, quelles que soient les difficultés techniques qu'il ait à subir et au détriment de l'approvisionnement industriel;
- La mise en place de mesures volontaires par les usagers en rivalité suite à une procédure de concertation;
- L'acquisition d'une zone de captage d'eau souterraine par un producteur d'eau potable qui lui permette d'exclure tous les autres usages de la ressource, qu'ils soient directs (par ex. pompage privé) ou indirects (par ex. épandage de lisier à des fins agricoles qui vient ensuite polluer l'aquifère);
- La mise en place d'un système d'autorisation pour la navigation sur un lac de barrage, afin d'éviter toute pollution de la ressource destinée à la production d'eau potable.

Cependant, à des fins analytiques, il est utile de catégoriser les formes possibles qu'un arrangement local peut prendre. Nous qualifions les arrangements locaux au moyen de deux attributs: le degré de coercition de l'accord et la répartition des coûts entre les usagers. Le *degré de coercition* permet de voir si les usagers parviennent à négocier l'arrangement entre eux, de manière volontaire, ou bien si cet arrangement leur est nécessairement imposé par une autorité extérieure. La *répartition des coûts (nets)*, ensuite, nous renseigne sur la façon dont les usagers ont à subir la charge de l'arrangement local (et aussi dont ils reçoivent les bénéfices si l'on fait du coût une valeur agrégée). Les coûts de l'arrangement peuvent être distribués de manière égalitaire, lorsque les coûts sont imputés de façon égale à l'un et à l'autre (ou qu'ils n'ont ni l'un ni l'autre à subir ces coûts), ou de façon redistributive lorsque l'adaptation est à la charge d'un seul des usagers. Le croisement de ces deux attributs nous permet de déterminer *quatre formes idéales-typiques* d'arrangements locaux (arrangement bilatéral, arrangement négocié, arrangement compensatoire et arrangement par arbitrage), à l'intérieur desquelles peuvent se

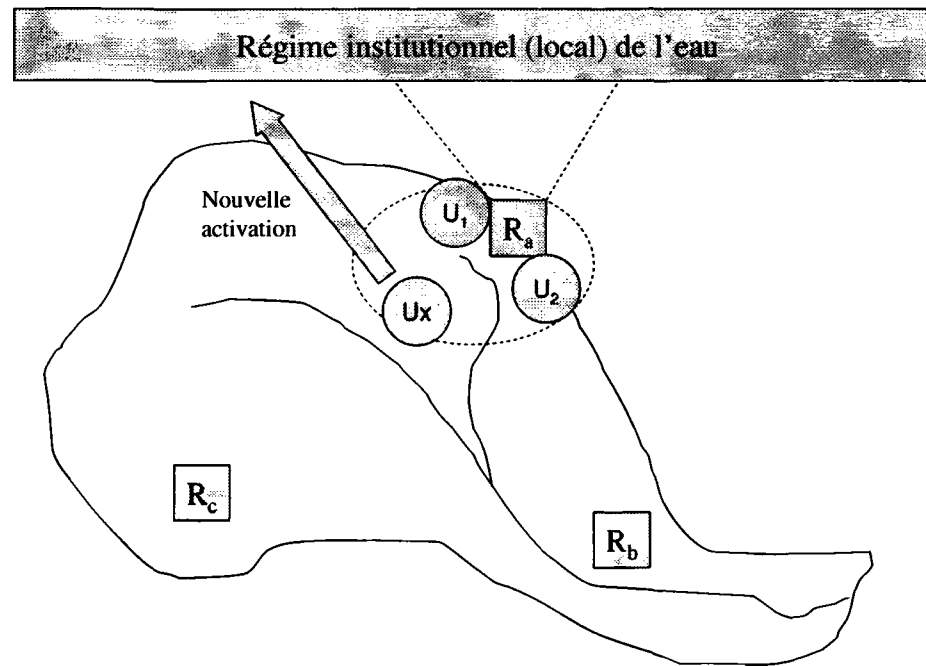
2001; Mathieu, Benali et Aubriot 2001).

retrouver les différentes formes tangibles présentées en exemple. Cette catégorisation, sur laquelle nous reviendrons en détail, nous permettra de proposer un modèle d'analyse des résolutions de rivalité d'usages.

L'arrangement local, n'est pas nécessairement scellé au niveau local, mais sa portée est le plus souvent locale (niveau micro). Il peut être décidé à tout niveau autre que celui auquel le processus est déclenché ou auquel la rivalité se produit (par ex. dans C₁ Verviers, le non-respect des normes de concentration du plomb dans l'eau potable à Verviers a fait l'objet d'une décision de la Cour de Justice des Communautés européennes, après avoir initialement fait l'objet d'une plainte déposée au tribunal civil de Verviers). L'arrangement local doit être clairement distingué du régime institutionnel de ressource, et particulièrement du régime local. L'arrangement local se situe à un niveau d'action micro, mais il peut nécessiter une activation de règles multi-niveaux, des dispositions communales aux règles européennes ou internationales. Il révèle le régime en action, du moins ses composantes activées par les usagers, et peut y apporter des modifications résiduelles, mais sans jamais se confondre avec le régime. Nous distinguons donc l'arrangement local du régime local (Knoepfel 2001). Le régime local (ou régime institutionnel de ressource local) régule l'accès à et l'usage de la ressource naturelle, ainsi que l'ensemble des interactions entre les différents usagers de cette ressource au niveau local. Il constitue le périmètre le plus réduit du régime institutionnel de ressource. Le régime regroupe, en effet, pour un périmètre de ressource donné, l'ensemble des règles et mécanismes de partage et de régulation de la ressource. Le régime local, du coup, comprend les lois et les droits de propriété d'application régionale et nationale, mais aussi les règles effectives qui sont d'application sur le terrain. Il permet de voir dans quelle mesure les règles issues de lois ou de réglementations de niveau supérieur sont effectivement appliquées et il met en évidence les accords et conventions locales accumulées au fil du temps et qui régulent toujours les usages de la ressource (par ex. l'édit du XV^{ème} siècle sur l'octroi de l'usage du torrent de la Chaux au consortage du bisse du Levron dans la commune de Vollèges, en Suisse (cf. C₄ Louvie)). Le régime local révèle, au niveau micro, le fonctionnement effectif d'un régime institutionnel de ressource appliqué à un nombre restreint, et par conséquent observable, d'interactions entre usagers d'une ressource naturelle.

Quelle différence y a-t-il entre un régime local et un arrangement local? L'arrangement local a une portée bien plus restreinte que le régime local dans les effets qu'il produit. Il constitue la réponse spécifique à une rivalité précise entre des usagers donnés. C'est une réponse ponctuelle à un problème donné, et non pas un mini régime local. Il active les règles issues du régime local, les rend effectives, et son adoption n'est pas non plus sans influence sur le régime local (Knoepfel, Kissling-Näf et Varone 2003). Il modifie celui-ci à la marge, toujours en relation avec le problème posé, du fait qu'il interprète des règles du régime local, instaure la primauté d'une règle sur une autre ou même introduit une nouvelle règle substantielle. La somme des arrangements locaux qui se produisent sur un territoire donné (par ex. un sous-bassin hydrographique) n'est donc pas sans effet sur le régime local.

Figure 2-3: Répercussions de l'arrangement local à l'intérieur du bassin versant



Remarque: L'arrangement local AL_a résout la rivalité R_a entre les usagers U_1 et U_2 . Si l'on élargit la perspective au-delà du périmètre de la rivalité, l'usager U_x peut subir les effets de AL_a et entrer à son tour en rivalité contre U_1 et U_2 . De même, AL_a est susceptible de diffuser ses effets à tout le bassin versant et affecter la résolution des rivalités R_b et R_c .

✈ L'arrangement local produit des ajustements dans les relations que les usagers entretiennent vis-à-vis de la ressource et peut, de ce fait, provoquer de nouvelles rivalités. En effet, ces ajustements peuvent se faire sentir au-delà du périmètre fonctionnel de la rivalité, à tout le bassin versant. L'arrangement local résout une rivalité, mais seulement du point de vue des usagers concernés. Si l'on considère la rivalité R_a entre les usagers U_1 et U_2 (cf. Figure 2-3), on suppose qu'un arrangement local AL_a résout la rivalité R_a pour les deux usagers U_1 et U_2 . Si l'on regarde maintenant l'impact de AL_a sur l'usager U_x , celui-ci peut être affecté de deux façons, soit de manière séquentielle, quand un nouveau conflit surgit entre l'usager U_x , d'une part, et les usagers U_1 et U_2 , d'autre part, soit de manière simultanée si U_x interfère comme tierce partie dans la résolution de R_a . Si l'on élargit notre observation à l'ensemble du bassin versant, AL_a peut également avoir des effets (positifs ou négatifs) sur les rivalités R_b et R_c . Ces effets sont soit substantiels, soit juridiques, selon que l'arrangement local améliore (plus de ressource disponible) ou péjore (moins de ressource disponible) l'accès à la ressource

dans le bassin ou qu'il produise de nouvelles règles que les autres usagers peuvent à leur tour activer. Ainsi, il est intéressant de regarder les effets de l'arrangement local au-delà du périmètre de la rivalité⁸⁵.

2.1.2.2. Les attributs de l'arrangement local

Nous caractérisons l'arrangement local au moyen de deux attributs: le degré de coercition de l'arrangement et la distribution des coûts entre les usagers. Il nous paraît d'un faible intérêt d'esquisser une typologie des formes tangibles d'arrangements locaux. Une telle démarche ne nous renseignerait ni sur le processus qui conduit à l'arrangement local, ni sur les chevauchements entre les caractéristiques des diverses formes tangibles (par ex. une convention sur les lâchers d'eau ou les débits résiduels à la sortie des barrages peut être soit un arrangement bilatéral, soit un arrangement négocié, selon que les coûts sont plus ou moins élevés pour le barragiste; de même une décision de justice peut être un arrangement par arbitrage ou un arrangement compensatoire en fonction des indemnisations éventuellement arrêtées par le juge).

2.1.2.2.1. Le degré d'imposition: accord consenti ou décision coercitive

Le *degré d'imposition* correspond à l'obligation d'accepter l'arrangement local et non pas à la contrainte de respecter les termes de l'accord⁸⁶. L'Etat est le support de la coercition, ce qui signifie qu'une décision coercitive est imposée directement par l'Etat, et non pas par un usager à un autre usager⁸⁷. L'exemple premier de décision coercitive est la décision de justice. Toutefois, la coercition de l'Etat peut prendre d'autres formes, y compris plus indirectes. L'activation d'un droit de propriété par un usager peut automatiquement éteindre la protestation de l'autre usager, en raison des garanties que l'Etat apporte à la règle qui est invoquée. Aussi insistons-nous plutôt sur l'aspect d'intervention directe de l'Etat dans la définition de l'attribut de coercition. A l'opposé, l'accord consenti recouvre la négociation et les arrangements

⁸⁵ Au-delà des effets produits par l'arrangement local, on peut se demander s'il y a diffusion des arrangements locaux. Le cas du barrage de Mauvoisin tendrait à prouver que oui (cf. C₅ Mauvoisin). Le WWF a obtenu un débit résiduel minimal de 50 l/s. lors du rehaussement du barrage, une mesure qui constitue un précédent pour les négociations ultérieures sur les renouvellements de concessions hydroélectriques. L'arrangement local crée des précédents qui peuvent ensuite être invoqués dans d'autres rivalités à l'extérieur du périmètre, surtout si un des usagers est un acteur national.

⁸⁶ Nous réservons le terme de *contrainte* à l'application de l'arrangement pour parler plutôt d'imposition ou de *coercition* pour ce qui est d'accepter les termes de l'arrangement. C'est la coercition (de l'Etat) qui impose à l'usager de changer de comportement. En effet, le terme de contrainte semble être beaucoup plus lié au contenu qu'au processus. On peut émettre l'idée que la contrainte qui résulte de l'arrangement local est plus facilement respectée si l'arrangement est consenti. L'engagement à respecter l'accord suivrait de la sorte le consentement. Nous parlons d'accord librement consenti et de degré de contrainte de l'instrument.

⁸⁷ Selon le *Robert*, imposer consiste à prescrire (autoritairement) à quelqu'un, à faire accepter par la pression, par la contrainte morale ou bien par la force, l'autorité ou le prestige. Quelque chose d'imposé doit être observé strictement, sous peine de sanction pour le contrevenant.

informels entre usagers⁸⁸. Dans ce cas-ci, aucun usager n'est contraint par la force (du droit) d'accepter l'arrangement. Il y consent. Nous parlerons donc d'accord consenti ou de décision coercitive pour qualifier cet attribut de coercition.

L'accord consenti est un accord conclu entre deux usagers et librement accepté par les deux; il s'apparente au contrat. Aucun des deux usagers n'est contraint par l'autre d'accepter l'accord. Cela ne signifie pas pour autant que cet accord est équitable et intéressant pour les deux parties⁸⁹. Cela signifie seulement que chacune des parties prend la décision de l'accepter. Un accord consenti peut prendre différentes formes, essentiellement la convention (par ex. convention sur les débits minimaux entre un barragiste et une association de pêcheurs) ou le contrat de vente (par ex. cession de titres de propriété foncière dans le but de protéger et d'exploiter les nappes aquifères en sous-sol). L'adoption d'un accord consenti ne nécessite pas l'intervention directe de l'Etat, même si l'Etat est indirectement présent comme garant des règles. Le degré de contrainte dans la mise en œuvre de l'accord adopté ne préjuge pas de son caractère consenti.

La décision coercitive est, pour sa part, imposée au moins à l'une des deux parties. Elle règle la rivalité de manière coercitive, assortie qu'elle est d'une obligation légale d'adoption et de respect. Elle n'est pas négociée entre les deux parties. La décision émane de l'Etat qui, à titre de garant des règles, tranche la rivalité. Cette fois-ci, l'intervention de l'Etat est directe. Une décision coercitive est soit un acte de mise en œuvre d'une politique publique, soit une mise en demeure de respecter une réglementation (par ex. obligation de demander ou de respecter un permis de rejet en eau de surface), soit une décision de justice (par ex. condamnation pour non-respect des normes de potabilité de l'eau de distribution). Ainsi, l'accord imposé suppose le recours aux prérogatives de la puissance publique.

2.1.2.2.2. La distribution des coûts: coûts égalitaires ou coûts redistribués

Le second attribut de l'arrangement local est la distribution des coûts. Nous regardons de quelle façon les coûts de l'arrangement sont répartis entre les deux usagers impliqués dans la rivalité. Nous entendons par coût, non pas simplement

⁸⁸ Selon le Robert, à nouveau, consentir équivaut à accepter que quelque chose se fasse, à ne pas l'empêcher. Le consentement est un acquiescement, mais ce peut être aussi une résignation. On autorise, on accepte, mais l'on peut aussi consentir avec réticence. Le verbe consentir signifie d'ailleurs, dans le vocabulaire maritime, céder ou se courber.

⁸⁹ L'adverbe librement fait ici référence à la liberté civile de signer ou non une convention, bien qu'il soit possible que cette liberté s'exerce sous le poids de la contrainte sociale, notamment d'une contrainte financière (cf. (Castel 1995)). Tout n'est pas contractuel dans le contrat (Weber, Durkheim, Elias et Bourdieu). Souvent, une des deux parties est dans la nécessité de signer le contrat, même si les termes de celui-ci ne sont pas à son avantage (par ex. contrat de travail pour un employé et contrat de bail en Suisse pour un locataire). La main d'un des deux acteurs du contrat est forcée par les événements ou par l'environnement, bien que personne ne la lui tienne pour signer. L'accord consenti n'est donc pas nécessairement un accord de consentement mutuel. De plus, les acteurs n'ont pas tous la même capacité pour faire le calcul coût-bénéfice de la transaction. Ce sont les détenteurs des titres (propriétaires) qui sont le mieux outillés pour faire ce calcul. Plus le droit est formalisé (c'est-à-dire plus le support est objectivé), plus l'acteur est capable de faire ce calcul coût-bénéfice. Il est donc possible que l'arrangement local, basé sur l'activation du droit, avalise une situation de domination et que le fait d'accepter "librement" cet arrangement local soit la conséquence de l'exercice d'une violence légale ou symbolique à l'encontre d'un

le coût financier lié à la mise en œuvre de l'arrangement local, mais aussi l'altération de l'usage: coût pécuniaire d'adaptation aux termes de l'arrangement local, suppression de l'usage, perte de valeur du titre de propriété, indemnisation ou paiement d'un tribut à l'autre partie (propriétaire). Le coût représente soit une perte de gains (diminution du '*benefit stream*' au sens de Bromley) liés au titre de propriété, soit une charge financière pour l'utilisateur non-propriétaire⁹⁰. Nous distinguons deux situations possibles pour cet attribut, une où les coûts sont répartis de manière égalitaire et l'autre où ils sont concentrés sur un seul des deux usagers.

L'attribut de distribution des coûts est apprécié au regard des coûts nets supportés par les usagers. Le coût net est une agrégation des coûts et des bénéfices auxquels chaque usager fait face dans l'arrangement local. L'attribut de distribution des coûts permet ensuite de savoir qui supporte les coûts de l'arrangement local, au regard de la balance des coûts nets de chacun⁹¹.

Les coûts égalitaires n'impliquent pas de redistribution entre les deux usagers. Les coûts égalitaires englobent deux situations. Dans l'une, les deux usagers se partagent de manière égalitaire le coût de l'arrangement local (distribution égalitaire) (par ex. une association de protection de la nature achète un terrain à un agriculteur pour faire cesser le drainage d'une zone humide). Dans le second cas, aucun des deux usagers ne supporte les coûts de l'arrangement local (externalisation). Les coûts sont externalisés sur les autres usagers ou sur la collectivité, à l'intérieur ou à l'extérieur du périmètre de la ressource (par ex. la prise en charge par l'Etat du financement d'une station d'épuration pour résoudre la rivalité entre une fédération de pêcheurs et un industriel ou l'entente entre deux propriétaires pour élargir le périmètre de la rivalité et enjoindre les autres usagers de l'eau à mettre en place des mesures environnementales, à leurs propres frais, pour que la pression globale sur la ressource diminue). Soit les deux usagers impliqués se partagent les coûts, soit ils évitent tous deux ces coûts⁹².

Il en va tout autrement d'une situation dans laquelle les coûts sont redistribués. La redistribution des coûts implique cette fois que la majeure partie des coûts de l'arrangement local soit imputée à un seul des deux usagers. Nous désignons

des usagers. Voir à cet effet les travaux de Bourdieu sur le problème de l'égalité face au contrat et sur le droit (Bourdieu 1986b; Bourdieu 1986a).

⁹⁰ *A priori*, nous ne considérerons pas les coûts de transaction qu'implique l'adoption de l'arrangement local (constitution de dossier, mobilisation des acteurs publics, temps de réunion, frais de justice, acte notarié, etc), à moins que ceux-ci influencent l'entrée ou non des usagers en négociation, c'est-à-dire le caractère imposé ou consenti de l'arrangement.

⁹¹ D'une manière générale, la question des coûts est la plus sensible pour les acteurs. Il a d'ailleurs été constaté par des analystes de politiques publiques que l'acteur est plus sensible aux coûts, qui s'annoncent à lui de façon nette et immédiate, qu'aux bénéfices, perçus comme relatifs et différés (Wilson [1974] 1995: 329). "Individuals weight, for example, potential losses more heavily than potential gains" (Ostrom 1990: 208). C'est donc la notion coût qui retiendra plus particulièrement notre attention.

dans ce cas un gagnant et un perdant. Par exemple, un agriculteur est enjoint, suite à la mobilisation d'une association de protection de la nature, à respecter une disposition légale sur les zones humides pour un marécage placé au milieu de son champ et qu'il avait jusqu'ici l'habitude de drainer. Ainsi, dans une situation de coûts redistribués, nous identifions qui d'entre les deux usagers est le gagnant et qui est le perdant.

2.1.2.2.3. Justification des attributs de l'arrangement local

Nous avons choisi de retenir deux dimensions pour caractériser l'arrangement local, soit le degré coercition de l'arrangement et la distribution des coûts (nets). Il est concevable que d'autres attributs puissent venir compléter l'appréciation des situations observées (par ex. degré plus ou moins formel de l'accord, degré de participation des tierces parties dans une enceinte de concertation, etc.). Cependant, dans un souci de parcimonie, les deux premiers attributs nous semblent être les plus importants dans la caractérisation de l'arrangement local. Théoriser c'est simplifier, et la parcimonie est une condition essentielle à la modélisation. Notre objectif est de fournir, avec cette caractérisation de l'arrangement local, une classification analytique pertinente, qui n'exclut pas pour autant des cas possibles. A priori, toutes les formes tangibles d'arrangements locaux peuvent être classées dans les quatre idéaux-types qui résultent du croisement de ces deux attributs. Pourquoi avoir retenu ces deux dimensions? Nous sommes partis de l'idée que les acteurs agissent à la fois en fonction des institutions et de leurs intérêts (Scharpf 1997; Mayntz et Scharpf 2001). L'attribut de coercition apprécie le poids des institutions sur le comportement des usagers et l'attribut de coût le poids des intérêts dans la conclusion de l'arrangement local.

Le choix du degré de coercition comme attribut de l'arrangement local s'inspire des travaux de Theodore Lowi (Lowi 1964; Lowi 1970; Lowi 1972). A partir d'une critique du pluralisme, Lowi montre que les politiques publiques ne sont pas seulement la conséquence du processus de décision politique, mais aussi la cause déterminante dans le choix du processus de décision (*policy determines politics*). Sa théorie offre une explication sur la manière dont les caractéristiques des politiques publiques incitent ou non les groupes sociaux concernés à se mobiliser, à affirmer leurs préférences et à créer la concurrence pluraliste au sein du processus de décision. Il élabore une typologie qui repose sur les formes et l'intensité de la coercition susceptible de s'exercer sur ces acteurs⁹². "Lowi's typology is based on two dimensions: whether the probability of coercion is high (costs are being distributed) or low (benefits/subsidies are being distributed); and whether

⁹² On parle de situation *win-win* dans laquelle les deux parties trouvent une complémentarité dans l'accord et sortent tous les deux gagnants de celui-ci. Il y a aussi des cas où tout le monde perd (un peu) dans une situation égalitaire selon le principe de la 'symétrie des sacrifices'.

⁹³ "[The] most significant political fact about government is that government coerces. Different ways of coercing provide a set of parameters, a context, within which policies takes place" (Lowi 1972: 299).

the policy identifies specific targets or consists of general rules that affect the environment of groups. From these dimensions, he posits four types of policy: *distributive*, *regulatory*, *redistributive* and *constituent*" (Schneider et Ingram 1997: 70). En fonction du type de politique publique, il en déduit la constellation d'acteurs qui se mobilisent dans le processus de décision. C'est donc à partir de la nature des effets produits par la politique publique qu'il avance des hypothèses sur la mobilisation et la participation des groupes sociaux lors du processus d'élaboration (cf. Tableau 2-1):

Tableau 2-1: Typologie des politiques publiques selon Lowi

		Type de ciblage	
		Groupes précis	Environnement
Probabilité de la coercition	Forte (coûts distribués)	Régulative (concurrence pluraliste)	Redistributive (concurrence parmi les élites)
	Faible (bénéfices distribués)	Distributive (élitisme, pork barrel et log-rolling)	Constitutive (élitisme, conduite de l'action gouvernementale et administrative)

Source: Lowi (1970: 321)

Avec l'arrangement local, nous regardons non pas les effets produits par l'arrangement, mais la forme que celui-ci va prendre à l'issue de la confrontation de règles activées par les usagers. Ce qui nous intéresse ici, c'est la façon dont Lowi insiste sur l'influence qu'exerce la probabilité de la coercition sur le comportement des groupes sociaux. "The most important dynamic concept tying together all of the structural variables is coercion. Inevitably there is an element of coercion in collective life" (Lowi 1970: 314). Il souligne particulièrement la force qu'exercent les institutions, les normes et autres structures sociales sur la vie collective, des aspects fortement négligés par le courant behaviouriste qui l'a précédé. De plus, il place l'Etat et son appareil politico-administratif comme la forme de coercition par excellence, la plus efficace et la plus systématique (Lowi 1970: 315)⁹⁴. L'influence des institutions sur les acteurs se mesure en fonction de la coercition. Dans le cas d'un processus d'activation de règles, la coercition est soit directement exercée par l'Etat (par ex. décision de justice sur le non-respect d'un permis de rejet), soit indirectement par le fait qu'une règle est garantie par l'Etat. Lorsqu'un

⁹⁴ "A science of politics is just as possible when the state is reintroduced, so long as the state is reintroduced not as a poetic figment but as a systematic understanding of its functions and their types and consequences as they can be determined from substantive policy" (Lowi 1970: 323).

usager invoque une règle vis-à-vis d'un autre usager, cette garantie peut suffire à rendre la règle effective (par ex. interdiction de polluer le sous-sol, notamment par des fuites de mazout, dans une zone de captage d'eau potable). Aussi, bien que la coercition semble toujours présente dans un arrangement local, il convient de savoir comment celle-ci s'exerce. Dans quelle mesure a-t-on besoin de la puissance coercitive de l'Etat pour parvenir à un arrangement local? Une autorité extérieure est-elle nécessairement présente dans le processus qui mène à l'arrangement local⁹⁵?

Tableau 2-2: Typologie des politiques publiques selon Wilson

Distribution des coûts		
Allocation des avantages		
	Diffuse	Concentrée
	Concentrée	Concentrée
	Majoritaire	Entrepreneuriale
	Diffuse	
	Clientéliste	De groupes d'intérêts

Source: Wilson ([1979] 1986: 430)

L'attribut de la distribution des coûts de l'arrangement est, quant à lui, inspiré des travaux de James Wilson. Wilson, tout comme Lowi, offre une explication des différences entre processus de décision au moyen des caractéristiques des politiques publiques. Cette fois-ci, il insiste sur la répartition des coûts et des bénéfices entre les acteurs⁹⁶. "Politics is in large measure a process of raising and settling disputes over who will benefit or pay for a program and who ought to benefit or pay" (Wilson [1979] 1986: 429). Le croisement des coûts et des bénéfices donne naissance à une autre typologie des politiques publiques (cf. Tableau 2-2): la politique majoritaire (les politiciens se soucient du souhait de la majorité), la politique des groupes d'intérêt (les groupes sociaux concernés s'affrontent, par ex. le patronat contre les salariés sur une demande de hausse des salaires), la politique clientéliste (seuls les groupes bénéficiaires se mobilisent) et la politique entrepreneuriale (un entrepreneur politique mobilise l'opinion sur le sujet). Ainsi, les processus de décision sur les

⁹⁵ La question de la présence ou non d'une autorité extérieure dans l'arrangement établi entre des usagers d'une ressource naturelle est un point sur lequel Elinor Ostrom insiste particulièrement. Face à une littérature qui avance les phénomènes de free-riding (cavalier seul) et de déprédation en l'absence d'une autorité extérieure (hiérarchie ou marché) (Ostrom 1990: 6), elle affirme que la coopération volontaire bénéficie d'un potentiel non négligeable de résolution des problèmes.

politiques publiques se dérouleront de différentes manières, selon que les coûts et les bénéfices sont plus ou moins concentrés sur les groupes d'acteurs concernés.

Wilson insiste sur la représentation que les acteurs ont des solutions apportées aux problèmes. Il ne considère pas les acteurs comme des individus ou groupes d'individus purement rationnels. Les idées sont, selon lui, au moins aussi importantes que les intérêts: "A political conflict is in large measure a struggle to make one definition of the costs and benefits of a proposal prevail over others; that is, it is a struggle to alter perceptions and beliefs" (Wilson [1979] 1986: 444). Les décideurs publics sont incités à adopter des politiques publiques qui confèrent, ou du moins le laissent penser, des bénéfices à un groupe de personnes avec des coûts qui sont soit faibles pour ceux-ci, soit diffus dans le temps, soit imputés à quelqu'un d'autre. Wilson porte davantage son attention sur les coûts perçus auxquels les acteurs doivent faire face, plutôt que sur les coûts réels. "Two aspects of these costs and benefits should be borne in mind. First, it is the *perception* of costs and benefits that affects politics. [...] Second, people take into account not only who benefits but whether it is *legitimate* for that group to benefit" (Wilson [1979] 1986: 428). La perception des coûts entre les usagers peut ainsi faire l'objet de manipulations et s'inscrire dans le jeu stratégique des acteurs. En relation avec ces perceptions des acteurs, Wilson propose trois hypothèses:

- Les coûts l'emportent sur les bénéfices⁹⁷;
- Le court terme l'emporte sur le moyen terme;
- Les retombées individualisées (coûts ou bénéfices imputés à des petits groupes) l'emportent sur les retombées collectives (coûts ou bénéfices imputés à l'ensemble de la collectivité) (Wilson [1979] 1986; Mény et Thoenig 1989: 144).

Nous retenons de ces hypothèses qu'à fortiori les coûts immédiats sont davantage considérés par les acteurs que les bénéfices différés. Devant la difficulté de calculer les bénéfices possibles d'un arrangement local⁹⁸, aussi bien pour l'utilisateur que pour le chercheur, nous choisissons d'agréger les coûts et les bénéfices en un seul attribut de coût net (valeur absolue des profits et pertes de la décision). De plus, c'est sur la perception du coût par les usagers, plutôt que le coût réel, que se

⁹⁶ Son raisonnement part de l'affirmation du *public choice* selon laquelle les biens et services possèdent des qualités inhérentes qui déterminent l'efficacité relative des méthodes de production de ces biens.

⁹⁷ Cette hypothèse est liée à la perception de la menace: "[...] the motive force of any incentive, but especially ideology, is greater when people perceive a threat to remove what they have than when they hear a promise to bestow what they want" (Wilson [1974] 1995: 329). La perspective d'une perte motive plus que le gain potentiel (Mayntz et Scharpf 2001: 114). Cet argument souligne l'intérêt, dans la recherche empirique, à se concentrer sur les coûts immédiats plutôt que sur les bénéfices différés.

⁹⁸ Les bénéfices sont difficilement mesurables et, de surcroît, ils sont différés dans le temps (Ostrom 1990: 34).

portera notre regard au cours des études empiriques. Ceci nous permet plus particulièrement d'insister sur la répartition de ces coûts entre les deux parties à l'arrangement.

L'importance des coûts dans les résolutions de rivalités est également soulignée par Coase. Celui-ci s'intéresse aux troubles de voisinage, pour montrer que les mécanismes de règlement de ces nuisances ne tiennent pas qu'à l'internalisation des externalités, contrairement à ce qu'avance Pigou, mais aussi à l'allocation optimale des ressources entre les différentes parties (cf. section 1.2.1.1.1). "The problem which we face in dealing with actions which have harmful effects is not simply one of restraining those responsible for them. What has to be decided is whether the gain from preventing the harm is greater than the loss which would be suffered elsewhere as a result of stopping the action which produces the harm" (Coase 1960: 27). Il amène l'idée que l'allocation des coûts dans un arrangement local est la question clé de la résolution des rivalités entre usagers. La résolution d'une rivalité s'opère par échange de droits de propriété dont le prix est calculé en rapport aux coûts et bénéfices marginaux supportés par les parties. La régulation publique, ou les institutions, interviennent lorsque les coûts de transaction sont trop élevés. Ostrom insiste, elle aussi, sur l'importance des coûts et bénéfices attendus dans le choix de stratégies individuelles (Ostrom 1990: 37). Le contexte de négociation de l'arrangement doit inclure des gains au changement. Le changement institutionnel résulte de la combinaison entre un environnement propice et un calcul coûts/bénéfices de la part des usagers. "[Individuals] compare the net flows of expected benefits and costs to be produced by the set of status quo rules, as compared with an altered set of rules. To explain institutional change, it is therefore necessary to examine how those participating in the arenas in which rule changes are proposed will view and weight the net return of staying with the status quo rules versus some type of change" (Ostrom 2000: 142). Ostrom fait de ce facteur de coût une composante essentielle de son modèle d'auto-organisation des exploitants d'une ressource naturelle pour assurer la gestion (durable) de celle-ci.

Les deux attributs de degré de coercition et de distribution des coûts nous semblent être déterminants dans la qualification de l'arrangement local. Le fait de considérer la coercition ou les coûts dans une décision collective est d'ailleurs relativement fréquent. Cependant, il ne nous paraît pas satisfaisant d'appliquer les typologies de Wilson ou de Lowi à notre objet de recherche. L'utilisation d'une seule des deux grilles d'analyse (Wilson pour les coûts-bénéfices et Lowi pour le degré de coercition) ne rend pas compte des phénomènes que nous souhaitons expliquer. Elle ne donnerait qu'une représentation partielle de l'arrangement local. Comme l'arrangement local se situe entre la négociation d'un contrat et la régulation publique, que le principal attribut de l'un est précisément le coût, et que le principal attribut de l'autre est la coercition, il nous paraît intéressant de croiser les deux attributs pour élaborer notre typologie.

Dans leur travail sur la construction sociale des groupes-cibles, Anne Schneider et Helen Ingram démontrent que le *design* d'une politique publique varie en fonction de la représentation sociale des groupes-cibles considérés (Schneider et

Ingram 1997). Les éléments du *policy design* dépendent du pouvoir et de la construction sociale des groupes cibles (avantagés, challengers, dépendants et déviants). Les groupes avantagés sont confortés par des messages positifs et renforcés dans leur capacité d'influence, alors que les groupes en difficulté apprennent qu'ils ne sont pas méritants et qu'ils ne devraient pas recevoir d'assistance dans leurs initiatives (Schneider et Ingram 1997: 103). De la sorte, la nature des groupes-cibles (soit leur pouvoir politique et leur construction sociale) explique la répartition des coûts et des bénéfices des politiques publiques, ainsi que le degré de coercition auquel ils sont soumis. Ce design de recherche, notamment inspiré par les travaux antérieurs de Wilson et de Lowi, caractérise une décision en fonction des coûts et de la coercition⁹⁹. C'est à un exercice similaire que nous nous livrons ici, à la différence du fait que nous renversons la variable dépendante. Nous expliquons la forme que prend l'arrangement local en fonction de la confrontation entre les règles activées par les usagers. Lowi et Wilson, pour leur part, expliquent que la confrontation prendra telle ou telle forme en fonction du produit de la décision, c'est-à-dire de la politique publique. Leur hypothèse est que si on a telle forme de politique publique, alors on aura telle mobilisation des acteurs sociaux. La nôtre consiste à avancer que si telle mobilisation des acteurs se produit, alors celle-là conduira à telle forme d'arrangement local. Ce déplacement de la variable dépendante n'exclue pas pour autant la validité d'une telle caractérisation de l'arrangement local.

Ainsi, nous retenons deux attributs pour qualifier l'arrangement local. La forme que prend celui-ci est représentée selon son degré de coercition et la distribution des coûts entre les usagers. Nous caractérisons les formes de notre variable dépendante tout comme Lowi ou Wilson caractérisent leur variable indépendante centrale. Ici, l'arrangement local est le produit de la décision des usagers en rivalité, tout comme la politique publique est le produit du processus de décision conduit par l'Etat.

2.1.2.3. Les types d'arrangement local

Pour déterminer les formes que prend l'arrangement local, nous croisons les deux attributs proposés. L'arrangement local est donc établi en fonction du degré de coercition et de la distribution des coûts, ce qui nous donne quatre types-idéaux d'arrangements locaux (cf. Tableau 2-3). Le premier type d'arrangement est l'*arrangement bilatéral*. Il résulte d'un croisement entre un accord consenti entre les deux usagers et une répartition des coûts égalitaire. Les usagers négocient un accord, de manière volontaire, et prévoient de se partager les coûts nécessaires à la résolution de la rivalité. Le partage des

⁹⁹ Le problème des classifications avancées par Lowi et Wilson est qu'elles sont peu opérationnelles. Ceux qui ont tenté de les utiliser ont eu grand peine à classer les différentes politiques publiques dans les tableaux (Schneider et Ingram 1997: 71). Afin de surmonter ce problème, Schneider et Ingram proposent de situer leur objet de recherche, le *policy design*, dans un modèle causal, lequel schématise les processus politiques d'élaboration du *policy design* et de mise en œuvre qui produisent leurs effets sur la démocratie (Schneider et Ingram 1997: 72-73).

coûts, rappelons-le, signifie que les coûts sont soit répartis d'une façon qui semble équitable aux usagers, soit non imputés aux usagers, c'est-à-dire que l'accord entre les deux usagers élargit la rivalité et impute les coûts de l'arrangement à l'ensemble des usagers. Les usagers ont relativement peu de peine à se mettre d'accord dans la mesure où, soit la répartition des coûts est jugée raisonnable ou équitable entre les deux usagers, soit ils n'ont pas à supporter les coûts. De manière tangible, un arrangement bilatéral consiste par exemple en une cession de titres ou une convention. Sa principale caractéristique est d'être un accord volontaire qui mène à la résolution de la rivalité sans qu'une intervention directe de l'Etat ne soit nécessaire. L'arrangement bilatéral est une entente entre les usagers sur le partage ou l'externalisation des coûts de la résolution de la rivalité.

Tableau 2-3: Typologie de l'arrangement local

	Accord consenti	Décision coercitive
Coûts égalitaires	Arrangement bilatéral	Arrangement compensatoire
Coûts redistribués	Arrangement négocié	Arrangement par arbitrage

L'*arrangement négocié* est un accord consenti entre les deux usagers, mais qui implique une redistribution des coûts. Cette situation équivaut à considérer qu'un usager amené à subir les coûts de l'arrangement, à être en quelque sorte le "perdant" de l'accord, accepte tout de même cet arrangement et de façon librement consentie. Dans cette situation, le perdant doit être placé dans une position de faiblesse, très défavorable pour négocier et avec, de surcroît, aucune alternative crédible à la négociation. Le "perdant" n'accepte alors l'arrangement à son détriment que s'il en retire un bénéfice relatif

par rapport à n'importe quelle autre alternative, notamment par rapport à l'évolution de la rivalité vers le conflit. Nous nous attendons toutefois à ce que cette situation demeure exceptionnelle d'un point de vue empirique¹⁰⁰.

Nous pouvons imaginer que, dans la mesure où les usagers ne parviennent pas à se mettre d'accord entre eux, ils aient recours à l'Etat. Une intervention de l'Etat, c'est-à-dire un haut degré de coercition, nous amène à deux types de décisions coercitives, selon que les coûts sont égalitaires ou distribués. Lorsque les coûts sont égalitaires, c'est-à-dire que les usagers se partagent les coûts ou ne les supportent pas directement, nous avons affaire à un *arrangement compensatoire*. L'Etat intervient financièrement dans la résolution de rivalité. Il indemnise les usagers qui auraient à subir un préjudice de l'arrangement local. Par exemple, il finance la construction d'une usine de traitement d'eau potable, alors que l'opérateur ne respecte pas les normes de potabilité, une intervention qui met fin à la rivalité avec les consommateurs. De la même façon, l'Etat indemnise un propriétaire foncier à qui l'on impose le passage d'une conduite d'eau sur son terrain, dans le but d'alimenter le village voisin en eau potable. L'intervention de l'Etat permet de socialiser les coûts de l'arrangement local, dans la mesure où il prend ces coûts directement en charge, sur son budget¹⁰¹, ou qu'il les impute aux autres usagers de la ressource au moyen de redevances ou autres. Avec l'arrangement par compensation, l'Etat apporte une solution à la rivalité, au moyen d'une intervention financière. D'une certaine façon, il finance la résolution.

La dernière forme d'arrangement local, l'*arrangement par arbitrage*, correspond à une décision d'autorité de l'Etat. Non seulement l'Etat tranche entre les règles invoquées par les usagers en situation de rivalité, mais il décide aussi de la manière dont les coûts de la résolution seront redistribués entre les usagers. Le caractère redistributif de l'arrangement équivaut à ce que l'un des deux usagers supporte seul l'essentiel des coûts de l'arrangement. Son usage est désavoué, en quelque sorte, ou la légitimité de celui-ci n'est pas reconnue par l'autorité publique. Considérons, en guise d'exemple, le cas d'une rivière où les pêcheurs et les kayakistes entrent en conflit. Les pêcheurs se plaignent de la trop grande fréquentation des canoës en période d'étiage. Ceux-ci raclent le fonds de la rivière par endroits et détruisent des frayères à poissons. Afin de résoudre le conflit, l'Etat décide d'interdire la pratique du canoë. Les pêcheurs obtiennent gain de cause. De leur côté, les kayakistes sont privés de leur usage, et ce aux plus belles périodes de l'année, sans qu'aucune compensation ne leur soit accordée, ni que des mesures de substitution ne soient envisagées. L'arrangement par arbitrage

¹⁰⁰ Ce fut de le cas dans le bassin de la Matarraña en Espagne (Costejà, Font et Subirats 2004: 166ss). Les agriculteurs situés en aval de la rivière demandent qu'une solution soit apportée à leur manque d'eau. Il est proposé de construire un grand barrage. Les agriculteurs situés en amont, pour leur part, ont suffisamment d'eau. La pérennité de leur usage est garantie. En revanche, les usagers en aval voient leur usage supprimé à moyen terme. Face à cette demande de construction d'un barrage, les usagers d'amont refusent initialement. Ensuite, un accord est conclu sur un barrage de plus petite taille. Au final, les usagers d'aval sont les perdants vis-à-vis des usagers d'amont. Les usagers d'amont conservent leur usage et les usagers d'aval se contentent d'obtenir 1 par rapport aux 10 qu'ils réclamaient. Les usagers d'aval acceptent volontairement une solution minimaliste dont ils subissent les coûts par rapport aux usagers d'amont. Aujourd'hui toutefois, le conflit a decru en raison de l'augmentation des précipitations.

redistribue l'accès et l'usage de la ressource de manière autoritaire entre les deux usagers en situation de rivalité. L'Etat arbitre entre les usagers, il résout la rivalité. Cet arrangement désigne un gagnant et un perdant, mais il n'est pas question, au final, que le perdant soit indemnisé du préjudice qu'il subit.

Avec ces quatre types-idéaux d'arrangements locaux, nous écartons toute tentative de classification des arrangements locaux en fonction des formes tangibles que ceux-ci peuvent prendre (par ex. décision judiciaire, délivrance d'autorisation de pompage, limitation d'un permis de rejet, construction d'une station dépuratoire, etc.). Il serait, a priori, tentant de penser qu'une forme tangible donnée corresponde systématiquement à un type d'arrangement local. La décision judiciaire, par exemple, se trouverait classée comme un arrangement par arbitrage. Ce genre de raccourci dans le raisonnement peut se révéler trompeur. Dans le cas de la distribution d'eau à Verviers (C_1 Verviers), la Ville de Verviers a été condamnée suite à une plainte de citoyens pour non-potabilité de l'eau, mais c'est l'Etat qui a financé la station de traitement. La décision judiciaire se transforme en arrangement par compensation et non plus en arrangement par arbitrage. Les diverses formes tangibles sont difficilement classables et dissociables les unes des autres, ce qui nous amène à considérer chaque arrangement local en fonction des deux attributs retenus avant de le classer selon l'un ou l'autre type.

En résumé, soit les usagers s'arrangent entre eux, soit l'Etat intervient. On peut penser que la question de l'imputation des coûts de l'arrangement est la principale pierre d'achoppement à l'accord consenti. L'arrangement n'est pas trouvé tant que les usagers ne parviennent pas à se répartir ou à externaliser les coûts que cet arrangement représente.

2.1.2.4. Le rôle de l'Etat dans les arrangements locaux

Bien que l'arrangement local puisse être une forme de résolution privée de problèmes plus ou moins collectifs, l'Etat n'en demeure pas moins présent. Si les formes de son intervention sont diverses, il agit avant tout comme le garant des règles. Il veille au bon respect des règles et des procédures en vigueur. Lorsque l'Etat arbitre une rivalité, sa décision ne porte pas directement sur l'objet de la rivalité, mais sur la confrontation des règles activées par les usagers concernés. Il ne tranche pas le problème, il tranche entre des règles concurrentes. Ainsi, les arrangements locaux sont toujours conclus à l'ombre de l'Etat, même lorsqu'ils donnent lieu à des conventions privées entre usagers.

L'analyse des politiques publiques est marquée par une représentation de l'Etat comme un appareil qui traite les problèmes (publics) qui lui sont soumis et qu'il a accepté de prendre en charge¹⁰². Dans cette représentation de l'"Etat guichet", les acteurs qui rencontrent un problème s'adressent aux guichets de l'Etat et demandent qu'une solution y soit

¹⁰¹ Le budget est alimenté par l'impôt, ce qui équivaut à imputer les coûts à l'ensemble de la collectivité.

apportée. L'Etat répond à la sollicitation en élaborant une nouvelle politique publique ou en amendant une politique existante. Ce schéma convient évidemment au traitement des problèmes publics (Bachrach et Baratz 1970; Knoepfel, Larrue et Varone 2001), mais il en va tout autrement pour le traitement de problèmes individuels (ou privés) pour lesquels le pouvoir ou l'influence de l'Etat ne s'exerce pas du tout de la même manière.

Tout accord négocié, même entre deux personnes privées, se déroule toujours à l'ombre de l'Etat (Scharpf 1997: 197ss). Scharpf avance l'idée que l'élaboration et la mise en œuvre des réponses aux problèmes publics, ne sont pas le produit d'une imposition hiérarchique de l'Etat, mais plutôt le résultat de négociations avec des organisations syndicales, corporatistes ou associatives. Néanmoins, l'Etat joue systématiquement un rôle dans ce processus, selon différentes modalités. D'abord, il peut organiser lui-même la négociation, c'est-à-dire déterminer les règles procédurales de cette négociation. Un régime de négociation ou de co-décision entre partenaires privés peut être délibérément mis en place par l'Etat dans le but de résoudre les problèmes de certains secteurs (par ex. organes de gestion paritaire de la sécurité sociale en France). De la sorte, de nombreux problèmes publics peuvent être gérés efficacement au moyen d'accords négociés entre des groupes organisés, alors que l'Etat conserve la capacité d'influencer le cours des négociations (Scharpf 1997: 201)¹⁰³. Ensuite, l'Etat peut être l'instigateur ou le financeur des organisations amenées à négocier. Il conserve une influence importante sur le comportement de ces acteurs, du fait qu'il contribue de manière substantielle aux recettes de ceux-ci ou qu'il ait la possibilité d'amender les statuts, de contrôler les activités et de bloquer les décisions, ou bien même de transférer à tout moment les compétences de ces acteurs privés à une agence publique (Scharpf 1997: 202). Enfin, l'Etat peut aussi être partie dans les négociations. Dans les processus d'auto-régulation, il peut faire valoir l'application de décisions contraignantes en cas de résultats insatisfaisants des négociations, ce qui renforce substantiellement le potentiel de ce type d'instrument (Scharpf 1997: 202)¹⁰⁴. Ainsi, la capacité des associations à traiter des problèmes publics peut être efficacement utilisée si celles-ci exercent ces activités à l'ombre de l'Etat¹⁰⁵.

¹⁰² Le schéma d'analyse systémique du rôle de l'Etat par Easton (Easton 1965) fournit une représentation schématique de cette perception de l'Etat qui sélectionne et traite les problèmes publics.

¹⁰³ "Moreover, the power to establish a negotiation regime also implies a power to manipulate its institutional parameters so as to affect the balance of relative bargaining power and hence expected outcomes" (Scharpf 1997: 201).

¹⁰⁴ C'est par exemple le cas, dans la politique européenne de l'air, du programme Auto-Oil conclu entre la Commission européenne et l'Association européenne des constructeurs automobiles.

¹⁰⁵ "Nevertheless, the fact that these negotiations are embedded in a hierarchical or majoritarian authority structure will have a powerful influence on the "drift" of interactions and on the outcomes that they are likely to produce. As a consequence, the problem-solving capacity of hierarchical authority structures reaches beyond the narrow limits of hierarchical coordination. By empowering and shaping associations in civil society and negotiation systems involving such associations, the welfare-theoretic advantages of self-organization and negotiated agreement can be harnessed to serve public purposes, and the fundamental limitations of negotiation systems can be corrected by the creation of "artificial" bargaining power in negotiation regimes and joint-decision systems" (Scharpf 1997: 203).

Même dans les circonstances où l'Etat n'est pas partie prenante aux négociations, l'ombre de l'Etat (ou l'ombre de la loi) ne s'éloigne pas pour autant de la table des négociations. L'Etat agit de manière indirecte sur le règlement bilatéral des problèmes privés. "[In any] case, state law regulates the institutional settings within which such negotiations take place and assures the binding force of negotiated agreements" (Scharpf 1997: 200). L'Etat garantit aussi bien les droits de propriété que le respect des politiques publiques. Il apporte une garantie juridique sur le respect des résultats de la négociation par les parties prenantes, dans la mesure où celles-ci ne dérogent pas aux lois applicables, et sur la validité des titres éventuellement échangés à cette occasion. De plus, en cas d'impossibilité de conclure la négociation, les usagers disposent fréquemment d'une possibilité de recours devant l'Etat, afin d'exiger l'application d'une règle ou un arbitrage entre des règles concurrentes. Ainsi, tous les arrangements locaux, y compris les arrangements bilatéraux, se situent à l'ombre de l'Etat, que l'intervention de l'Etat soit plus ou moins directe (arbitrage) ou indirecte (garantie des règles). L'Etat est le garant des règles, il assure leur respect et arbitre entre des règles concurrentes¹⁰⁶.

2.1.2.5. Arrangement local et négociation

L'arrangement local, nous venons de le voir, peut être soit consenti, soit imposé et la répartition des coûts qu'il induit soit égalitaire, soit redistributive. L'accord consenti couvre l'éventail des solutions négociées ou volontaires, tandis que la décision coercitive implique une intervention de l'Etat qui, d'une manière ou d'une autre, impose une décision contraignante qui arbitre entre les règles activées et qui vient résoudre la rivalité. Ce qu'il est important de noter à ce stade, c'est que le degré d'imposition de l'accord ne dépend pas uniquement de la nature des règles activées. Bien que le type de règle, et le pouvoir coercitif qui lui est conféré par la garantie de l'Etat, ne soit pas à négliger dans l'orientation prise par l'arrangement local, cette orientation peut être aussi due aux choix stratégiques des usagers. En effet, ceux-ci peuvent opter, en fonction des conditions de la confrontation, pour une solution négociée ou pour une alternative plus radicale. Par exemple, dans le cas où un centre de loisir ne peut plus utiliser sa zone de baignade en raison de rejets industriels en amont, l'industriel en question peut décider d'entamer des négociations avec le centre de loisir ou bien décider de faire valoir son permis de rejet pour montrer qu'il est dans son bon droit. Le risque de voir son permis reconsidéré par l'administration de

¹⁰⁶ Nous insistons particulièrement sur l'importance des règles écrites, inscrites dans la constitution et les lois, selon la tradition positiviste et à l'opposé de la tradition coutumière, plus anglo-saxonne, qui repose sur le respect de normes ou de règles non écrites, sédimentées par le temps et soumises à l'évolution de la jurisprudence. Nous envisageons l'Etat comme un producteur de règles, chargé aussi de leur application. Si nous découpons l'Etat selon la division classique des pouvoirs, l'exécutif et le législatif élaborent les règles et les adoptent (administration, gouvernement et parlement). La mise en œuvre est à la charge des pouvoirs exécutifs et judiciaires. L'administration opérationnalise les règles, assure leur application et contrôle leur respect, tandis que la justice sanctionne le non-respect des règles, contraint l'exécutif à agir en cas de carence de l'Etat (soit la non-application de règles écrites ou l'absence de transposition de règles de droit d'un niveau supérieur, le droit européen par exemple) ou agit comme organe de recours pour un ayant-droit qui ne se voit pas appliquer les règles écrites.

l'environnement peut néanmoins l'inciter à négocier avec le centre de loisir. Ce choix se décide en partie au moyen d'une appréciation, même sommaire, des coûts que représentent les différentes alternatives à la résolution d'un conflit. Le concept de "meilleure alternative à un accord négocié" ou BATNA (*Best Alternative to a Negotiated Agreement*) nous éclaire sur ce point.

La négociation est une entente explicite entre les acteurs, limitée dans son objet et souvent bilatérale. En fonction du nombre plus ou moins important de problèmes à traiter par la négociation, les acteurs peuvent s'organiser sur le mode de la coordination positive, qui atteste d'une certaine capacité à résoudre les problèmes, d'un engagement mutuel à traiter des questions de redistribution. Cette coordination positive peut devenir plus institutionnalisée sur le mode de la négociation collective, en fonction de la récurrence des problèmes confiés à un groupe donné d'acteurs (Scharpf 1997: 146). Les décisions sont prises sur le mode du consensus.

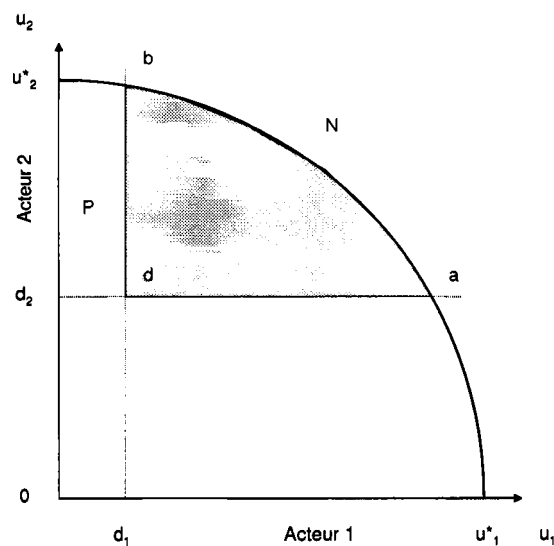
Le succès d'une négociation est limité à une série de facteurs, dont la présence de meilleures alternatives au résultat attendu des négociations n'est pas le moindre. Toute partie à une négociation doit savoir si elle peut obtenir de meilleurs résultats, de quelque façon que ce soit, en dehors de la négociation: "the reason you negotiate is to produce something better than the result you can obtain without negotiating" (Fisher, Ury et Patton 1983: 104). Elle opte pour le BATNA si elle pense que la négociation avec l'autre partie n'est pas susceptible d'aboutir à un résultat plus favorable pour elle. Le BATNA est la meilleure alternative à la négociation, c'est-à-dire la meilleure d'entre toutes les solutions que l'on puisse atteindre sans négocier¹⁰⁷. "According to the BATNA concept, the utility for a participant in a negotiation must exceed the utility from dropping out and resorting to his or her outside option" (Holzinger 2001: 83). L'appréciation d'un accord négocié consiste ainsi à voir si celui-ci produit un meilleur résultat que les alternatives disponibles. Par exemple, si une partie à la négociation est satisfaite du statu quo, tout accord potentiel devrait comporter un avantage additionnel pour que cette partie accepte de négocier. De même, une partie qui est assurée d'une victoire rapide devant un tribunal va avoir tendance à choisir le litige plutôt que le compromis négocié. Le calcul du BATNA est un processus continu au cours d'une négociation. On part avec un BATNA initial, élaboré au regard des éléments que l'on peut influencer ou contrôler avant que la négociation ne commence. Une fois la négociation entreprise, le BATNA devient un élément dynamique qui évolue en fonction de l'information collectée sur les intérêts et les ressources des autres parties. "Crucial is for an actor's decision whether to participate in the first place, whether to stay or whether to drop out of such a procedure will be his or her expectations as to the 'best alternative to a negotiated agreement' (BATNA)" (Holzinger 2001: 74). Le BATNA peut être

¹⁰⁷ Le BATNA est un concept créé par Fisher et Ury (cf. Fisher, Ury et Patton ([1983] 1997: 143ss) et Susskind et Cruikshank (1987: 81) pour des différences de définition).

révisé autant de fois que nécessaire au cours de la négociation. L'étendue des arrangements négociés possibles est tracée par les différentes alternatives à la négociation disponibles pour les parties (Lax et Sebenius 1985)¹⁰⁸.

Le BATNA est en quelque sorte la mesure du pouvoir de négociation (*balance of power*): un fort BATNA est équivalent à un fort pouvoir de négociation. Si une des parties possède un bon BATNA, l'autre partie sera obligée de faire beaucoup de concessions pour maintenir la première à la table des négociations¹⁰⁹. La partie la plus faible doit rejeter les propositions d'accord qui seraient pires que son BATNA¹¹⁰. Du fait que les parties qui ont le meilleur BATNA ont les meilleures positions de négociation, chacune des parties doit améliorer son BATNA autant que possible (Fisher, Ury et Patton 1983: 111). Sans idée claire de son BATNA, la partie négocie à l'aveugle.

Figure 2-4: Situation de négociation simple (basic bargaining game)



Source: adapté de Holzinger (2001: 76).

¹⁰⁸ Il existe d'autres alternatives que le BATNA à un accord qui sont autant de limites à la négociation, notamment le prix plancher (*reservation price*), l'étendue de la négociation (*bargaining range*) et le surplus d'échange (*exchange surplus*). Le prix plancher est le prix minimal auquel la transaction peut être acceptée par le vendeur. Une des parties réserve sa décision sur la transaction et peut se mettre en quête d'autres offres. Lors d'une mise sur le marché d'un bien, si le prix plancher n'est pas atteint, alors le bien n'est pas cédé et est retiré du marché. L'étendue de la négociation est la différence entre les prix plancher des parties. Enfin, le surplus d'échange est la différence entre le coût d'un procès pour les parties et le coût d'une transaction sans litige. Dans la perspective de poursuites judiciaires, les parties économisent sur les coûts de transaction au moyen d'un arrangement. Tout comme le BATNA, les autres alternatives peuvent évoluer au cours de la négociation.

¹⁰⁹ Les parties ont souvent une perception exagérée de leur BATNA, bien que celui-ci demeure toujours une estimation. Même si elles ne disposent pas de bonnes alternatives, elles pensent souvent qu'elles en ont.

¹¹⁰ Quand l'autre partie est plus puissante, la première doit se concentrer sur l'évaluation de son BATNA, plutôt que de définir une position plancher, considérée comme plus mauvais accord envisageable.

Le point limite de la négociation (plus ou moins volontaire) est donc le BATNA. Considérons deux acteurs 1 et 2 qui sont en train de négocier. La Figure 2-4 représente les valeurs (u_i) que les acteurs attribuent à différents résultats dans l'espace des utilités P. Dans les rivalités d'usage, l'utilité correspond aux gains de l'usage moins les coûts nets (coûts moins bénéfices) de l'arrangement local. Cet espace P est limité par la courbe N qui représente l'utilité maximale atteignable pour l'autre acteur, en fonction de l'utilité donnée au premier. L'intersection entre les axes et la courbe montre l'utilité maximale qui peut être obtenue pour chacun des deux acteurs. Le point d est le point limite. Il montre quelles seraient les utilités d_1 et d_2 que l'acteur 1 et l'acteur 2 pourraient obtenir en dehors de la négociation, par exemple si la négociation échouait et que les deux acteurs avaient recours à des options extérieures. Par conséquent, il est logique d'admettre qu'aucun des deux acteurs ne serait prêt à accepter un résultat dont la valeur est inférieure pour lui à d_i . C'est ce point limite qui représente le BATNA (a, b, d). Il restreint l'espace des négociations en limitant les alternatives possibles à celles véritablement acceptables par les deux parties. Il faut aussi remarquer que N est dépendante principalement de conditions extérieures à la négociation, tout comme l'emplacement de d (d étant un BATNA plus avantageux – *best bargaining power* – pour l'acteur 2 que pour l'acteur 1).

Le succès ou l'échec d'une négociation ne dépend pas seulement de la procédure mise en œuvre, mais aussi des conditions exogènes de sa réalisation. "However, there are many factors that are beyond the control of the participants in the negotiation, for example legal provisions which allocate asymmetric power to the parties or forbid certain solutions to the conflict. Those factors influence the negotiation situation, its course and its outcome, insofar as they co-determine the bargaining space and the bargaining power of the parties. Exogenous facts enter the negotiation by including or excluding possible solutions [...]" (Holzinger 2001: 73). Le BATNA est notamment fonction de contraintes institutionnelles¹¹¹ et environnementales qui, elles aussi, peuvent changer au cours de la négociation. Nous proposons d'illustrer ce fait avec les procédures alternatives de résolution des conflits (*Alternative Dispute Resolution* ou ADR) (Weidner et Knoepfel 1998; Weidner 1998; Holzinger 2001)¹¹². Katharina Holzinger distingue trois catégories de facteurs exogènes au processus de négociation ADR:

- Les *options extérieures* sont les alternatives à la négociation. Ce sont elles qui déterminent l'emplacement du point limite, soit le BATNA. Elles sont essentiellement déterminées par le droit, le système économique et le système

¹¹¹ Dans tous les cas, la négociation a lieu "à l'ombre de la loi" (*'in the shadow of the law'*).

¹¹² A la différence des procédures conventionnelles, les procédures alternatives de résolution de conflits (par ex. les conférences de consensus, l'évaluation participative des technologies, la médiation ou la facilitation) reposent sur une participation volontaire. Les participants fixent eux-mêmes les règles du jeu, et les résultats ne sont pas formellement contraignants dès le début. Quelle que soit leur forme, ils visent tous à résoudre des conflits sur le mode de la négociation (*negotiation and bargaining*). Bien que l'on confère beaucoup d'avantages à ces procédures alternatives, celles-ci sont

politique (par ex. résoudre le conflit par une décision parlementaire de niveau régional ou local ou par une procédure judiciaire (plutôt que par la négociation), exercer un droit de participation dans une procédure administrative (par ex. enquête de *commodo et incommodo*) ou opter pour des formes de protestation illégales);

- Les *restrictions sur les alternatives possibles* sont avant-tout des restrictions d'ordres technique, économique ou juridique (la courbe N de la Figure 2-4 se déplace en fonction de l'évolution de ces restrictions au cours de la négociation, laquelle peut alors tourner à l'avantage de l'une ou l'autre partie);
- Les *directives politiques*: la marge de négociation d'un participant peut être réduite par l'organisation qu'il représente¹¹³. Le désir des parties de parvenir à un compromis n'est donc pas déterminé uniquement au niveau procédural. Le BATNA peut contribuer à expliquer l'impossibilité d'un arrangement négocié (Holzinger 2001: 75).

Le BATNA est donc un concept utile à l'analyse des arrangements locaux. Il contribue à l'explication du choix des usagers en faveur d'un arrangement consenti ou d'un arrangement imposé, dès lors que ce choix se présente. A cette fin, il est nécessaire d'identifier les objectifs substantiels et les objectifs politico-stratégiques des usagers en rivalité¹¹⁴. Toute analyse d'une procédure de négociation doit partir de l'idée que les usagers entrent volontairement en discussion afin de dégager une meilleure solution ou d'atteindre un meilleur résultat que ce qu'ils auraient obtenu en premier lieu et en dehors de cette procédure. Il est clair que les usagers ne vont pas accepter une solution négociée qui soit pire pour eux que leur propre BATNA. Savoir ce que les usagers croyaient pouvoir atteindre sans la négociation est donc d'une importance cruciale pour le chercheur.

2.2. Présentation du modèle d'analyse des résolutions de rivalités

Nous présentons désormais le modèle de résolution de rivalité, ainsi que les variables explicatives et les hypothèses qui le sous-tendent. Ce modèle d'analyse propose un cheminement causal du processus de résolution. Il sert à montrer comment les usagers activent des composantes du régime pour résoudre leurs rivalités. L'arrangement local est placé au centre de ce

fréquemment liées à des coûts de transaction élevés, en temps et en argent, qu'il s'agit de comparer avec les coûts d'une procédure sans médiation (et sans que les coûts finaux de l'arrangement local ne soient pris en compte à ce stade).

¹¹³ Il convient de distinguer les négociations qui ont lieu entre individus de celles qui ont lieu entre organisations. La présence d'organisations implique des négociations à deux niveaux, car les parties sont représentantes d'une organisation et doivent respecter la position de celle-ci. Leur marge de négociation est d'emblée limitée par la position de l'organisation et les décisions ou étapes importantes font l'objet de consultations en interne. On parle alors, avec Putman (Putmann 1988), d'un jeu à deux niveaux (Holzinger 2001: 79): "Négociateur versus négociateur" (premier ordre) et "chaque négociateur avec son organisation" (second ordre) (cf. Sebenius (1983).

¹¹⁴ La prise en compte du BATNA doit inclure les objectifs aussi bien substantiels (par ex. pousser en faveur de la construction d'une station d'épuration ou empêcher cette construction) que politico-stratégiques (par ex. être réélu pour des partis politiques, augmenter le réseautage ou recueillir un soutien du public pour une association locale, augmenter ses profits pour une entreprise) des acteurs (Holzinger 2001: 77).

modèle, comme le résultat d'un processus d'activation des règles par les usagers et de confrontation de ces règles. Sur le plan analytique, le processus de résolution de rivalité comporte donc deux étapes: l'activation des règles et la confrontation de ces règles (cf. Figure 2-5). Il articule les relations entre trois variables, soient la ressource, les usagers et le régime institutionnel, de la manière suivante: compte-tenu de la rareté de la ressource, les usagers se retrouvent, l'un et l'autre, placés en situation de rivalité. Cette situation n'est pas tenable à terme pour au moins l'un d'entre eux qui voit sa production de biens et services menacée. Il fait alors valoir ses droits sur la ressource face à l'autre usager, lequel répond en présentant les siens. Les deux usagers confrontent alors les règles qu'ils ont respectivement activées. Cette confrontation doit permettre de trancher entre les règles et déboucher sur un arrangement local qui résolve la rivalité.

2.2.1. Construction du modèle d'analyse: Définition du cadre conceptuel

Le modèle de résolution de rivalité propose une explication du comportement des usagers d'une ressource naturelle, placés en situation de rivalité, dans un cadre institutionnel donné. L'utilisation d'un modèle dans une recherche en science politique est une méthode éprouvée (Crête et Imbeau 1996). Nous initions notre présentation du modèle explicatif par une description du cadre conceptuel, plus large, qui met en relation les grandes variables qui agissent sur le comportement des usagers.

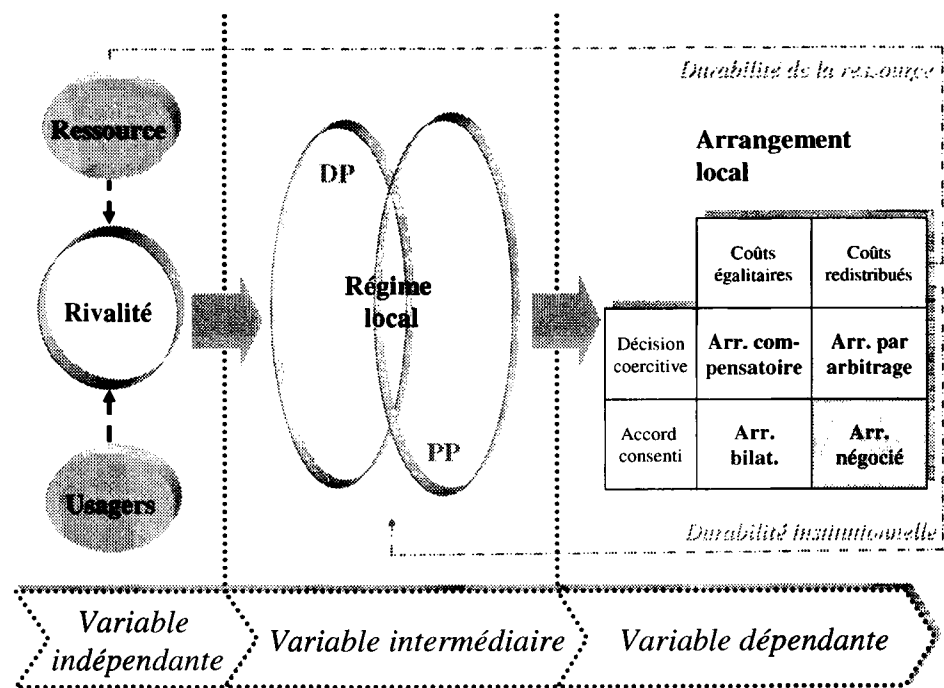
E. Ostrom opère une distinction entre le cadre conceptuel, la théorie et le modèle. Elle souhaite clarifier l'organisation des parties théoriques des recherches en sciences sociales, afin d'accroître la comparabilité de théories orientées vers la question suivante: "how [do] institutions affect the incentives confronting individuals and their resultant behavior"? (Ostrom 1999: 35)¹¹⁵. Le cadre conceptuel met en relation les variables nécessaires à l'analyse des arrangements institutionnels. Les cadres conceptuels ne fournissent pas eux-mêmes l'explication; ils organisent la recherche descriptive et le diagnostic (Schlager 1999: 234)¹¹⁶. La théorie, quant à elle, consiste à analyser un phénomène, expliquer son processus et prédire ses résultats. Elle postule une série cohérente de relations logiques à l'intérieur du cadre conceptuel.

¹¹⁵ Elinor Ostrom et ses collègues ont développé, depuis une vingtaine d'années, un cadre d'analyse institutionnelle (*Institutional Analysis and Development Framework*, IAD) (Kiser et Ostrom 1982; Oakerson 1986; Ostrom 1986; Ostrom 1990; Oakerson 1992): "The basic strategy is to identify those aspects of the physical, cultural, and institutional setting that are likely to affect (1) the determination of who is to be involved in a situation, (2) the actions they can take and (3) the costs of those actions, (4) the outcomes that can be achieved, (5) how actions are linked to outcomes, (6) what information is to be available, (7) how much control individuals can exercise; and (8) what pay offs are to be assigned to particular combinations of actions and outcomes" (Ostrom 1990: 55). Ostrom s'intéresse à la fois à la manière dont les acteurs, c'est-à-dire des individus utilisateurs (finaux) d'une ressource, se comportent par rapport à un cadre institutionnel défini, mais surtout comment ces acteurs élaborent et dessinent ce cadre institutionnel en fonction de leur environnement. "The IAD framework is thus a general language about how rules, physical and material conditions, and attributes of community affect the structure of action arenas, the incentives that individuals face, and the resulting outcomes" (Ostrom 1999: 59).

¹¹⁶ Selon Edella Schlager, les cadres conceptuels doivent mentionner quel est le type d'acteur analysé et quels sont les éléments qui motivent l'action et le changement. Les théories sont dérivées du cadre conceptuel (Schlager 1999: 234ss).

Généralement, une théorie n'interroge qu'une ou quelques relations à l'intérieur du cadre conceptuel. Elle ne propose pas une interprétation du fonctionnement du cadre. Enfin, le modèle d'analyse est la représentation d'une situation spécifique. "Models make precise assumptions about a limited set of parameters and variables" (Schlager 1999: 255). Les modèles formulent des présupposés précis sur un nombre limité de paramètres et de variables, idéalement de manière mathématique. Ils permettent de formuler des: "Explicit assumptions about elements and structure of a situation and use of the logical tools of a theory to derive predictions about the likely outcomes" (Ostrom, Gardner et Walker 1994: 23). Le modèle d'analyse, pour être testé efficacement, doit être basé sur des hypothèses robustes, théoriquement informées et dont les variables sont aisément opérationnalisables. "[In] the absence of powerful procedures for hypothesis testing, we need to make greater investments in the theoretical quality of the working hypotheses we use. Moreover, since we also cannot deduce our working hypotheses from comprehensive theories, we need to combine more limited partial theories or well-understood 'mechanisms' in modular explanations of complex cases. This approach is aided by a 'framework' within which the theory modules that are relevant for interaction-oriented policy research can be located" (Scharpf 1997: 16). Cette articulation entre cadre, théorie et modèle est particulièrement utile au chercheur dans la construction de sa réflexion. Après avoir présenté notre cadre conceptuel, nous formulons une série d'hypothèses théoriques sur les relations entre les différentes variables à partir d'éléments théoriques extraits de la littérature et proposons, au final, un modèle d'analyse des résolutions de rivalités entre les usagers de ressources naturelles.

Figure 2-5: Cadre conceptuel des résolutions de rivalité



Le cadre conceptuel, à partir duquel nous élaborons notre modèle d'analyse, est inspiré du Cadre d'Analyse institutionnelle (IAD) (Ostrom 1990). L'IAD permet d'analyser le jeu des acteurs à l'intérieur d'un environnement institutionnel donné. Il tient compte des liens entre les règles, les acteurs et la ressource, une articulation que nous reprenons avec les trois variables de notre cadre conceptuel: l'état de la ressource, les usagers placés en situation de rivalité et le régime institutionnel de ressource (cf. Figure 2-5).

Les acteurs sont placés au centre de l'explication, mais leur comportement est balisé par un environnement institutionnel. Cette idée est reprise à la fois du cadre IAD d'Ostrom et de l'Institutionnalisme Centré sur les Acteurs (*Actor-Centered Institutionalism*, ACI) de F. Scharpf et R. Mayntz: "The approach proceeds from the assumption that social phenomena are to be explained as the outcome of interactions among intentional actors - individual, collective, or corporate actors, that is - but that these interactions are structured, and the outcomes shaped, by the characteristics of the institutional settings within which they occur" (Scharpf 1997: 1). Les politiques publiques sont considérées comme le résultat d'interactions entre acteurs dont la rationalité est limitée, les ressources variables et dont les capacités, les préférences et les perceptions varient, en grande partie mais pas seulement, selon les règles institutionnelles à l'intérieur desquelles ils interagissent (Scharpf 1997: 195). Ainsi, l'ACI alimente une réflexion sur les modes de négociation situés entre le marché et la hiérarchie sur base d'une analyse de l'évolution du rapport coûts/ bénéfices pour les acteurs impliqués et du 'poids de la hiérarchie', c'est-à-dire le degré d'autonomie que l'Etat accorde à l'ensemble des acteurs de la négociation (Giraud 2002: 5-21).

Nous postulons que la rivalité se déroule entre deux usagers et émerge de la pression importante que ceux-ci exercent sur la ressource ou d'une situation de rareté, absolue ou relative, de la ressource pour un des usagers ou les deux. Les usagers placés en situation de rivalité mobilisent le régime institutionnel de ressource afin de faire valoir leurs droits sur la ressource et d'organiser un nouveau partage de la ressource. L'arrangement local correspond à l'acte de résolution de la rivalité. Sa forme dépend de la configuration de confrontation des composantes du régime activées par l'un et l'autre usager dans la défense de leur usage. Une fois obtenue, la résolution de rivalité est susceptible de produire des effets sur la durabilité de la ressource et de modifier le régime local de gestion de la ressource. Sans insister beaucoup sur ces deux dernières relations, nous nous limiterons, sur le plan théorique du moins, à montrer comment les usagers placés en situation de rivalité aboutissent à un arrangement local. Ce cadre conceptuel repose sur les travaux antérieurs conduits sous la

direction de Peter Knoepfel, Ingrid Kissling-Näf et Frédéric Varone sur les régimes institutionnels de ressource, ainsi que sur les résultats de deux projets de recherche et les publications auxquelles ils ont donné lieu¹¹⁷.

La variable dépendante du modèle est l'arrangement local. C'est l'aboutissement du processus de résolution de la rivalité, soit l'arrangement local, sur lequel nous concentrons notre attention. Nous voulons montrer de quelle façon les usagers parviennent à résoudre une rivalité d'usages. La forme prise par notre variable dépendante dépend d'un enchaînement causal, soit d'activation puis de confrontation des règles. Les règles activées par les usagers placés en situation de rivalité sont des droits de propriété et des politiques publiques. Face à une pression sur la ressource qui menace leur usage, deux usagers (variable indépendante) activent l'un envers l'autre des composantes du régime institutionnel de ressource (variable intermédiaire) pour parvenir à l'arrangement local (variable dépendante).

La question de la durabilité de la ressource reste volontairement de côté. Nous souhaitons véritablement nous concentrer sur le processus qui conduit à l'arrangement local. Cela ne signifie par pour autant que l'on abandonnera cette question. La question des origines de la rivalité, tout comme celle des effets de l'arrangement local sur la durabilité institutionnelle du régime et la durabilité de la ressource seront soumises à l'observation empirique et utilisées comme éléments explicatifs. Simplement, à ce stade, ces deux éléments situés à l'amont et à l'aval du phénomène décrit, n'entrent pas dans le modèle d'analyse des résolutions de rivalité. La résolution de la rivalité constitue véritablement le cœur de notre étude.

2.2.2. Les variables explicatives (indépendantes et intermédiaires) du modèle d'analyse

Nous retenons trois variables explicatives des modes de résolution des rivalités: la ressource, les usagers et le régime. L'essentiel de notre démarche s'organise toutefois autour de l'activation du régime. De nombreux éléments de chacune des variables sont supposés invariants, c'est-à-dire qu'ils sont considérés comme constants ou non-influents.

2.2.2.1. L'état de la ressource: une situation de rareté et de rivalité comme point de départ

En ce qui concerne la ressource, il est nécessaire d'éclaircir deux aspects, le périmètre de la ressource et son état. Le périmètre que nous retenons est l'espace fonctionnel de la rivalité. Il s'agit de l'espace à l'intérieur duquel la rivalité se déroule. Nous considérons le périmètre qui englobe les deux usagers pris dans la rivalité. Toutefois, dans un premier temps, notre espace fonctionnel ne devrait pas dépasser en superficie l'équivalent d'un sous-bassin hydrographique (environ 100

¹¹⁷ "Comparative Analysis of the Genesis and Effects of Institutional Resource Regimes" financé par le Fonds suisse pour la recherche scientifique (Knoepfel, Kissling-Näf et Varone 2001b; Knoepfel, Kissling-Näf et Varone 2003) et "European Water Regimes and the Notion of a Sustainable Status" financé par le 5^{ème} programme-cadre de l'Union européenne (Kissling-Näf et Kuks 2004; Bressers et Kuks 2004).

km²)¹¹⁸. Il est très important de savoir quelles sont les frontières de la ressource pour appréhender une rivalité. Un arrangement n'est possible que lorsque les frontières de la ressource sont bien délimitées. Le périmètre de la ressource, c'est aussi ce qui est inclus et ce qui est exclu de la ressource (Ostrom 1990; Barham 2001).

Pour considérer l'état de la ressource, nous utilisons le concept de rareté. Nous estimons la quantité de ressource disponible pour satisfaire les usages à l'intérieur du périmètre retenu. Cette quantité de ressource disponible vaut en volume et en qualité. Elle varie en fonction des aléas climatiques et de l'intensité des usages. Nous émettons l'idée que la rivalité n'apparaît que dans une situation de rareté. Toutefois, nous ne comptons pas nous lancer dans un exercice de mesure du seuil de rareté nécessaire au déclenchement de la rivalité. Du fait que nous ne nous intéressons pas à l'émergence de la rivalité, mais à sa résolution, nous considérons simplement que la rareté est invariante, que la ressource est suffisamment rare pour que la rivalité se déclenche. Il n'en demeure pas moins possible que la rivalité puisse se trouver résolue du fait d'une amélioration de l'état de la ressource. Ainsi, il est nécessaire à ce stade de "bloquer" la variable ressource. Nous postulons que la ressource est rare.

2.2.2.2. Les usagers en situation de rivalité

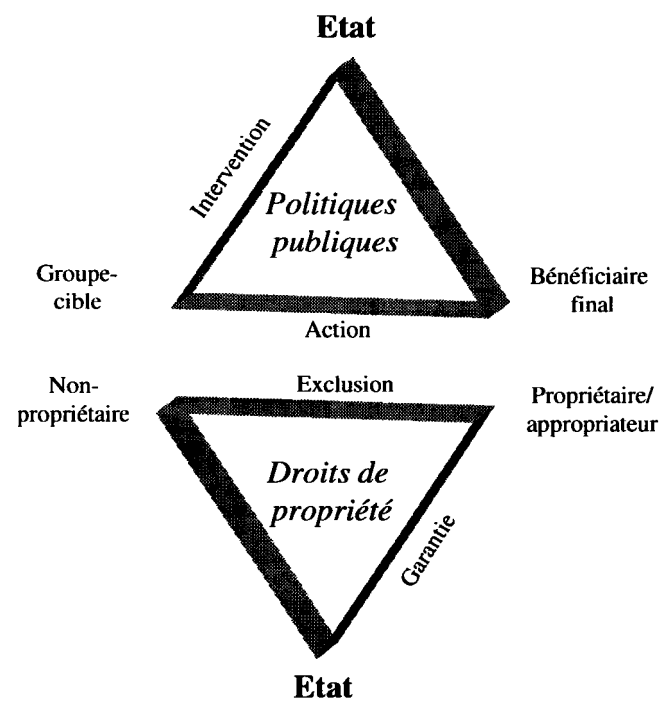
Dans la lignée des travaux de Scharpf et d'Ostrom, nous plaçons les usagers (ou acteurs) au centre du cadre conceptuel (Scharpf 1997; Ostrom 1990; Ostrom 2000). C'est de leur comportement que dépend le résultat. Les usagers sont des individus ou des groupes qui sont effectivement impliqués dans le processus de résolution de rivalité et dont les choix déterminent l'arrangement. Ils sont caractérisés par des capacités, des perceptions et des préférences spécifiques (Scharpf 1997: 43). Les acteurs ont une rationalité limitée (March et Simon [1958] 1974) et sont mus par leur intérêt. Le concept d'intérêt est étendu; il n'est pas limité à l'utilité pécuniaire: "[Les] intérêts visent la survie à long terme: ce sont des objectifs d'action centrés sur le sujet et que celui-ci doit s'efforcer d'atteindre pour assurer sa propre survie" (Mayntz et Scharpf 2001: 110). Scharpf et Mayntz incluent par exemple, selon cette définition, la liberté d'action, le bien-être physique, l'accès au pouvoir, la reconnaissance sociale et la possession d'un domaine protégé. La notion d'intérêt n'est pas figée. L'utilisateur adapte sa stratégie et ses objectifs aux conditions institutionnelles dans lesquelles il évolue (Ostrom 1999).

Nous limitons le nombre d'usagers impliqués dans la résolution de rivalité à deux, que ce soient deux usagers ou deux groupes d'usagers. Les usagers se retrouvent face à face. Si le nombre d'usagers se trouve élargi, c'est par stratégie. Par ex. les deux propriétaires se mettent d'accord pour faire partager les coûts aux autres en élargissant le cercle de la rivalité.

¹¹⁸ Quoi qu'il en soit le périmètre de la rivalité suit la logique hydrologique de la ressource.

Les variables sur les caractéristiques (qualitatif/ quantitatif, exploitation/ protection, direct/ indirect, etc.) et la nature (biens public, bien privé, etc.) des biens et services ne sont pas introduites dans le modèle d'analyse. La rivalité est une opposition entre deux biens et services facilement qualifiables, mais nous ne formulons pas d'hypothèse sur le fait que la nature des biens et services contribuerait à expliquer le type d'arrangement local qui met fin à la rivalité (par ex. si le bien produit est vital pour l'utilisateur, s'il est essentiel à sa survie (cf. Ostrom 1990)). Nous faisons le postulat que l'activation des composantes du régime est indépendante des caractéristiques des biens et services tirés de la ressource par les usagers.

Figure 2-6: Triangles des acteurs des politiques publiques et de la propriété: choix dans l'activation des règles et le statut



Nous évitons, à cette étape de la recherche de distinguer les deux usagers (A et B) *a priori* en fonction d'un type donné qui pourrait distinguer un initiateur et un défenseur ou bien un dominant et un dominé. Nous partons de l'utilisateur et de son usage et non pas d'une qualification particulière. La seule qualification de l'utilisateur est établie en fonction des règles que celui-ci active. C'est l'activation d'un droit de propriété, respectivement d'une politique publique, qui fait de l'utilisateur un propriétaire, respectivement un bénéficiaire final. Les usagers sont alors, selon le régime, propriétaire ou non-propriétaire et groupe-cible ou bénéficiaires final (cf. Figure 2-6). Chacune des composantes du régime, les droits de propriété et les politiques publiques, est garantie par l'Etat et crée des relations triadiques entre les acteurs. S'agissant des droits de propriété, les usagers se distinguent entre propriétaires et non-propriétaires en fonction des titres qu'ils détiennent. Ces titres (ou droits) sont garantis par l'Etat au propriétaire et donnent à celui-ci la capacité d'exclure les tiers (non-propriétaires).

S'agissant des politiques publiques, la distinction entre les usagers est de nature différente, entre les groupes cibles et les bénéficiaires finaux. Les groupes cibles sont les usagers dont le comportement doit changer afin de satisfaire les objectifs de la politique publique. Ils sont soumis aux injonctions (positives ou négatives) de l'Etat, à l'intervention de l'Etat dans la conduite de leur usage au bénéfice des usagers reconnus comme des bénéficiaires finaux de la politique publique. La politique publique donne au bénéficiaire final une capacité d'action (indirecte, par l'intermédiaire des injonctions de l'Etat) sur le comportement de l'utilisateur reconnu comme groupe-cible de la politique. Ainsi, c'est l'activation du régime qui confère un statut aux usagers.

Encadré 2-1: Les ressources d'action des usagers

<i>Droit:</i>	Base légale et réglementaire. Ressource importante pour les usagers en ce qu'elle procure légitimité et capacité d'action. Dotation définie par l'ensemble des règles de droit produites par le législateur.
<i>Argent:</i>	Capacité financière d'intervention.
<i>Personnel:</i>	Nombre de membres et qualification (formation), y compris la possibilité de sous-traiter.
<i>Information:</i>	Connaissance technique, possession ou développement d'une expertise.
<i>Organisation ou ressource interactive:</i>	Complément de la ressource personnel qui inclut la structure, le degré de hiérarchie, les relations entre les acteurs et les processus d'interaction. Important pour la qualité des prestations.
<i>Ressources patrimoniales:</i>	Ensemble des biens tangibles à la disposition des usagers qu'ils en soient propriétaires ou qu'ils en aient acquis un droit d'usage.
<i>Temps:</i>	Volatil et limité (délais). Objet de conflits (moratoire, délais transitoire, etc.).
<i>Consensus ou ressource confiance:</i>	Source de légitimation secondaire. Nécessite un entretien constant.
<i>Appui politique mobilisable:</i>	Capacité d'exercice d'une influence sur les autorités publiques.
<i>Force:</i>	Contrainte légitime ou illégitime.

Source: Knoepfel, Larrue et Varone (2001: 70ss)

Un usager placé en situation de rivalité utilise des ressources d'action autres que le droit pour faire valoir son usage vis-à-vis de l'autre. Ces ressources sont le personnel, l'argent, l'information, l'organisation, le consensus, le temps, l'infrastructure, le soutien politique et la force (cf. Encadré 2-1). Les usagers possèdent des moyens d'action, soit une dotation en ressources d'action, très inégaux les uns vis-à-vis des autres. Au cours de l'examen empirique des processus de résolution de rivalité, nous regarderons quelles ressources d'action sont mobilisées pour l'activation des règles et la confrontation avec l'autre usager. Nous verrons également quelles ressources d'action un non-propriétaire, voire un non-usager mobilise pour faire valoir son usage de la ressource ou accéder à la ressource (dans le cas d'un nouvel usage, notamment). Les ressources d'action sont des conditions de facilitation de l'activation des règles et de la conclusion de l'arrangement local. Elles contribuent davantage à expliquer le processus de décision de l'arrangement local que la forme qu'il prendra *in fine*.

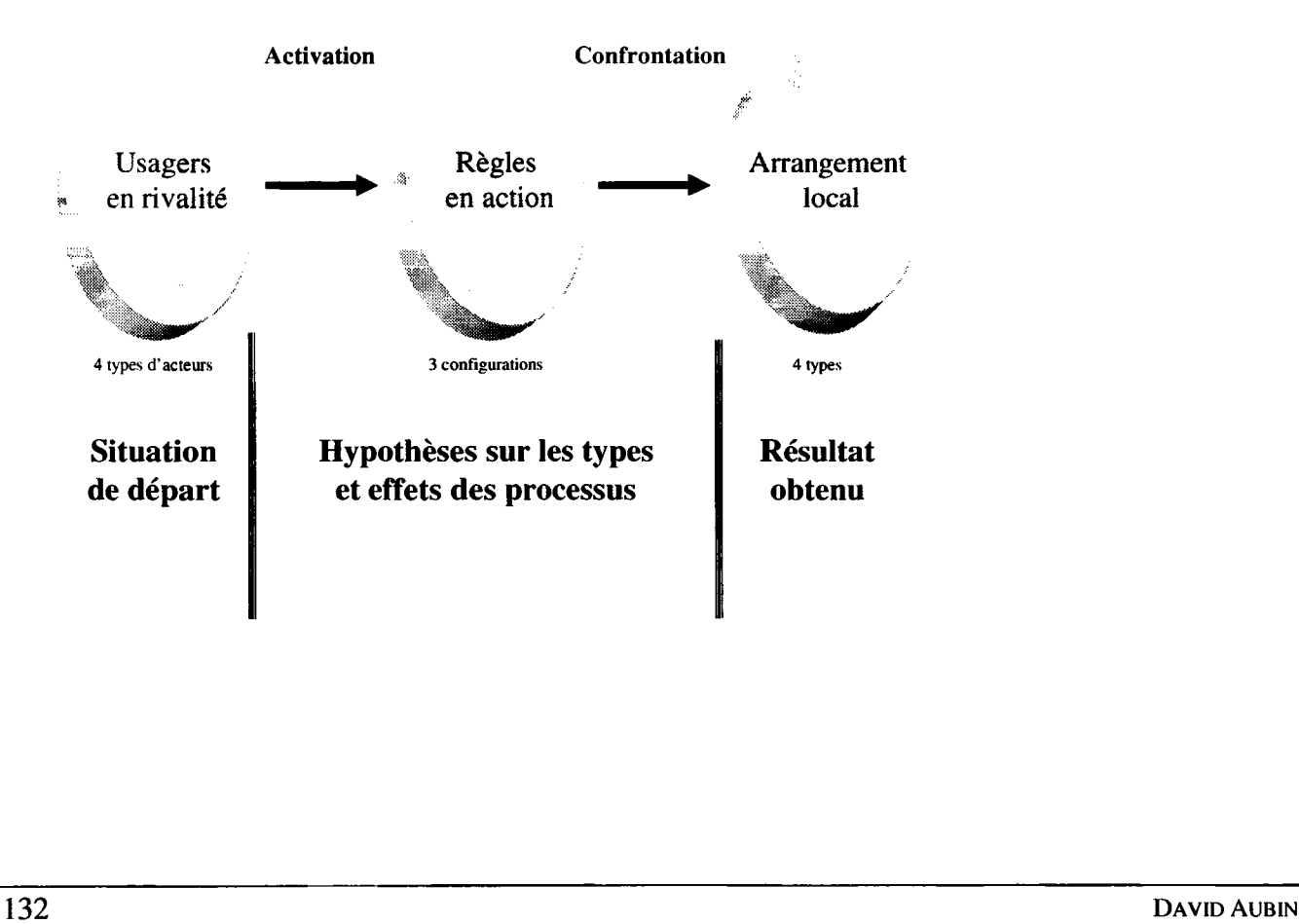
2.2.2.3. Le régime institutionnel (local) de gestion de l'eau

Le régime institutionnel de ressource constitue l'ensemble des droits de propriété et des politiques publiques qui affectent l'accès à la ressource et les usages de celle-ci. Les arrangements locaux ne sont pas la simple production des usagers, mais ils s'inscrivent à l'intérieur du cadre institutionnel que constitue le régime. Ils montrent empiriquement quelle est la cohérence du régime (local) en place. A ce stade, nous n'établissons pas de lien entre la nature du régime (simple, complexe, intégré, etc.) et la forme de l'arrangement local. Le type de régime est considéré comme invariant entre les cas empiriques; nous avons à faire à un régime complexe qui tend vers l'intégration, c'est-à-dire un régime dont l'étendue est importante, dans lequel tous les biens et services sont régulés, mais dont la cohérence est moyenne, c'est-à-dire que la coordination entre les différents biens et services régulés reste partielle.

L'Etat est le garant du régime. Il arbitre les conflits entre les règles en cas d'activation par les usagers. Son intervention se limite à arbitrer entre des règles dont il est le garant. Il fait le lien entre des règles particulières (propres à la ressource) ou générales (indépendantes de la ressource), d'une part, et leur activation face à des situations bien concrètes de rivalité.

2.2.3. L'articulation du modèle d'analyse par rapport à l'arrangement local

Figure 2-7: processus de résolution de rivalité



Notre modèle d'analyse des résolutions de rivalité s'articule autour du régime institutionnel de ressource. Il se déroule en deux temps: la mobilisation des éléments du régime par les usagers impliqués dans la rivalité, d'une part, et la confrontation des règles ou composantes du régime activées par chacun des deux usagers (cf. Figure 2-7). Dans quelles conditions les usagers activent-ils plutôt les droits de propriété ou les politiques publiques? A partir de quel moment l'Etat intervient-il? Dans quelle circonstance l'Etat couvre-t-il les coûts ou décide-t-il d'une redistribution entre les usagers? En vertu de quelle règle ou quelle situation l'Etat va-t-il compenser le perdant? pour éviter le conflit? Nous formulons désormais les hypothèses sur les relations entre les différentes variables explicatives. Nous distinguons l'activation de la confrontation.

2.2.3.1. Hypothèses d'activation des règles

Pourquoi tels usagers activent-ils telle ou telle composante du régime, à savoir les droits de propriété ou les politiques publiques¹¹⁹? Quelle est la nature de l'opposition entre les deux usagers A et B? Pourquoi A, respectivement B, choisit-il plutôt un droit de propriété ou plutôt une politique publique? Sur quelle confrontation de règles cela débouche-t-il? Dans une première phase de résolution de rivalité, l'utilisateur fait prévaloir ses droits sur la ressource vis-à-vis de l'autre usager. A cette fin, il active les composantes du régime qui protègent son usage.

Il existe quatre types d'usagers en fonction du régime: le propriétaire, le non-propriétaire, le groupe-cible et le bénéficiaire final. Nous émettons l'idée que l'utilisateur va mobiliser en priorité les composantes du régime qui reconnaissent son usage de manière positive et, réciproquement, l'usage de l'autre usager de manière négative. D'une part, la politique publique établit la distinction entre groupes-cibles et bénéficiaires finaux¹²⁰. L'utilisateur qui active une politique publique privilégie les composantes qui le reconnaissent comme bénéficiaire final et/ou qui identifient son adversaire comme un groupe-cible de la politique.

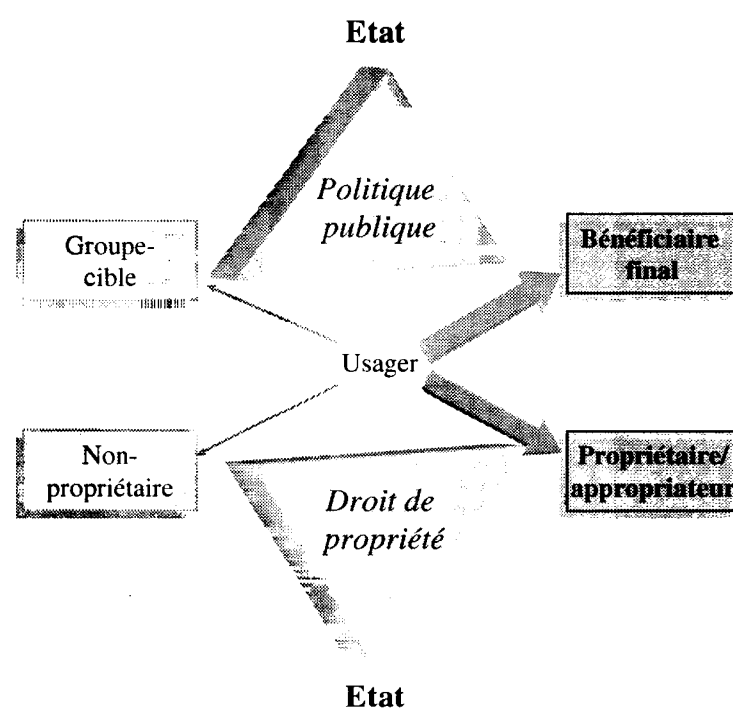
D'autre part, nous distinguons l'utilisateur qui est propriétaire de celui qui ne l'est pas. Pour les économistes, il n'existe pas d'utilisateur non-propriétaire. En effet, si un utilisateur a accès à l'eau, c'est qu'il peut par conséquent se prévaloir d'un droit d'usage. Sous l'angle du droit, cependant, nous pouvons nous apercevoir que l'accès à la ressource est offert de l'une ou l'autre façon à des utilisateurs qui ne sont pas propriétaires (formels). Cet accès est rendu possible par l'intermédiaire d'un propriétaire formel ou d'un appropriateur. Il s'agit, en majeure partie, d'utilisateurs finaux de la ressource (par ex. le

¹¹⁹ En fait, l'approche par régime est nécessaire à notre analyse, en ce qu'elle nous permet de formuler une distinction claire entre les composantes se rapportant à l'une ou à l'autre dimension du régime, ce que nous refuseraient chacune des deux approches traditionnelles de la gestion des ressources naturelles, aussi bien l'économie de ressources naturelles que l'analyse des politiques publiques.

¹²⁰ Cf. section 1.2.2.3.3.

consommateur d'eau potable, le baigneur, le kayakiste, l'amateur de nature, etc.). Ici, nous établissons qu'un droit de propriété est un droit dont l'utilisateur peut se prévaloir au moyen d'un titre (par ex. droit d'accès à la rivière par un terrain privé à des fins de pratique de la pêche). L'utilisateur mobilise les droits de propriété qui font de lui un propriétaire et de l'autre usager un non-propriétaire.

Figure 2-8: Choix de l'utilisateur dans l'activation des composantes du régime



Dans le processus d'activation, nous établissons que l'utilisateur active les composantes du régime qui font de lui un propriétaire ou un bénéficiaire final (cf. Figure 2-8). Par opposition, ces composantes activées font de l'utilisateur rival un non-propriétaire ou un groupe-cible. Nous postulons que les utilisateurs activent le régime en priorité par rapport à leur position propre, plutôt que par rapport à la position de leur adversaire. Les deux premières hypothèses insistent donc sur la recherche par l'utilisateur d'une reconnaissance positive de son propre usage par le régime institutionnel de ressource:

- H₁: *L'utilisateur non-propriétaire active une politique publique si celle-ci le reconnaît comme bénéficiaire final;*
- H₂: *L'utilisateur active un droit de propriété si celui-ci lui confère un droit d'appropriation ou d'usage sur la ressource.*

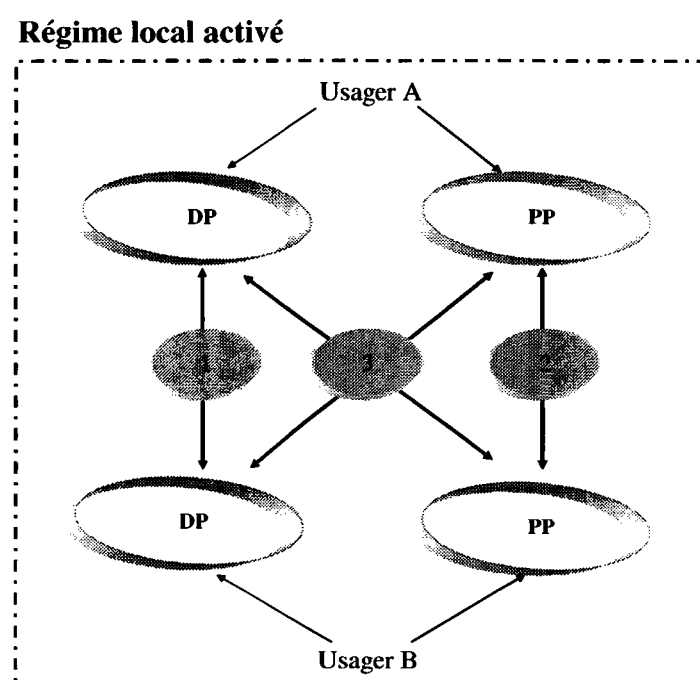
Il convient désormais de hiérarchiser les composantes à connotation positive¹²¹. Dans une situation de rivalité, l'existence d'un droit de propriété (formel, d'appropriation ou d'usage) crée une distinction entre usager propriétaire et usager non-propriétaire. Nous postulons que la possession de ce droit de propriété place l'usager dans une situation favorable par rapport à celui qui n'en possède pas. De la sorte, l'usager devrait en toute logique d'abord activer un droit de propriété. Pourtant, il est possible qu'un usager reconnu propriétaire au titre des droits de propriété mobilise tout de même une politique publique. Par exemple, dans une rivalité entre un producteur d'eau potable et un agriculteur sur la pollution aux nitrates d'une nappe aquifère, l'agriculteur peut invoquer une politique publique qui lui octroie des subsides pour épandre le lisier plutôt que son droit de propriété formel sur le terrain. Si l'agriculteur ne peut pas exclure le producteur d'eau au moyen de son titre de propriété, alors il tente d'activer une composante des politiques publiques qui favorise la conservation de son usage. Ceci nous amène à formuler l'hypothèse suivante:

- H₃: *Si l'usager se trouve dans l'impossibilité d'exclure l'autre usager au moyen d'un droit de propriété, alors il active une politique publique qui le reconnaît comme bénéficiaire final.*

Chaque usager active soit une politique publique (PP), soit un droit de propriété (DP). Le fait que chacun des deux usagers mobilise le régime dans la rivalité nous amène à trois configurations différentes (cf. Figure 2-9):

- Configuration "*droit de propriété versus droit de propriété*" (1): Les deux usagers A et B mobilisent des droits de propriété. Ces droits de propriété sont différents (par ex. l'appropriateur d'un captage d'eau potable dans le réservoir d'un barrage s'oppose au propriétaire formel du barrage qui turbine toute l'eau pour fabriquer de l'électricité). Cette situation s'apparente à celle des troubles de voisinage qui sert de fondement au théorème de Coase (Coase 1960). Ces droits de propriété peuvent cependant être identiques dans la mesure où un usager rappelle à un autre quels sont ses devoirs et ses obligations (par ex. un usager de l'eau d'un ruisseau auquel il abreuve ses bêtes, qu'il soit ou non propriétaire du champ, rappelle au propriétaire de la source d'où jaillit le ruisseau qu'il est tenu de laisser s'écouler naturellement l'eau qui coule de sa source, du fait de la servitude d'écoulement) ou bien il souhaite utiliser le droit de l'autre à d'autres fins (par ex. un opérateur de distribution d'eau veut racheter le champ d'un agriculteur pour protéger l'aquifère qu'il exploite contre les risques de percolation de pesticides et de nitrates). Dans tous ces cas, les deux usagers mobilisent un droit de propriété pour mettre un terme à la rivalité.

¹²¹ Nous reviendrons plus longuement sur la hiérarchisation des préférences de l'usager au cours de la comparaison des cas empiriques.

Figure 2-9: Trois configurations de confrontation de règles entre des usagers placés en situation de rivalité¹²²

- Configuration "*politique publique versus politique publique*" (2): Dans cette configuration, il est moins probable que la même composante des politiques publiques soit utilisée par les deux usagers rivaux. Nous pensons que deux usagers ont activé deux politiques publiques (par ex. une politique d'exploitation et une politique de protection), dont ils sont chacun bénéficiaire final et qui entrent en contradiction l'une avec l'autre (par ex. un producteur d'eau potable fait valoir le périmètre de protection de son captage sur une parcelle agricole où l'agriculteur est subsidié pour épandre du lisier porcin). Nous faisons face à une incohérence du régime, interne aux politiques publiques (problème de coordination inter-politiques). Dans l'un des deux cas, si ce n'est les deux, la politique publique souffre d'une carence de sa mise en œuvre, ce qui n'a rien d'exceptionnel.
- Configuration "*droit de propriété versus politique publique*" (3): Cette dernière configuration devrait être la plus fréquemment rencontrée. Ici, nous sommes dans la configuration type où le bénéficiaire final d'une politique publique peine à faire reconnaître son droit face à un propriétaire récalcitrant (par ex. une association ornithologique réclame l'application de dispositions sur la protection des marais face à un agriculteur qui draine la zone en invoquant le droit de propriété ou le contrat d'affermage qui lui permet de mettre cette parcelle en culture). Dans

¹²² Par analogie avec ce que nous avons développé dans Euwareness, les configurations 1 et 2 concernent la cohérence interne des droits de propriété ou des politiques publiques, alors que la configuration 3 concerne la cohérence externe du

cette configuration, nous sommes dans la situation complexe où le droit public se heurte au droit privé. L'objectif de politique publique fait face au droit de propriété. L'exécution de la norme de droit public est compromise par la protection de la propriété par le code civil (et la constitution).

Ainsi, la mobilisation des composantes du régime par les usagers de la ressource crée trois configurations possibles dans lesquelles les propriétaires, les non-propriétaires, les groupes-cibles et les bénéficiaires finaux entrent en confrontation pour tenter de trouver une issue à la situation de rivalité à l'intérieur de laquelle ils se trouvent pris.

2.2.3.2. Relation entre la configuration de confrontation et l'arrangement local: hypothèses de confrontation

Quel est le résultat de la confrontation entre les deux usagers? Dans quelles conditions parviennent-ils à un succès? Comment s'opère la redistribution des usages? Qui gagne et qui perd? Dans quelle mesure un nouvel usager parvient-il à contester la position de l'usager en place? Dans quelles conditions l'usager non-propriétaire qui active une politique publique gagne-t-il sur le propriétaire? Nous expliquons pourquoi telle configuration nous fait parvenir à tel type d'arrangement local. Nous avançons l'idée selon laquelle la nature de l'arrangement local dépend donc des composantes du régime qui ont été activées par les usagers en rivalité. Par conséquent, l'arrangement local est différent en fonction de la configuration initiale de la confrontation.

La configuration "*droit de propriété versus droit de propriété*" (1) évoque un manque de coordination interne aux droits de propriété dans le régime. Les usagers y revendiquent des droits de propriété qu'ils peuvent éventuellement s'échanger. Ils peuvent également décider de se répartir l'accès et l'usage à la ressource, sur base des titres qu'ils possèdent sur la ressource. Nous émettons l'idée que deux propriétaires peuvent toujours trouver un terrain d'entente du fait de la possibilité qui leur est offerte, par leur titre, d'externaliser les coûts sur les autres usagers de la ressource. Soit les propriétaires acceptent de partager les coûts, soit ils les font endosser aux autres. En aucun cas un des deux propriétaires n'entend subir les coûts de la résolution de la rivalité. Nous émettons donc l'hypothèse qu'il n'y a pas de redistribution au détriment des droits de propriété. Si la résolution implique une redistribution des coûts entre les deux usagers, alors l'Etat est appelé à intervenir pour trancher le litige. Il y a compensation ou arbitrage de l'Etat. En conclusion, nous retenons l'hypothèse suivante:

- H₄: *La confrontation de droits de propriété conduit à un arrangement bilatéral (accord consent et coûts égalitaires).*

régime.

La configuration "*politique publique versus politique publique*" (2) reflète une situation toute autre. Elle est liée à un manque de cohérence interne des politiques publiques dans le régime. Les designs des diverses politiques publiques entrent en contradiction, ce qui conduit à la situation dans laquelle les usagers s'opposent en invoquant tous deux une politique publique. Chacun des deux usagers n'admet pas devoir supporter les coûts de la résolution, du fait que chaque politique publique reconnaisse le bien fondé de chacun des usagers. La primauté d'une politique publique sur l'autre ne peut être établie que par l'Etat et cela au détriment de l'un des deux usagers. La redistribution appelle à une intervention de l'Etat pour que celui-ci tranche la rivalité entre les deux usagers. Il y a un perdant qui n'est pas compensé. L'Etat retire ce qu'il a octroyé, sans être tenu par une quelconque obligation d'indemnisation:

- H₅: *La confrontation de politiques publiques conduit à un arrangement par arbitrage de l'Etat (décision coercitive et coûts redistribués).*

Dans le dernier cas, nous avons affaire à une configuration "*droit de propriété versus politique publique*" (3). Un usager défend ses droits de propriété sur la ressource face à un autre usager qui revendique l'application d'une règle de droit public (politique publique) en sa faveur. Cette configuration résulte d'un manque de cohérence externe du régime (ou d'une non-application de certaines composantes des politiques publiques). La rivalité met en cause le titre de propriété dont le propriétaire peut se prévaloir. Celui-ci se verrait amputé d'une partie de sa propriété. En raison de la protection constitutionnelle de la propriété (principe de l'expropriation, y compris matérielle), l'indemnisation du propriétaire par l'Etat est nécessaire pour rendre applicables les dispositions de droit public. De plus, nous avançons à nouveau l'hypothèse H₄ selon laquelle il n'y a pas de redistribution au détriment des droits de propriété. A priori, le propriétaire n'est pas disposé à subir les coûts de la résolution de la rivalité. Ainsi, nous émettons l'hypothèse que cette configuration n'aboutit à une résolution de rivalité que si le propriétaire ne subit pas les coûts de l'arrangement. Nous sommes dans une situation de coûts égalitaires. Pour sa part, l'Etat est appelé à intervenir pour rendre applicables les dispositions de droit public qu'il a lui-même édictées. Il indemnise le propriétaire pour rendre possible l'usage de l'usager qui se revendique de la politique publique. Nous aboutissons à l'hypothèse suivante:

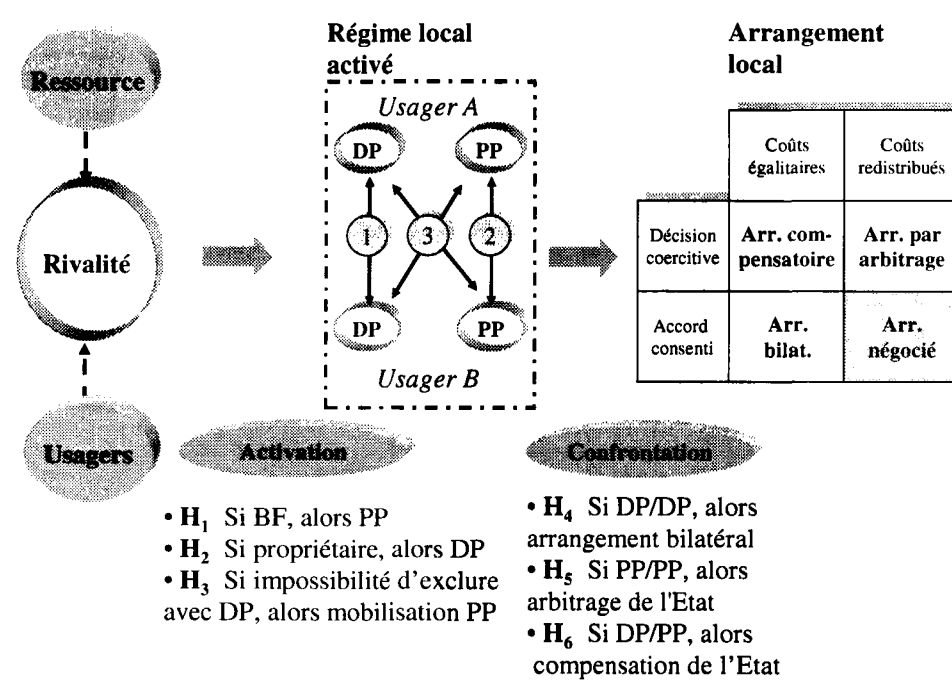
- H₆: *La confrontation d'un droit de propriété et d'une politique publique débouche sur un arrangement compensatoire (décision coercitive et coûts égalitaires).*

2.2.3.3. Synthèse du modèle d'analyse

Quelles sont les formes d'arrangement local nécessaires pour qu'il y ait résolution de la rivalité (succès)? La Figure 2-10 constitue la synthèse de notre modèle explicatif. Les usagers entrent en rivalité du fait de la rareté relative de la ressource. Pour essayer de sortir de cette situation, ils mobilisent le régime. Ils privilégient le recours aux droits de

propriété dont ils peuvent se prévaloir. Le résultat de cette confrontation produit trois configurations différentes: (1) "droit de propriété versus droit de propriété"; (2) "politique publique versus politique publique"; et (3) "droit de propriété versus politique publique". Ensuite, il convient de voir quelles sont les conditions qui permettent, à partir de ces configurations, d'aboutir à la résolution de la rivalité. Nous articulons nos hypothèses sur la conclusion d'un arrangement local autour des questions de distributions des coûts de l'arrangement entre les usagers et de l'intervention directe de l'Etat ou non. Ceci nous permet d'avancer l'idée que les trois configurations parviennent à trois types d'arrangement local différents pour qu'il y ait succès dans la résolution de la rivalité. Si les usagers sont dans une configuration "droit de propriété versus droit de propriété", alors l'arrangement est bilatéral. S'ils sont dans une configuration "politique publique versus politique publique", alors il y a arbitrage de l'Etat et s'ils sont dans une configuration "droit de propriété versus politique publique", alors il y a compensation de l'Etat, c'est-à-dire que l'Etat prend à sa charge les coûts de l'arrangement local.

Figure 2-10: Intégration des hypothèses dans le modèle d'analyse



La construction de ce modèle repose sur une série de postulats généraux. Elle suppose que les règles (ou les institutions dans le langage de l'économie institutionnelle) occupent un rôle déterminant dans la résolution des rivalités et que l'utilisateur qui possède un droit de propriété sur la ressource fait l'objet d'une protection importante. Ensuite, le modèle avance l'idée d'une organisation de l'arrangement local autour de la question de la redistribution des coûts. La redistribution des coûts entre les usagers dans la résolution détermine l'intervention ou non de l'Etat. Toute situation qui implique l'imputation des

coûts sur un des deux usagers de la rivalité conduit nécessairement à l'intervention de l'Etat. En gros, l'Etat intervient lorsque les usagers refusent de payer le coût de la résolution. Enfin, l'idée générale de l'issue de la confrontation, selon laquelle une constellation particulière de règles donne lieu à un type d'arrangement local particulier, est soumise à une vérification empirique.

2.3. Méthode de recherche et opérationnalisation

Le modèle d'analyse est testé empiriquement au moyen d'une comparaison d'études de cas. L'approche est résolument qualitative. Elle s'appuie sur une grille d'analyse commune aux six cas empiriques retenus.

2.3.1. Méthode comparée

L'utilisation de la méthode comparée a pour objectif de tester empiriquement le modèle d'analyse proposé dans la section précédente. Nous exposons les options méthodologiques et les techniques de recherche retenues pour l'analyse. La démarche est hypothético-déductive et qualitative. Il s'agit d'éprouver le modèle d'analyse proposé au moyen d'un test d'hypothèses formulées clairement et *ex ante* sur un petit nombre de cas (*small N*). Les données sont collectées au moyen d'études de cas sélectionnées en fonction de critères communs et conduites selon une grille d'analyse commune. Nous utilisons la méthode comparée pour tester les hypothèses dans les six cas retenus et apprécier *ex post* les similitudes et les différences entre les cas. Toute cette démarche se justifie par la volonté d'extraire des généralités du test du modèle d'analyse à la fois sur l'activation des règles dans la résolution des rivalités d'usages, mais aussi sur les résolutions de rivalité elles-mêmes.

2.3.1.1. Une méthode comparée

Notre travail opte pour la méthode comparée. Les développements théoriques qu'il propose ont été dessinés en fonction de l'usage spécifique de cette méthode. "Les comparaisons ont pour fonction de contrôler – elles contrôlent (vérifient ou infirment) si les généralisations restent valables ou non pour tous les cas auxquels elles s'appliquent" (Sartori 1994: 20). La comparaison n'est certainement pas la meilleure méthode de contrôle, mais elle est certainement la plus adaptée à notre démarche¹²³. En effet, d'une part, l'expérimentation permet de maîtriser les variables explicatives, mais l'analyse des

¹²³ Selon Durkheim, la comparaison est l'unique outil d'administration de la preuve en sociologie: "Nous n'avons qu'un moyen de démontrer qu'un phénomène est cause de l'autre, c'est de comparer les cas où ils sont simultanément présents ou absents et de chercher si les variations qu'ils présentent dans ces différentes combinaisons de circonstances témoignent que l'un dépend de l'autre" (Durkheim [1894] 1988).

politiques publiques ne peut y recourir pour des raisons éthiques et légales. D'autre part, la méthode statistique permet de calculer des corrélations entre variables, mais utilise des échantillons comportant un grand nombre de cas. Dans notre situation, nous ne bénéficions pas de données statistiques disponibles sur les variables que nous étudions (pas de données secondaires exploitables) et devons collecter nous-mêmes l'information parfois directement auprès des acteurs, ce qui nous limite matériellement dans le nombre de cas retenus. De plus, l'ensemble de l'analyse est exploratoire, ce qui la rend plus attentive à la complexité des phénomènes et aux découvertes (notamment dans les relations causales ou les jeux d'acteurs). C'est pourquoi la méthode comparée remporte nos suffrages¹²⁴. Elle est adaptée à la fois au test rigoureux d'un modèle d'analyse et à la manipulation d'un nombre de cas limité (*small N*)¹²⁵.

La comparaison consiste à décrire, comprendre et expliquer des régularités empiriques entre différents phénomènes sociaux (Varone 1998: 120). Elle contribue à mettre en évidence des similitudes et des différences entre des relations causales (entre variables) ou entre des cas. "L'important est de retenir que comparer c'est à la fois assimiler et différencier par rapport à un critère" (Sartori 1994: 22). Encore faut-il que les deux ou plusieurs entités comparées partagent une série de caractéristiques communes. "Les comparaisons dans lesquelles nous nous engageons effectivement sont des comparaisons entre entités dont les attributs sont en partie partagés (semblables) et en partie non-partagés (nous les disons alors incomparables)" (Sartori 1994: 22-23). Aussi, les entités ne doivent pas être parfaitement identiques, auquel cas la comparaison perd quelque peu son intérêt, mais pas non plus parfaitement dissemblables, car dès lors incomparables. Nous parlons d'entités similaires, qui peuvent être classées en fonction d'un certain nombre d'attributs. Les relations entre les entités sont identifiées au moyen de critères communs et systématiquement applicables. La validité de la comparaison dépend de la validité de la grille d'analyse appliquée à plusieurs cas (Schiffino 2003). Dans notre étude, ce sont des arrangements locaux que nous comparons, ainsi que la confrontation de règles sur laquelle reposent ces arrangements. Nous regardons quelles sont les similitudes et les différences entre ces entités similaires.

L'approche retenue est *centrée sur les cas*. La méthode comparée différencie une analyse par les variables d'une analyse par les cas. "La première se situe dans l'optique propre aux sciences sociales de l'expérimentation indirecte: les cas étudiés ne servent que de support à une ambition explicative qui les dépassent, même si ce n'est que dans des zones géographiques ou culturelles déterminées. [...] La seconde approche se concentre sur les cas, et donne de ce fait une place plus grande à

¹²⁴ Notons bien qu'il ne s'agit pas d'un travail de politique comparée, une discipline qui utilise la même méthode mais qui s'intéresse à des objets différents (par ex. les systèmes politiques nationaux). Pour une présentation de la politique comparée, voir Frognier (Frognier 1994).

¹²⁵ Par ailleurs, nous écartons également la méthode de l'étude de cas unique. L'étude du processus d'activation de règles nécessite plusieurs cas pour observer les différentes configurations de confrontation. Une étude monographique réduit les possibilités de généralisation empirique et théorique. Cette option aurait affecté notre motivation à développer un modèle

leur individualité. Les cas ne sont pas seulement des cas d'application, mais sont considérés en tant que tels" (Frognier 1994: 69). L'approche par les cas entre dans la singularité des situations et adopte une perspective plus historique du déroulement du phénomène étudié. Ces deux approches, qui ne doivent pas nécessairement être distinguées, se distinguent surtout par la démarche méthodologique qu'elles empruntent (Frognier 1994: 69). L'approche par les variables se prête à une approche quantitative et statistique, fondée sur un grand nombre de cas et qui exploite des données chiffrées (cf. Przeworski et Teune 1970), alors que l'approche par les cas relève davantage d'une analyse historique, contextualisée et plutôt qualitative, sur base de données elles aussi qualitatives (par ex. entretiens et sources primaires) et appliquée à un petit nombre de cas (cf. Skocpol 1985 et Tilly 1984) (Vigour 2005: 205; Dogan et Pélassy 1982; Ragin 1987). Ainsi, une approche par les cas s'apparente plus, non pas à la démarche retenue de test des hypothèses, mais au caractère exploratoire de l'analyse, au type de matériaux disponibles et de données recueillies. Elle détermine également le choix de présenter les cas dans toute leur singularité, plutôt que de les découper en grandes variables.

Les unités de la comparaison, c'est-à-dire les cas, sont des rivalités entre usagers hétérogènes de l'eau. Ce sont des cas révolus, où la rivalité a été effectivement résolue. Chacune des rivalités identifiées fait l'objet d'une étude de cas spécifique qui permet de collecter les données nécessaires au test du modèle d'analyse. L'analyse qualitative permet pour chacun des cas de rendre compte de sa complexité historique et d'en pénétrer la singularité. "L'étude de cas consiste en l'examen détaillé d'un phénomène envisagé dans sa singularité et sa totalité" (Schiffino 2003: 55). Chaque phénomène est unique, mais les diverses dimensions du phénomène sont étudiées en relation les unes avec les autres. "In general case studies are the preferred strategy when how and when questions are being posed, when the investigator has little control over events, and when the focus is on contemporary phenomenon with some real-life context (Yin 1984: 1; Varone 1998: 127). L'étude de cas permet de saisir le phénomène en profondeur, de rendre le contexte propre à l'action, de détailler aussi bien l'interaction entre les différentes variables que le jeu des acteurs.

Nous recourons à la comparaison d'une série d'études de cas détaillées. Il s'agit de précisément identifier le poids des règles dans les interactions entre usagers placés en situation de rivalité. (Dente, Fareri et Ligteringen 1998). L'acteur (ou l'usager) est situé au cœur de l'analyse, dans une démarche proche de l'individualisme méthodologique, lequel consiste à "voir tout phénomène social comme le résultat d'actions individuelles inspirées par des raisons *compréhensibles* eu égard au contexte social et historique dans lequel elles s'inscrivent" (Boudon 1992: 14). L'ambition du test empirique est d'extraire des généralisations limitées (théories de "moyenne portée" (Merton [1949] 1968)) à partir d'une comparaison de cas singuliers. Nous procédons, d'abord, à une première "généralisation" au cas par cas, du fait du recours à une grille

d'analyse cohérent et théoriquement informé. De plus, l'étude de cas sert davantage à prospecter en faveur de nouvelles

d'analyse commune, avant de conduire une comparaison détaillée de l'ensemble des cas et le test de hypothèses proprement dit. Les études de cas sont des descriptions analytiques qui opèrent déjà avant que l'interprétation ne soit fournie par la comparaison.

Notre choix en faveur de la méthode comparée répond à nos ambitions théoriques (limitées) et surtout au type de recherche conduite (exploratoire) et aux matériaux utilisés. De plus, ce travail prend place au-dehors de toute théorie formalisée, sur la base d'hypothèses partielles et ad hoc et en l'absence d'un modèle causal déjà consolidé par des tests empiriques antérieurs. L'ambition consiste non seulement à cerner la relation entre les variables, mais également l'environnement et les conditions qui rendent les arrangements locaux possibles.

2.3.1.2. Une méthode déductive

La méthode comparée est une démarche scientifique dont la rigueur scientifique repose sur la logique déductive: "The key term used throughout the discussion was *inference* [déduction]. Simply put, making an inference is 'using facts we know to learn something about facts we do not know' (King et al., 1994: 119 après Mill; see also Couvalis 1997). Gabriel Almond observes that 'the object of political science ... is the creation of knowledge, defined as inferences or generalizations about politics drawn from evidence [...]' (Landmann 2000: 13). La comparaison est une méthode d'identification des variables importantes et des relations qui existent entre elles.

Notre démarche est hypothético-déductive. Nous interrogeons des cas à l'aune d'un cadre théorique consolidé. La démarche déductive se distingue de la démarche inductive. "L'induction nous a fait passer d'un ensemble d'observations particulières (le "problème") à une explication générale (le modèle d'explication). La déduction nous conduira de l'explication générale à des cas particuliers différents de celui à partir duquel l'explication fut élaborée. L'induction permet de construire des modèles d'explication, la déduction permet de les utiliser" (Crête et Imbeau 1996: 28-29). La démarche inductive permet d'aller de l'observation de cas particuliers vers la construction d'une explication générale, alors que la démarche déductive teste le cadre général sur des cas particuliers, afin d'en apprécier la validité. Avec la démarche déductive, nous n'en oublions pas pour autant que la spécificité des sciences sociales est qu'il s'agit de sciences de l'interprétation qui étudient des objets historiques en mouvement (Passeron 1991: 243-244). Ce n'est pas la vérification en soi que l'on vise, mais bien l'interprétation que l'on tire de l'observation selon laquelle l'hypothèse se vérifie ou non. Le test des hypothèses sert d'appui à cette interprétation. Le modèle d'analyse est utilisé à double titre. Dans un premier temps, il propose les hypothèses sur les relations causales entre les variables mesurées, afin de mettre en évidence le phénomène de

hypothèses qu'à contrôler la validité d'hypothèses déduites de la littérature (Yin 1984).

résolution de rivalités et de tenter d'y identifier certaines régularités. Dans un second temps, les phénomènes observés sont sujets à une tentative d'explication. Le modèle d'analyse sert alors à interpréter les cas.

Le travail du comparatiste ne commence pas avec la comparaison; il s'arrête avec la comparaison. La comparaison est le point final d'une analyse qui doit être minutieusement préparée et conduite. Notre cheminement reflète cette préoccupation qui s'est construit en trois temps: l'élaboration du modèle d'analyse, la préparation d'une grille d'analyse pour les études de cas, puis la réalisation de tableaux de synthèses des cas qui reprennent les variables sur lesquelles les hypothèses sont testées. La comparaison n'arrive qu'au terme de ce travail. "La comparaison à proprement parler n'intervient alors que de façon conclusive et sous la forme de tableaux et/ou de schémas comparatistes" (Hassenteufel 2000: 116). La comparabilité n'est pas donnée; elle doit au contraire être construite par le chercheur à partir d'un travail de définition précis des objets étudiés et des variables retenues (Hassenteufel 2000: 110)¹²⁶. Ensuite, celui-ci doit sélectionner les outils qui répondent au critère de mesurabilité des concepts utilisés pour la comparaison. Le travail empirique consiste alors à mettre en œuvre la même grille d'analyse, sur le même type de terrain, en recueillant le même type de données.

La collecte de variables au cours des études de cas n'est pas décontextualisée. Compte-tenu de la nature qualitative et exploratoire de notre recherche, il est difficile d'isoler les variables sans reconstruire le processus. Chaque étude de cas est présentée selon une approche séquentielle (et non pas synchronique ou diachronique) (Büthe 2002; Nahrath 2003). On ne regarde pas la situation avant et après la conclusion de l'arrangement local (étude diachronique), mais nous reconstruisons les étapes de la résolution de rivalité qui conduisent à l'arrangement local dans leur déroulement historique, ainsi que la mise en œuvre de celui-ci, jusqu'à la résolution effective de la rivalité:

1. Apparition de la rivalité;
2. Déclenchement de la confrontation entre les usagers;
3. Arrangement local;
4. Mise en œuvre et résolution effective de la rivalité.

Dans la mesure où la résolution de rivalité fait l'objet de plusieurs accords successifs (rivalités répétées), nous sélectionnons une seule séquence comme cas (par ex. C_3 $_{spa}$).

¹²⁶ Il faut notamment éviter le recours à des concepts trop extensifs ("concept stretching" selon l'expression de Sartori (1994)).

2.3.2. Opérationnalisation des variables

Le modèle d'analyse tourne autour de trois séries de variables: les usagers, les règles (ou les composantes du régime institutionnel de ressource) et l'arrangement local. Nous regardons à présent comment nous comptons opérationnaliser ces variables pour pouvoir les observer et les mesurer dans les cas empiriques.

2.3.2.1. Mesure de l'arrangement local

Pour rappel, l'arrangement local est défini comme l'ensemble des décisions et des actions qui conduisent à la résolution de la rivalité. Nous ne retenons que des cas où la rivalité est résolue, c'est-à-dire des cas où les usagers sont effectivement parvenus à obtenir un arrangement local (Cf. section 2.1.1.3). L'arrangement local est saisi empiriquement dans sa forme tangible (par ex. convention privée ou décision de justice), mais apprécié ou mesuré en fonction de ses deux attributs: le degré de coercition et la distribution des coûts (nets). Afin de bien cerner les contours de la rivalité et d'identifier les parties prenantes, nous interrogeons les usagers sur leur représentation de la rivalité ("*Quelle est la nature de la rivalité, selon vous?*"), sur leurs objectifs propres et sur l'usager rival ("*Quelle est la partie adverse?*", "*Considérez-vous son usage comme légitime?*").

S'agissant de l'opérationnalisation de l'*attribut de coercition*, qui distingue l'accord consenti de la décision coercitive, nous regardons d'abord la nature de l'arrangement local, si celui-ci est matérialisé dans un *document écrit*. Comme la décision coercitive est une décision formelle de l'Etat, nous recherchons d'abord ces décisions contraignantes (par ex. condamnation en justice dans le cas du saturnisme à Verviers dans C₁ Verviers). Existe-t-il, oui ou non, une décision d'une autorité publique relative à la rivalité étudiée? En l'absence de décision de l'Etat, nous recherchons ensuite un document écrit qui atteste de l'arrangement local entre les usagers (par ex. convention de droit privé entre les FMM et le WWF dans C₅ Mauvoisin). En l'absence de document écrit, nous nous en référons aux témoignages des usagers sur les décisions prises de manière informelle. Dans ces deux situations, l'accord est consenti. Toutefois, nous examinons tout de même, dans un deuxième temps, la *nature du consentement* et des *types de pressions* qui s'exercent sur les usagers qui "consentent". Nous regardons le consentement en fonction de la *perception de l'arrangement par l'usager*. Ceci nous amène à poser deux questions principales aux usagers, afin d'obtenir des informations plus détaillées sur leur consentement et leur sentiment vis-à-vis de l'arrangement local:

- "*Selon vous, avez-vous librement consenti à l'arrangement local?*";
- "*Quelles contraintes s'exerçaient-elles sur vous qui vous ont amené à accepter l'arrangement?*"

Nous nous attendons à relever différentes motivations à consentir: une menace de porter l'affaire devant les tribunaux, des pertes économiques résultant d'une non-décision, des menaces physiques ou la mise en balance d'enjeux extérieurs à la rivalité (par ex. reconnaissance des débits résiduels dans les régions de montagne pour le WWF Valais dans C₅ Mauvoisin), etc. Dans le cas d'un accord consenti, nous demandons également aux usagers quelles étaient les motivations à consentir, à faire le choix de la négociation.

S'agissant de l'opérationnalisation de l'attribut de coût, nous essayons de voir quels sont les coûts supportés par les usagers et quels bénéfices ils retirent de l'arrangement local, dans le but d'établir un coût agrégé des mesures pour chacun des usagers impliqués (coûts nets). Nous insistons à nouveau sur la *perception de la situation*, plutôt que d'en rester à une tentative de caractérisation objectivante de la situation (Edwards et Steins 1998: 365). Nous regardons comment les usagers perçoivent cet arrangement:

- "Etes-vous satisfaits de l'arrangement local?";
- "Selon vous, avez-vous gagné ou perdu dans cette résolution de rivalité?".

Il est évidemment difficile de calculer un rapport coûts-bénéfices détaillé par usager, mais nous essayons néanmoins d'en fournir une appréciation. Trois éléments sont regroupés dans la détermination du coût pour l'usager: le coût financier de l'arrangement, le préjudice financier subi et la perte de valeur du patrimoine. Pour ce qui est des bénéfices, ceux-ci ne sont pas nécessairement matérialisables ou chiffrables (par ex. faire reconnaître l'importance du cours d'eau comme milieu écologique). Pour être appréciés, ils sont dès lors replacés par rapport aux objectifs initiaux des usagers.

Ainsi, l'arrangement local est opérationnalisé au moyen de ses deux attributs de coercition et de coût, d'une façon qui tient compte aussi bien des éléments tangibles que des représentations de la rivalité et de sa résolution.

2.3.2.2. Composantes du régime activées

Parmi l'ensemble des composantes du régime institutionnel de l'eau, nous distinguons les politiques publiques des droits de propriété. Les droits de propriété se réfèrent le plus souvent à l'existence d'un titre de propriété, d'un acte légal. Un document écrit atteste du droit de propriété ou d'appropriation de l'usager. Toutefois, certains droits de propriété, plus précisément des droits de disposition ou des droits d'usage, sont octroyés par le propriétaire formel de la ressource à l'un des usagers (par ex. droit de pompage de l'ERPE dans le réservoir du barrage de la Vesdre dans C₂ Inondations). Néanmoins ces droits d'appropriation ou d'usage se réfèrent à un titre de propriété, même indirectement. Pour les politiques publiques, il s'agit de lois ou de décisions administratives, quelle que soit l'autorité (locale, régionale, nationale ou européenne) qui les a édictées. Les textes légaux sont invoqués explicitement par les usagers qui les activent.

Nous considérons que la règle est activée à partir du moment où elle est revendiquée par l'utilisateur vis-à-vis de son rival. Cette revendication peut être verbale ou faire l'objet d'une démarche administrative ou judiciaire. La règle peut être simplement brandie par l'utilisateur ou être invoquée dans une plainte. L'identification des règles activées se fait lors des entretiens avec les usagers, auxquels nous demandons quelles règles ils ont activé ou en fonction de quelles règles ils ont revendiqué le bien-fondé de leur usage. Nous leur demandons également quelles règles a activé leur rival. Nous nous attendons à ce que les différents usagers mentionnent les mêmes règles et qu'ils aient connaissance des règles activées par leur rival.

2.3.2.3. Usagers en présence

Les usagers sont les acteurs impliqués dans la rivalité qu'ils soient producteurs ou protecteurs de la ressource. Ce sont leurs usages qui entrent en rivalité. Les usagers sont identifiés tout comme les rivalités au moyen d'entretiens exploratoires à l'intérieur des sous-bassins versants. Les usagers se distinguent des tiers-acteurs. Les tiers-acteurs prennent part à la résolution de la rivalité, mais ils ne sont pas directement impliqués dans la rivalité.

Pour identifier et présenter les usagers, nous partons de leur usage de la ressource. Nous regardons également quel statut leur confère le régime en fonction de ses différentes composantes: propriétaire, non-propriétaire, groupe-cible ou bénéficiaire final. Nous voyons si, d'une part et en fonction des droits de propriété principalement, le statut de l'utilisateur donne à celui-ci la possibilité d'exclure d'autres usagers et, d'autre part, si l'utilisateur dépend de la ressource d'une manière vitale ou non (Ostrom 1990). Nous identifions, enfin, lequel des deux usagers est l'instigateur du processus, le moteur de la résolution de rivalité, afin de savoir notamment qui a le plus intérêt à ce que la rivalité soit résolue.

Les informations sur les variables des processus de résolution des rivalités sont recueillies principalement au moyen d'entretiens auprès des usagers ou des tiers-acteurs. Nous menons des entretiens auprès des usagers identifiés, mais aussi des autorités publiques compétentes ou des propriétaires formels s'ils sont différents des usagers (par ex. le service des Forces hydrauliques du Valais dans C₆ Champsec ou le service des Barrages de la Région wallonne dans C₂ Inondations). Nous insistons sur la perception propre de la rivalité par chaque usager, ce qui nous conduit à tenir des entretiens séparés où chacun livre sa version du processus et de ses résultats. Ensuite, Nous tentons d'apprécier la rivalité et sa résolution de manière objective au moyen d'une confrontation des témoignages recueillis et des documents collectés (Dente, Fareri et Ligteringen 1998; Grimble et Wellard 1997: 175-176). Ces entretiens, réalisés par l'auteur, sont complétés par l'étude de documents primaires (par ex. archives municipale et presse locale) ou secondaires (par ex. biographies ou travaux historiques) pour les rivalités les plus anciennes, lorsqu'il n'est plus possible de réaliser des entretiens ou lorsque ceux-ci ne délivrent pas une information suffisante.

2.3.3. Choix des cas

Compte-tenu du caractère exploratoire de ce travail, nous choisissons deux sous-bassins hydrographiques et nous regardons ce qui se passe à l'intérieur, avant de réaliser une sélection des cas pertinents pour notre étude. Toutefois, ces deux sous-bassins hydrographiques, issus d'études précédentes n'ont pas été choisis au hasard (Bressers et Kuks 2004; Knoepfel, Kissling-Näf et Varone 2003). Ils possédaient des caractéristiques communes quant à leur taille, à leur autonomie hydrique et au fait qu'ils satisfaisaient une grande variété d'usages et présentaient des rivalités d'usages propres à des régimes complexes. Si l'indépendance des cas n'est pas strictement respectée, compte-tenu de l'unité de lieu propre à chaque bassin, nous justifierons des raisons pour lesquelles ces cas restent valides.

2.3.3.1. Critères de sélection des cas: la variance la plus étendue

Notre sélection des cas est opérée en fonction de la présence d'un arrangement local qui vient résoudre la rivalité d'usage. Entre tous les cas qui satisfont à ce premier critère, nous cherchons une représentativité des différentes configurations de confrontation. Ensuite, nous optons pour les cas dont les caractéristiques des usagers et des rivalités sont les plus différentes (problèmes qualitatifs versus quantitatifs, usages d'exploitation versus de protection, etc.). Nous sélectionnons des cas où la rivalité est résolue, mais dans des conditions différentes.

La méthode comparée se base sur les canons scientifiques de la causalité et de l'expérimentation indirecte (Varone 1998: 120). Pour être comparables, les cas doivent posséder une certaine similarité par rapport aux variables de contrôle et une variance des variables explicatives. L'approche par les cas permet aussi bien de retenir des cas pour lesquels la variable à expliquer varie que des cas où elle est identique. Pour notre part, la variable à expliquer est identique dans tous les cas, c'est-à-dire que la rivalité est résolue, que chaque cas s'illustre par la présence d'un arrangement local. Cette présence systématique de la variable à expliquer nous incite à comparer des cas aux caractéristiques très différentes. Notre sélection de cas s'apparente à une comparaison de "cas très différents" (*Most Different System Design* ou MDSD opposé au *Most Similar System Design* ou MSSD), bien que la variance entre les cas reste modérée (Przeworski et Teune 1970; Vigour 2005: 161; Varone 1998). La comparaison de "cas très différents" (ou MDSD) consiste à comparer des cas qui ne présentent aucun point commun, excepté la présence du résultat que l'on cherche à expliquer ainsi que celle d'un ou deux éléments que l'on estime important pour le résultat. Cette méthode de comparaison est basée sur le canon de concordance de J. S. Mill (Mill 1889). "[MDSD] compares countries [or cases] that do not share any common features apart from the political outcome to be explained and one or two of the explanatory factors seen to be important for that outcome. This

system is based on Mill's method of agreement, which seek to identify those features that are the same among different countries in an effort to account for a particular outcome" (Landmann 2000: 27).

Nous essayons donc d'obtenir, au moyen de la sélection des cas, la variance la plus large possible concernant les caractéristiques des cas, alors même que le résultat, la variable à expliquer, est identique. Tout d'abord, nous ne retenons que des *cas résolus* au moyen d'une activation de règles. Nous ne nous intéressons, en somme, qu'aux rivalités clairement identifiées comme telles par les acteurs locaux et non pas à l'ensemble des rivalités objectives où des usages concurrents se concentrent et coexistent sans que cela semble véritablement poser problème. Seules les rivalités qui font l'objet d'un processus de résolution sont retenues.

Les cas doivent être représentatifs des *différentes configurations de confrontation* (variable explicative). Dans le modèle d'analyse, nous avons présenté trois configurations: "droit de propriété versus droit de propriété", "droit de propriété versus politique publique" et "politique publique versus politique publique". Etant donné que nous nous intéressons plus spécifiquement à l'activation des droits de propriété, ce qui constitue l'apport principal de cette recherche, nous limitons notre sélection des cas aux deux premières configurations. Les conflits de coordination entre des politiques publiques sont des phénomènes déjà bien couverts par l'analyse des politiques publiques (Knoepfel 1995). De ce fait, nous réduisons le champ de notre étude aux deux premières configurations. La posture idéale de comparaison consisterait à avoir la moitié des cas pour chaque type de configuration de confrontation.

En dernier lieu, les cas se distinguent par leurs caractéristiques. Tout d'abord, la nature des usages varie. Ces usages peuvent être qualitatifs ou quantitatifs, de production ou de protection, directs ou indirects, matériel ou immatériel et utiliser l'eau sur place (*in situ*) ou la prélever (*ex situ*). Ces différentes caractéristiques influent à leur tour sur la nature de la rivalité et le type de pressions exercées sur la ressource. Toutefois, les cas retenus ne sont pas "les plus différents". Nous n'observons pas, par exemple, de résolution de rivalité dans des lieux où les usagers font face à la sécheresse (par ex. Sud de l'Espagne) ou, à l'opposé, doivent lutter en permanence contre les flots (par ex. Pays-Bas). Pour des raisons de ressources (d'action), nous devons regrouper les études de cas et nous limiter à l'étude de deux bassins hydrographiques. Il ne nous était pas possible de sélectionner des cas éparpillés pour répondre strictement au critère de choix des cas "les plus différents". Outre les caractéristiques entre les usagers, nous établissons une variance des règles. Avec une comparaison de cas établie entre plusieurs pays, nous observons des résolutions construites sur la base de régimes institutionnels de l'eau différents, même si tous connaissent un degré similaire d'intégration des usages (étendue forte des usages couverts et cohérence moyenne entre les règles). Ainsi, nous tentons d'expliquer la régularité dans les processus de résolution de rivalité, alors même que les situations sont très différentes d'un cas à l'autre.

2.3.3.2. Justification du choix des cas

Nous avons choisi, pour tester le modèle d'analyse, de retenir une méthode de comparaison basée sur les cas les plus différents. La variance entre les cas doit être maximale, alors que le résultat est identique. Le choix des cas est effectué selon quatre critères: la concentration géographique, des rivalités résolues, une représentativité des configurations de confrontation et une variance des caractéristiques des usagers et du régime.

Les études de cas sont concentrées dans deux sous-bassins hydrographiques, ceux de la Vesdre en Belgique et du Val de Bagnes en Suisse. Ces deux bassins ont été choisis en raison du fait qu'ils déjà étaient bien documentés (Aubin et Varone 2004; Reynard et Mauch 2003a; Mauch et Reynard 2004), mais également parce qu'ils comptaient un très large éventail d'usages hétérogènes de l'eau et qu'ils étaient tous deux autonomes (pas d'apport d'eau d'un autre bassin) et de taille similaire. Les cas se déroulent, pour l'essentiel, sur les trente dernières années, à l'exception du cas de l'aqueduc de Louvie (C₄ Louvie). L'analyse par bassin versant permet de tenir compte du périmètre propre à la ressource. Toutefois, le périmètre des cas est plus limité. Il s'agit d'un périmètre fonctionnel propre à la rivalité étudiée et qui s'inscrit à l'intérieur du bassin versant. Ceci nous permet entre autres d'apprécier les effets de la résolution de la rivalité sur la ressource et les usagers tiers. Nous retenons six cas en tout, dont trois à l'intérieur de chaque bassin:

- C₁ Verviers: Le saturnisme à Verviers (Vesdre);
- C₂ Inondations: Les inondations dans la basse vallée de la Vesdre;
- C₃ Spa: La protection des captages de Spa (Vesdre);
- C₄ Louvie: La construction de l'aqueduc de Louvie (Bagnes);
- C₅ Mauvoisin: Le rehaussement du barrage de Mauvoisin (Bagnes);
- C₆ Champsec: Le retour de la concession de Champsec (Bagnes).

Dans chacun des cas, la rivalité est résolue au moment de l'étude (cas achevé). Ceci nous permet d'apprécier la totalité des événements qui se sont déroulés et d'observer les effets des arrangements locaux. De plus, chacune des rivalités a fait l'objet d'une revendication de la part d'au moins un des usagers pour qu'il y soit mis un terme. Nous excluons, de ce fait, toute rivalité latente ou situation de concurrence entre les usages pour lesquelles personne ne demande un ajustement dans la distribution de la ressource.

Ces cas sont sélectionnés parmi un ensemble plus large de rivalités observées dans les deux bassins, de sorte d'obtenir une présence égale des différentes configurations de confrontation, en vue de pouvoir tester les hypothèses sur plusieurs cas et avec la même représentativité. Comme la configuration "politique publique versus politique publique" est laissée de côté,

nous avons trois cas qui représentent la configuration "droit de propriété versus droit de propriété" (C_2 Inondations, C_3 Spa et C_4 Louvie) et trois qui représentent la configuration "droit de propriété versus politique publique" (C_1 Verviers, C_5 Mauvoisin et C_6 Champsec). Ainsi, la variance de la configuration de confrontation, principale variable du modèle d'analyse, est assurée et permet le test des hypothèses de confrontation.

Une fois cette distinction opérée, nous voulons obtenir la variance la plus importante possible sur les caractéristiques des usagers et les composantes du régime. Nos cas se répartissent surtout entre des rivalités qualitatives (C_1 Verviers et C_3 Spa) et des rivalités quantitatives (les quatre autres cas) et les usages sont surtout des usages d'exploitation. Les autres caractéristiques des usagers varient de manière incontrôlée. Notre objectif premier consistait à identifier des rivalités qui opposaient des usages de protection à des usages d'exploitation et qui portaient aussi bien sur les aspects quantitatifs que qualitatifs de la gestion de la ressource. Concernant le régime, le choix de bassins versants dans deux pays différents nous permet d'avoir une variance sur des règles activables par les usagers. Toutefois, cette double variance des caractéristiques des usagers et des régimes est encadrée par des critères communs aux deux bassins versants. D'une part, les bassins ont une eau abondante et possèdent des usages quantitatifs marqués (par ex. présence de barrages de retenue) et une demande importante en eau potable produite dans le bassin (autonomie hydrique). D'autre part, les régimes institutionnels de l'eau sont considérés comme complexes en voie d'intégration dans les deux cas et les principes qui ancrent la propriété sont relativement similaires.

Les cas retenus sont représentatifs des différentes situations de rivalité d'usages observables, alors que toutes les rivalités sont résolues. La comparaison respecte, pour l'essentiel, une approche par les cas et la méthode des "cas les plus similaires".

2.3.3.3. Collecte des données

Cette partie présente brièvement la grille d'analyse, ainsi que les techniques retenues pour la collecte des données. La grille d'analyse découle de l'opérationnalisation des variables.

Les études de cas ont été conduites en deux temps. Outre la préparation de la grille d'analyse, reliée à la partie théorique de ce travail, nous avons d'abord préparé les études de cas avant de nous rendre sur le terrain pour effectuer des entretiens ciblés. Dans un premier temps, nous avons repris des travaux antérieurs effectués dans les deux bassins et qui étudiaient notamment les cas de rivalité que nous avons retenus (Aubin et Varone 2004; Reynard et Mauch 2003a; Mauch et Reynard 2004). Ces travaux nous ont permis d'identifier les régimes institutionnels de l'eau en vigueur, ainsi que les rivalités qui pouvaient constituer nos cas. Ils fournissaient également une première description des usagers et des tiers-acteurs. Sur cette base de sources secondaires, nous avons effectué une première reconstitution du processus de rivalité pour chaque cas,

identifié les personnes à interroger et préparé les entretiens. Toutefois, comme la problématique de ces études de cas initiales était différente de celle de ce travail, leur simple lecture ne nous permettait pas de répondre à nos questions et de mesurer nos propres variables. La première phase fut donc complétée par un travail de terrain afin, d'une part de compléter nos sources documentaires (primaires, soit les textes de lois, les conventions, etc.) et, d'autre part, d'obtenir auprès des usagers leur récit du processus et leur représentation de la rivalité et de sa résolution, au moyen d'entretiens semi-directifs (Bongrand et Laborier 2005; CURAPP 2000). La restitution des cas ici présentés résulte du croisement des informations recueillies au cours de ces deux phases d'investigation.

Encadré 2-2: Grille d'analyse pour les études de cas

Présentation du bassin et identification des rivalités (pour chaque bassin):

1. Périmètre de la ressource: localisation et relief, caractéristiques de la ressource: quantité et qualité, indicateurs d'état de la ressource etc.;
2. Présentation des usagers: identifier tous les acteurs impliqués ou non dans les rivalités. Détailler tous les usages et les usagers présents dans le bassin. Quels sont les biens et services tirés de la ressource? Présenter brièvement les acteurs politico-administratifs présents dans le bassin, notamment les acteurs de mise en œuvre des politiques publiques;
3. Régime institutionnel de ressource local: présenter le régime local au cours de la période (politiques publiques, droits de propriété et degré d'intégration du régime), sans négliger ses éventuels changements;
4. Identification des rivalités: préciser quels sont les cas retenus dans le bassin et présenter les modalités de résolution de ces rivalités. Se référer brièvement aux éventuelles pressions extérieures au processus de résolution: occurrence d'un choc externe (par ex. catastrophe naturelle), nouvelles connaissances scientifiques sur la ressource ou changements socio-économiques dans le bassin.

Déroulement de la rivalité (pour chaque cas):

Préciser la nature de la rivalité, le processus de résolution (historique/chronologique), ainsi que l'arrangement local obtenu. Raconter l'histoire. Pression du problème posé par la rivalité.

1. Résumé du cas;
2. Description historique du processus de résolution de rivalité (inclure une chronologie du cas): événements et décisions prises, temporalité du processus de résolution;
3. Mise en œuvre de l'arrangement local
4. Quelles décisions les usagers ont-ils prises? Sont-ils gagnants ou perdants par rapport à leur usage? Partir du résultat final. Adopter une frontière large des événements, ouverte sur l'extérieur. Pas d'interprétation, mais juste une succession de faits. Ensuite, seulement, circonscrire le périmètre de la rivalité avec précision et identifier les phases du processus de résolution de la rivalité.

Activation des règles par les usagers (pour chaque usager)

La recherche se déroule en deux temps: (1) Quelles sont les règles activées et pourquoi? (2) Comment les gens étaient-ils en mesure de les activer?

1. Usager 1: monographie: présentation générale de l'usager: usages de la ressource et règles qu'il lui est possible d'activer (au moment de la rivalité);
2. Usager 1: rivalité et objectifs: manière dont l'usager voit la rivalité et les objectifs et les enjeux qui lui sont propres. Les enjeux sont limités à des choses simples (par ex. local/national, matériel/symbolique, survie/secondaire). Qu'est-ce que l'usager met en jeu? Qu'est-ce qu'il gagne? Qu'est-ce qu'il perd?;
3. Usager 1: règles activées et ressources d'action: quelles sont les règles effectivement activées, ainsi que les ressources d'action mobilisées dans l'activation?;
4. Usager 2: ...;
5. Tiers-acteurs ou coalitions d'usagers: Acteurs présents et absents.

Configuration de confrontation (pour chaque cas)

Importance de cette partie dans le codage de la variable à expliquer. Nature de l'arrangement local: coûts nets pour les parties et degré de coercition de l'accord. Présenter les alternatives au cours de la négociation.

1. Arrangement local: description de l'arrangement local. Quelle est la rivalité objective (du point de vue de l'analyste)? Ecart entre situation réelle et situation désirée pour chaque usager. Pressions extérieures à la résolution du problème;
2. Coercition: Quelle est la nature de la confrontation (négociation, marchandage, confrontation, conflit, etc.) et sur quel type d'arrangement local débouche-t-elle?
3. Alternatives et identification des changements de stratégie: la résolution de la rivalité se résout-elle en une seule phase ou bien est-elle le résultat de plusieurs phases d'activation/confrontation successives avec entrées/sorties d'usagers? Quelles alternatives (par ex. à la négociation) les usagers ont-ils envisagées?
4. Coûts: description des coûts de l'arrangement local pour les différents usagers (coût financier de l'arrangement, préjudice financier subi par l'usager et perte de valeur du patrimoine);
5. Bénéfices: description des bénéfices de l'arrangement local pour les différents usagers;
6. Perception de l'arrangement: par les usagers (succès/échec);
7. Conclusion et influence de l'arrangement sur la durabilité.

Une bonne comparaison se prépare en amont de la collecte des données avec, d'une part, l'élaboration du modèle d'analyse et, d'autre part, la préparation d'un canevas d'analyse qui permet une collecte systématique des données d'un cas à l'autre. L'essentiel dans l'étude de cas consiste à identifier une rivalité, identifier les usagers impliqués et savoir quelles règles sont activées. Nous présentons d'abord le déroulement chronologique de la rivalité, puis les caractéristiques des usagers impliqués dans la rivalité. Ensuite, nous détaillons les règles qui ont été successivement manipulées au cours du processus. La grille d'analyse a été préparée sur base d'un modèle proposé par Bruno Dente (Dente, Fareri et Ligteringen 1998) (cf. Encadré 2-2). Une fois achevées, les études de cas sont soumises à une validation de la part des usagers impliqués. Les commentaires recueillis sont très utiles: ils contribuent à valider la reconstruction générale de la rivalité et permettent de préciser certains détails techniques ou autres points de détail.

Validation empirique du cadre d'analyse

Partie 2

Chapitre 3: Rivalités d'usages dans le bassin de la Vesdre (Belgique)

3.1. Présentation du bassin et identification des rivalités

Le sous-bassin de la Vesdre est localisé au nord-est de la Région wallonne en Belgique, à approximativement 100 kilomètres de Bruxelles. Ce bassin occupe une surface de 710 km² et compte une population de 210 000 habitants. La Vesdre est une rivière qui prend sa source à l'intérieur du bassin et se jette dans l'Ourthe à Liège, puis dans la Meuse. L'eau est naturellement acide à sa source. Le relief à l'intérieur du bassin est relativement montagneux et les paysages variés. La pluviométrie est importante, de 800 à 850 mm en moyenne avec une pointe à 1 200-1 400 mm dans les Ardennes au sud-est du bassin, et influence le débit du cours d'eau (10,5 m³/s. en moyenne, avec des pointes à 165 m³/s. en hiver et 2 m³/s. à l'étiage, en été). A peu près la moitié du bassin est couverte de forêts. L'industrie et l'habitat sont concentrés le long de la Vesdre, principalement entre Verviers et Liège. Les activités agricoles, situées au nord sont extensives et ont un impact faible sur la qualité des eaux. La Vesdre est une rivière particulièrement polluée en raison des rejets domestiques et industriels. Le passé industriel de la vallée a causé des dommages environnementaux durables et a contribué à concentrer la population sur un périmètre restreint (cf. Carte 3-1). L'eau potable est principalement produite à partir des barrages de la Vesdre à Eupen et de la Gileppe à Jalhay, à l'Est de Verviers.

Un grand nombre d'*usages de l'eau* se retrouvent dans le bassin de la Vesdre. Les plus importants d'entre eux sont la production d'eau potable, la production industrielle, l'auto-épuration et la lutte contre les inondations. La production d'eau potable est principalement alimentée par les eaux de surface (26,8mio m³ en 1997), alors que les eaux souterraines ne représentent que 10% de la production totale (2,2mio m³ en 1995), dans un contexte de stabilité de la consommation (120 l/j./hab.) (Ministère de la Région wallonne 1999). En dépit d'une désindustrialisation massive du bassin, les usages de production demeurent importants, tout en ayant changé de nature. L'utilisation de l'eau dans le process industriel a fortement déclinée, dépassée par la production d'eau minérale, sans cesse croissante à Chaudfontaine et à Spa. L'usage d'auto-épuration diminue avec la multiplication des stations d'épuration. Enfin, la lutte contre les inondations demeure un sujet central dans le bassin, en dépit des aménagements réalisés dans la gestion des barrages. Les autres usages sont la pêche, la production hydro-électrique, l'eau comme milieu naturel, de plus en plus important avec l'amélioration de la qualité des eaux de la Vesdre, l'eau comme paysage et sujet de promenade, ainsi que l'activité thermique, en plein renouveau. Outre les usagers, les différents acteurs institutionnels sont les communes, la Province de Liège, les administrations régionales (Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement, ministère de l'Équipement et des Transports, direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine et direction générale de

l'Agriculture), ainsi que les opérateurs du cycle anthropique de l'eau (Société wallonne des Eaux, Compagnie intercommunale liégeoise des Eaux, Association intercommunale pour le Démergement et l'Epuration et Société publique de Gestion de l'Eau).

Tableau 3-1: Récapitulatif des régimes institutionnels de gestion de l'eau en Wallonie de 1804 à 2001

Phases	Droits de propriété	Politiques publiques	Régimes institutionnels
1804-1893: Répartition des droits et des usages	Code civil adopté en 1804 Priorité au drainage, à l'irrigation et à la navigation - <i>Lois de 1848 et 1851 sur l'irrigation et le drainage</i>	Promotion du drainage et de l'irrigation Protection des sources d'eau minérale de Spa Lutte contre la pollution des rivières avec des matières en suspension et des métaux lourds - <i>Code rural de 1886</i> - <i>Arrêté royal de 1865 pour le lavage des minerais</i> - <i>Loi de 1889 sur la protection des eaux de Spa</i>	Régime simple
1893-1945: Construction des réseaux de distribution d'eau	Aucun changement notable par rapport à la phase précédente	Priorité à la distribution d'eau Contrôle de l'eau vendue dans le commerce - <i>Lois de 1907 et 1922 sur les intercommunales</i> - <i>Loi de 1924 sur la protection des eaux minérales</i> - <i>Loi de 1933 sur la protection des eaux de boisson</i>	Régime simple
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	Protection des eaux de surface et souterraines, mais carences dans la mise en œuvre Curage des rivières aux frais des pouvoirs publics - <i>Règlement général de la Protection du Travail de 1946</i> - <i>Loi de 1950 sur la protection des eaux</i> - <i>Arrêtés royaux de 1965 et 1966 sur l'eau potable</i> - <i>Loi de 1967 sur les CENN</i> - <i>Lois de 1971 sur la protection des eaux de surface et souterraines</i> - <i>Loi de 1973 sur la conservation de la nature</i>	Vers un régime complexe
1980-1995: Régime effectif de protection des eaux au niveau régional	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 - <i>Code wallon de l'Aménagement du Territoire de 1984 (CWATUP)</i>	Transfert des compétences environnementales à la Région Préservation de la qualité des eaux potabilisables (surface et souterraines) Contrats de rivière (1993) - <i>Directive 1980 sur l'eau potable</i> - <i>Décret de 1985 sur la protection des eaux de surface</i> - <i>Décrets de 1990 sur la protection des eaux potabilisables et la taxation des déversements</i>	Régime complexe
1995-: Tentatives en direction de la gestion intégrée	Réglementation des usages: interdiction de construire sur les berges et de perturber la faune et la flore - <i>Révision du CWATUP de 1997</i>	Permis d'environnement Coordination du cycle anthropique (SPGE) Réflexion sur l'accroissement de la coordination - <i>Décret de 1999 sur le cycle de l'eau et la SPGE</i> - <i>Décret de 1999 sur le permis d'environnement</i>	Vers l'intégration

Source: Adapté de Aubin et Varone (2001: 66).

La gestion de l'eau en Belgique est principalement organisée au niveau régional. La Belgique est un Etat fédéral depuis 1993. Les compétences en matière de gestion de l'eau sont intégralement dévolues aux Régions, bien que les droits de propriété soient toujours formellement définis au niveau fédéral, dans le code civil¹²⁷. Ce transfert de compétences vers les Régions fut réalisé en deux temps: en 1980 pour les aspects qualitatifs de la gestion de l'eau et en 1988 pour les aspects

¹²⁷ Toute modification du code civil se produit au niveau fédéral, du moins en ce qui concerne la propriété des biens.

quantitatifs. Le *régime institutionnel de l'eau* constitue le résultat d'une sédimentation de règles. Il est nécessaire de remonter dans le temps pour appréhender l'éventail de règles disponibles à l'activation* (cf. Tableau 3-1).

Concernant les *droits de propriété*, leurs principes remontent au Code civil de 1804 (ou Code Napoléon). Initialement mis en place en faveur de l'agriculture et de la navigation, ils ont également très bien convenu, par la suite, à l'industrie. Selon le Code civil donc, l'eau fait l'objet d'une répartition complexe des droits de propriété. Les eaux courantes n'appartiennent à personne, mais il est possible de se les approprier, par captage. Pour les petites rivières (ou cours d'eau non navigables), les droits de disposition sur l'eau courante sont organisés autour de la riveraineté (droits de pompage, de rejet ou de barrage) (art. 644 CC). Pour les plus grandes rivières et les fleuves (ou cours d'eau navigables), l'eau relève du domaine public et est gérée par l'Etat (art. 538 CC). Les propriétaires riverains ont moins de droits d'usages que sur les petites rivières et leurs prélèvements et rejets font l'objet d'une autorisation de l'Etat. Quant aux eaux de pluies, aux mares et aux sources, elles sont en propriété privée, rattachées à la propriété foncière (art. 552 et 641 CC). Les eaux souterraines n'appartiennent en principe à personne, mais seuls les propriétaires fonciers situés au-dessus des aquifères ont la possibilité de les capter. Dans un but de préservation de l'intérêt public et des rapports de bon voisinage, la propriété peut être limitée par des servitudes (art. 637 et 639 CC) (par ex. le propriétaire riverain d'un cours d'eau navigable a l'obligation de laisser le libre-accès aux berges, art. 650 CC). Dans la plupart des cas, la propriété de l'eau est rattachée à la propriété du sol; elle est incorporée au foncier. La permanence de la règle est inscrite dans le temps, du moins dans ses grands principes. Toutefois, le comportement du propriétaire fut graduellement limité par les "lois et les règlements" (art. 544 CC), c'est-à-dire par les politiques publiques. Le seul changement notable sur la période fut le transfert de la charge du domaine public de l'Etat aux Régions.

Concernant les *politiques publiques*, l'intervention publique débute avec la lutte contre les pollution les plus graves (par ex. le lavage des minerais et le rejet de cadavres d'animaux dans les rivières) et les premières mesures de protection des captages sur le territoire de la Ville de Spa (1889)¹²⁸. Ces dernières instaurent un périmètre de protection dans le centre-ville et limitent les usages à l'intérieur, principalement les activités de terrassement. La première moitié du XX^{ème} siècle est marquée par le développement de la distribution publique de l'eau et la mise en place de normes de qualité de l'eau, notamment pour les eaux vendues en bouteilles (loi de 1933). Les lois sur les intercommunales (1907 et 1922) favorisent les associations de communes pour réaliser les investissements, tandis que l'Etat crée la Société nationale de Distribution d'eau (1913). Par ailleurs, la politique de protection des captages de Spa est progressivement élargie à toutes les sources d'eau minérale du royaume (loi de 1924). A partir de 1945, la protection de l'environnement devient une préoccupation.

D'une part, les activités industrielles sont encadrées et nécessitent des permis d'exploitation (RGPT de 1946) et, d'autre part, la politique d'épuration des eaux usées se met progressivement en place (lois de 1950 et 1971). La protection des eaux souterraines, mis à part les eaux minérales, reste très faible (loi de 1971). C'est aussi à cette période que sont adoptées les normes de potabilité de l'eau (arrêtés royaux de 1965 et 1966), ainsi que la première loi sur la protection de la nature (1973). En 1980, le processus de régionalisation est entamé. La Région wallonne devient compétente pour la gestion de la qualité de l'eau, puis pour les aspects quantitatifs à partir de 1988, notamment la gestion des barrages. Les décennies 1980 et 1990 voient la montée progressive des politiques publiques en faveur de l'écologie, ainsi que la reconnaissance du caractère multifonctionnel de l'eau avec les contrats de rivière (1993), des forums participatifs à destination des usagers. Ainsi, les politiques publiques de l'eau se développent sur une longue période et se superposent. Elles portent principalement sur la qualité des eaux de surface (par ex. permis de prélèvement et de rejet), la protection des aquifères (par ex. autorisation de captage et périmètre de protection) ou, plus récemment, sur la pratique d'activités récréatives (par ex. la pêche, le canoë ou la baignade). Il n'existe toutefois pas de politiques publiques en matière de gestion des barrages et de lutte contre les inondations et l'aménagement du territoire reste peu contraignant sur les modalités de gestion des constructions en zones inondables.

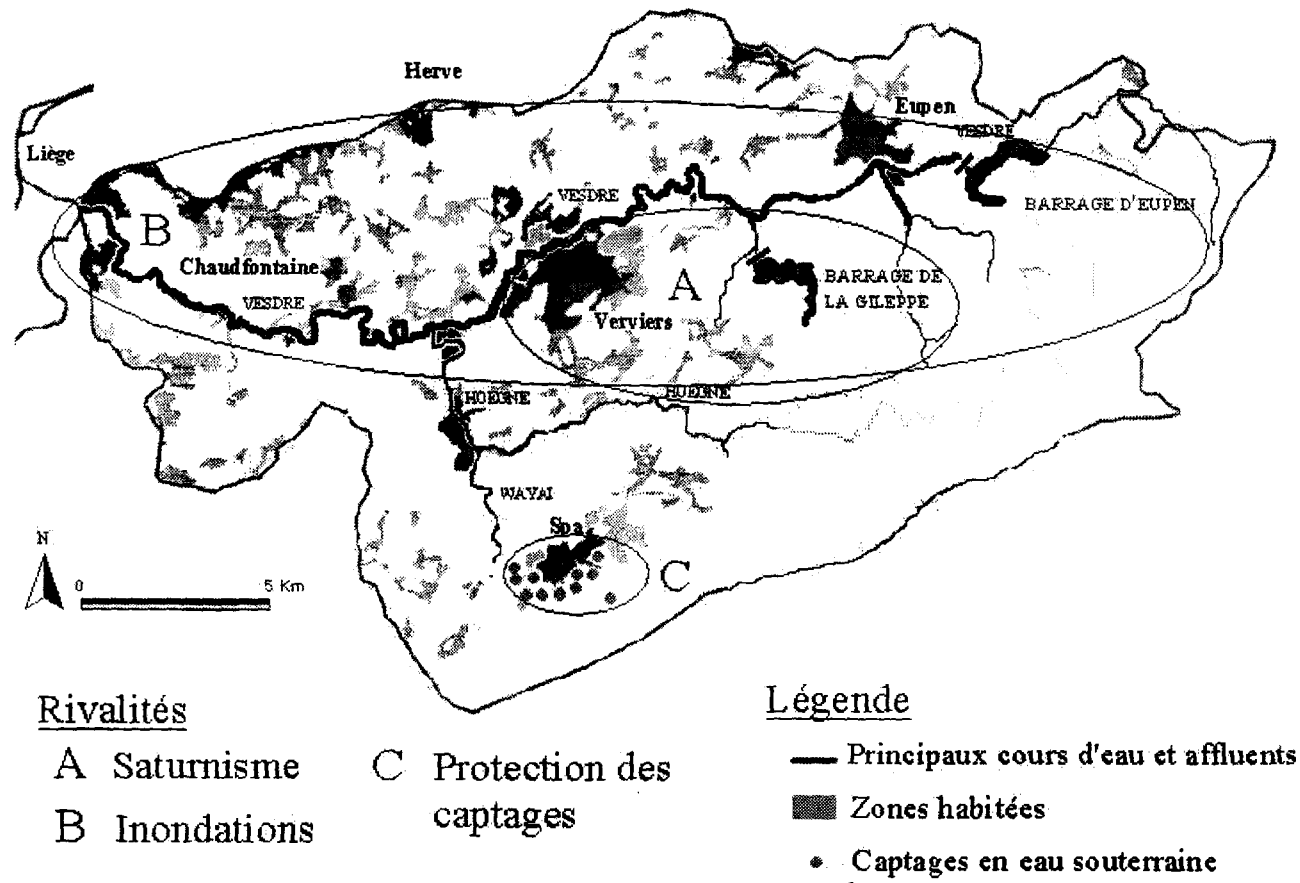
De manière générale, sur la période couverte par les cas, le régime institutionnel de l'eau est considéré comme complexe, c'est-à-dire qu'il couvre tous les usagers de la ressource existants, mais que les différentes régulations ne sont pas toutes cohérentes entre elles et suscitent des problèmes de coordination des actions menées (Knoepfel, Kissling-Näf et Varone 2001b: 35ss; Aubin et Varone 2001: 13). Néanmoins, le cas C_3 *Spa* présente déjà des signes d'intégration des aspects écologiques dans les autres politiques, même si cette intégration passe tout autant par la politique de protection des captages que par celle de la gestion des forêts publiques.

A l'intérieur du bassin de la Vesdre, et sur la période considérée (1975-2005), nous retenons *trois rivalités* qui sont autant de cas pour notre étude (cf. Carte 3-1): le saturnisme à Verviers (C_1 *Verviers* ou rivalité A sur la carte) (p. 161); les inondations dans la basse vallée de la Vesdre (C_2 *Inondations* ou rivalité B) (p. 195); et la protection des captages de Spa contre la pollution diffuse (C_3 *Spa* ou rivalité C) (p. 217). Le cas C_1 *Verviers* porte sur un conflit entre les consommateurs d'eau de Verviers et la Ville sur le respect des normes d'eau potable; la Ville défendait la position des industriels en faveur d'une eau acide et bon marché. Ce conflit s'achève par la décision de l'Etat de construire une station de traitement et de séparer les eaux potables et industrielles, ainsi que par une condamnation de la Ville en justice. Le cas C_2 *Inondations* se déroule également dans les années 1980 et porte sur la fonction des barrages dans la lutte contre les inondations. Il se déroule entre la

¹²⁸ Notre étude remonte à 1804, mais les usages de l'eau ont, pour ainsi dire, toujours fait l'objet de réglementations

commune de Chaudfontaine et sous l'arbitrage du service des Barrages du ministère des Travaux publics. Il aboutit à un compromis négocié qui prévoit la constitution d'une réserve d'empotement derrière le barrage en cas de fortes pluies. Le dernier cas est plus récent et porte sur la compatibilité entre la production d'eau minérale par Spa Monopole et la production forestière, notamment de bois résineux, au-dessus des aquifères, assurée par la Division Nature et Forêts de la Région wallonne. Il aboutit à un *modus vivendi* en 2001 qui concilie les deux usages.

Carte 3-1: Identification des rivalités d'usages dans le bassin de la Vesdre



3.2. Cas 1: Le saturnisme à Verviers

Dans la ville de Verviers, une rivalité entre la distribution d'eau potable et la distribution d'eau industrielle a donné lieu à un conflit au cours des années 1980 entre un groupe d'habitants et leur municipalité¹²⁹. Des citoyens de Verviers se sont opposés à la Ville (qui était le distributeur d'eau potable, via le Service de distribution d'eau de la Gileppe), réclamant que

publiques (cf. Deligne 2003).

l'eau du robinet respecte les normes nationales et européennes. L'eau brute était une eau de surface qui provenait du lac du barrage de la Gileppe et qui n'était alors pas traitée avant d'être distribuée à la population. De surcroît, cette eau en provenance des Fagnes, naturellement acide, corrodait les tuyauteries en plomb. En conséquence, Verviers connut un saturnisme hydrique de grande ampleur pendant plus d'un siècle. Cette eau de la Gileppe était prioritairement destinée à alimenter les industries qui trouvaient cette acidité naturelle de l'eau bénéfique à leur process, du fait de son agressivité, utile aussi bien à l'entretien des conduites qu'au lavage de la laine ou à la fabrication du papier. Du coup, les industriels ne voulaient pas que les propriétés spécifiques de cette eau soient altérées. De même, la Ville de Verviers ne voulait pas d'un traitement pour la potabilisation de cette eau, qu'elle voyait comme son seul atout économique dans un contexte de crise économique et de reconversion industrielle. Il fut alors nécessaire de concilier la distribution d'eau potable et la fourniture industrielle, de potabiliser l'eau à usage domestique sans remettre en cause l'approvisionnement des industries en eau brute, au moyen d'un double réseau de distribution. La station de potabilisation de l'eau de Stembert entra en service en avril 1992, alors que la première décision relative à sa construction remontait à 1974.

3.2.1. Déroulement de la rivalité

Encadré 3-1: Chronologie du cas du saturnisme à Verviers (cas 1)

1790, 16 et 24 août	Décret établissant la responsabilité des communes en matière d'hygiène publique
1866, 1 ^{er} février	Arrêté royal qui autorise, sous les conditions qu'il détermine, la ville de Verviers à pratiquer une prise d'eau dans le réservoir à construire dans la vallée de la Gileppe à l'usage des établissements industriels
1878, 28 juillet	Inauguration du barrage de la Gileppe par le roi Léopold II (travaux achevés en 1875)
1938, 1 ^{er} juillet	Condamnation par la Cour d'Appel de Liège de la commune de Stembert dans un cas de saturnisme
1953	Abandon de l'usage de canalisations en plomb par la Ville de Verviers
1959, 7 juillet	Circulaire du gouverneur de la province de Liège invitant les communes à informer la population qu'il ne fallait pas consommer l'eau ayant stagné dans les conduites en plomb et à analyser la qualité de l'eau distribuée.
1959, 14 juillet	Avis dans le journal <i>Le Jour</i> . La Ville de Verviers appelle, par voie de presse, ses abonnés à ne pas consommer l'eau ayant stagné dans les canalisations de plomb. Elle conseille aux particuliers de changer les raccordements en plomb entre la colonne de la rue et le compteur
1959, 6 août	Lettre du ministre de la Santé publique à la Société nationale de Distribution d'Eau lui demandant de soumettre des propositions relatives à la qualité de l'eau distribuée à Stembert
1962, juin	Etudes du Centre belge d'Etude et de Documentation sur l'Eau (CEBEDEAU) sur la concentration du plomb (conduite jusqu'en avril 1965)
1963, 9 décembre	Condamnation par la Cour d'Appel de Liège de la commune de Stembert et de la SNDE dans un cas de saturnisme. Absence d'information et de contrôle de la qualité de l'eau
1965, 24 avril	Arrêté royal relatif à l'eau alimentaire. Premières normes belges sur la qualité de l'eau potable
1966, 6 mai	Arrêté royal complétant l'AR du 24 avril 1965 relatif à l'eau alimentaire
1967, avril	Début des travaux de surhaussement du barrage de la Gileppe. Verviers est alimentée en eau traitée par le barrage de la Vesdre à Eupen (entré en service en 1951)

¹²⁹ Merci à M. H. Brépoels pour la relecture de cette étude de cas.

1969, 8 octobre	Condamnation des Villes de Verviers et de Limbourg par la Cour d'Appel de Liège sur le saturnisme. Carence dans l'information et absence de mesures correctrices de l'agressivité de l'eau
1971	Inauguration du barrage de la Gileppe surhaussé
1973-74	Mise en place du comité de quartier Heusy-Village
1973-75	Série d'études du service de toxicologie de l'Université de Liège
1974, 14 janvier	Accord de principe du collège échevinal pour l'épuration d'une partie de l'eau de la Gileppe Lancement d'une étude de la SNDE
1974, février	La Chambre de Commerce et d'Industrie de Verviers (CCIV) propose d'engager un ingénieur pour défendre les intérêts verviétois dans le groupe de travail du ministre De Saegher. Proposition du ministre de rationaliser la distribution d'eau en Belgique et d'instaurer un tarif national
1975, 24 mars	Motion de la Ville en faveur de la station de traitement et étude pour le dédoublement du réseau Augmentation de 50% des tarifs de l'eau industrielle et ménagère (cette dernière n'étant autorisée qu'à hauteur de 10% par le ministère de l'Economie)
1975, 18 septembre	Proposition de directive européenne sur la qualité de l'eau potable
1975, 9 décembre	Abandon du projet de station de traitement par la Ville
1976, 17 décembre	Table ronde à propos de l'eau de la Gileppe à l'hôtel de ville
1977, 10 janvier	Réunion d'un groupe de travail à l'hôtel de ville chargé par le ministre des Affaires wallonnes en charge de l'eau d'approfondir l'étude de la distribution d'eau à Verviers. Il admet l'importance des problèmes posés aux industriels
1977, 24 août	Réunion entre Guy Mathot, ministre national des Travaux publics, et Hubert Parotte, bourgmestre de Verviers
1977, décembre	Négociations entre l'Etat et la Ville: maintien d'une distribution communale et construction de la station et du double réseau par l'Etat. Début des études du service des Barrages pour la réalisation de la station de traitement
1978, 27 janvier	Inscription de la station de traitement au Programme d'investissements prioritaires (PIP) du ministère de la Santé publique
1978, mai	Début des essais de mise au point du traitement par la station pilote. Conclusions rendues en mars 1980
1980, 15 juillet	Adoption de la directive européenne relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (80/778/CEE), qui établit des normes obligatoire pour l'eau distribuée par réseau
1980, 31 juillet	Convention entre les Travaux publics et la Santé publique pour la réalisation de la station de traitement
1981, 19 mai	Premier cahier des charges pour le traitement (sans suite)
1981, 27 octobre	Le projet de station de traitement est bloqué au gouvernement national
1981, 7 décembre	La Ligue des Familles s'indigne des problèmes posés par la distribution d'eau
1981, 11 décembre	Article du Jour à propos de la pétition de Mme Delhez, ménagère et future co-fondatrice du Groupe Action Eau, relative à la mauvaise qualité de l'eau à Heusy
1981, 15 décembre	Motion du Conseil communal de Verviers sur la construction de la station de traitement
1982	Constitution du Groupe Action Eau comme association de fait
1982, 15 juillet	Délai de transposition de la directive eau potable
1982, 20 octobre	Instauration d'un système de provisions sur les factures d'eau
1983, 26 janvier	Assignation de la Ville par le Groupe Action Eau devant le tribunal de première instance de Verviers
1983, 7 février	Dépôt des requêtes en intervention volontaire au tribunal de première instance de Verviers
1983, 27 avril	Décision de l'Exécutif régional wallon créant un article au budget de la Région wallonne (section 40, titre 2) pour préfinancer la station de traitement. Lancement de la procédure d'appel d'offre
1983, 25 octobre	Ouverture des offres pour une station complète
1983, 8 novembre	Arrêté royal définissant le caractère national de certains grands travaux hydrauliques (GTH), dont la station de traitement des eaux du barrage de la Gileppe
1983, 22 novembre	Défaite du Groupe Action Eau au tribunal de première instance
1983, 29 novembre	Saisine par le Groupe Action Eau de la Commission européenne (CCE) qui décide d'examiner l'affaire
1983, 28 décembre	Appel du Groupe Action Eau contre la décision du tribunal de première instance de Verviers
1984, 5 avril	Notification du marché à l'entreprise Degrémont-Bénélux pour le génie chimique

BIBLIOTHEQUE DES SCIENCES
ECONOMIQUES, SOCIALES ET
POLITIQUES

DAVID AUBIN

Place Montesquieu 1 - bte 2
1348 LOUVAIN-LA-NEUVE

163

1984, 27 avril	Arrêté royal relatif à la qualité de l'eau distribuée par réseau (transposition de la directive 80/778). Dérogations aux facteurs toxiques et microbiologiques
1985, 4 février	Dépôt de la demande de permis de bâtir pour la station de traitement
1985, 6 juin	Adjudication publique pour le volet génie civil de l'ouvrage
1985, 28 juin	Victoire du Groupe Action Eau en appel. Négociation avec la Ville de Verviers pour éviter un pourvoi en Cassation
1985, 15 juillet	Echéance pour l'entrée en vigueur des dispositions de la directive eau potable
1985, 6 novembre	Mise en route d'une solution transitoire qui permet progressivement d'alimenter 24 000 hab. de Verviers avec l'eau traitée de la station de la Vesdre (4 500 m³/j) à partir de l'adduction Eupen-Seraing. Eau traitée à Ensival
1985, 12 novembre	Début des travaux (première pierre)
1989, 20 février	Recours de la Commission des Communautés européennes à la Cour de Justice des Communautés européennes pour carence d'Etat dans la directive 80/778/CEE sur la qualité de l'eau potable
1989, 20 juillet	Arrêté de l'Exécutif wallon relatif à la qualité de l'eau potable, transposition de la directive
1990, 5 juillet	Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européenne qui condamne la Belgique pour manquement aux obligations de la directive 80/778 sur la qualité de l'eau potable
1991, 18 janvier	Annonce de la reprise du réseau verviétois par la SWDE
1991, 1er octobre	La SWDE obtient la gestion du Service de la Gileppe (Verviers plus une partie de Dison, transaction de 345mio BEF, soit 8,55mio EUR). Un comité de gérance réunit les responsables de la ville de Verviers et ceux de la SWDE
1991, 12 novembre	Inauguration anticipée de la station de traitement de la Gileppe
1992, 5 avril	Entrée en service de la station de traitement

A la fin des travaux d'exhaussement en 1971, l'approvisionnement à partir du barrage de la Gileppe recommença. Durant les travaux, le réseau de distribution de Verviers était alimenté par le barrage d'Eupen, dont l'eau était traitée. C'est alors que réapparurent, de manière accrue, le saturnisme et les problèmes de corrosion des tuyauteries. Le *saturnisme* était bien connu à Verviers depuis la naissance de la Distribution d'Eau de la Gileppe à la fin du XIX^{ème} siècle. C'est en 1878 que le barrage de la Gileppe fut inauguré, dans le but d'améliorer l'approvisionnement en eau d'une industrie de la laine en plein essor. Ce barrage fut construit et financé par l'Etat. Pour sa part, la Ville de Verviers obtint une concession sur les eaux du réservoir, un droit exclusif de prise d'eau, établi en contrepartie du financement de l'aqueduc qui permettait de fournir de l'eau en abondance à l'industrie de la laine. Rapidement, la population demanda elle aussi à être raccordée à la distribution d'eau, ce que la municipalité mit en œuvre en installant un réseau de canalisations, en fonte principalement, raccordées aux habitations par des conduites en plomb. L'eau de distribution était donc de l'eau brute, non traitée. Pendant plus d'un siècle, le saturnisme s'est développé, dissimulé par des intérêts économiques, ainsi que par une faible connaissance des causes de la maladie. L'industrie tenait à cette eau acide et à très bon prix en raison de la simplicité de l'infrastructure. Les ingénieurs de la Ville défendaient la distribution domestique de cette eau qu'ils qualifiaient de "naturelle" et saine en raison d'une capacité supposée d'auto-épuration du réservoir et de l'aqueduc. Ils formaient l'*Ecole verviétoise des eaux de surface*. Aucune bactérie n'était censée résister à un séjour dans le lac et un trajet dans l'aqueduc¹³⁰.

¹³⁰ A la décharge de l'Ecole verviétoise de l'eau, il est notable que Verviers n'ait connu aucune épidémie pendant tout le siècle de distribution d'eau non traitée.

Encadré 3-2: Relevé des publications scientifiques consacrées au saturnisme d'origine hydrique à Verviers dans les années 1970 et 1980

- Leclerc, E. (1962), Comportement du plomb à l'égard de l'eau, *ANSEAU*, n°94, pp. 14-19.
- Heusghem, C. et J. De Graeve (1972), "Importance de l'apport alimentaire en plomb dans l'est de la Belgique", *International Symposium of Environmental Health - Aspects of Lead*, Amsterdam, 2-6 octobre, pp. 85-92 (Laboratoire de toxicologie de l'ULg).
60% des habitations ont une concentration en plomb dans l'eau supérieure à 0,1mg/l (norme OMS). Dans certains échantillons prélevés le matin, la concentration dépasse les 0,7mg/l.
- De Graeve, J. (1973), "Importance de l'apport alimentaire en plomb dans l'est de la Belgique et premiers résultats concernant une enquête épidémiologique", *Annales de Gembloux*.
Les recommandations de purges matinales formulées récemment par la Ville ne sont suivies que par la moitié de la population concernée. 50% des canalisations des immeubles alimentés par l'eau de la Gileppe sont toujours en plomb, ou comportent une portion plus ou moins importante de ce matériau.
1mg par litre d'eau à tout instant de la journée (10 fois la norme OMS), certaines maisons anciennes entre 4 et 5mg/l, et jusque 10mg/l. 15% de la population étudiée présente une plombémie supérieure à 0,045mg/l., ce qui constitue le maximum admis.
- Heusghem, C. et J. De Graeve (1973), *Tribune du CEBEDEAU*, n°354, pp. 204-214.
Mise en solution du plomb des canalisations d'eau, c'est-à-dire comment le plomb se dissout dans l'eau une fois la canalisation attaquée par l'eau acide.
- Collienne, R. et J. De Graeve (1973), "Agressivité des eaux vis-à-vis du plomb et contamination", *Technique de l'eau et assainissement*, n°315, Bruxelles, mars.
50% des canalisations des habitations sont encore en plomb et l'eau est agressive. Les prélèvements montrent une concentration moyenne en journée de 1,04mg/l et 1,44mg/l le matin, soit plus de 10 fois les normes OMS (0,1mg/l) et 20 fois les normes CEE (0,05mg/l). La teneur en plomb atteint 4 à 5mg/l dans certaines habitations.
- De Graeve, J., P. Jamin et D. Rondia (1975), "Plombémie d'une population adulte de l'est de la Belgique", *Revue d'épidémiologie, de médecine sociale et de santé publique*, vol. 23(2), pp. 131-152.
Enquête auprès des donneurs de sang qui prouve les fortes concentrations en plomb chez les Verviétois par rapport au reste des habitants de la province.
- Sartor, R. (1979), "Contribution à l'analyse démographique dans les enquêtes de toxicologie épidémiologique (étude la mortalité maximale "toutes causes" dans une région à eau douce)", *Archives belges de médecine sociale*, vol. 37 (9-10), pp. 537-561.
Vétusté de l'habitat par rapport au risque saturnin.
- Sartor, R. et J. Van Beneden (1979), "Les enseignements d'une campagne d'analyse", *Tribune du CEBEDEAU*, n°429, pp. 285-293.
- Sartor, R. et D. Rondia (1980), "Blood Lead Levels and Age: A Study in Two Male Urban Population not Occupationally Exposed", *Archives of Environmental Health*, vol. 35(2), Liège, March-April.
Les adultes ont une plombémie supérieure à 35µg/l (norme), ce qui reste néanmoins inférieur au seuil d'empoisonnement (80-120µg/l).
- Sartor, R. et D. Rondia (1980), *Setting Legislative Norms for Environmental Lead Exposure: Results of an Epidemiological Survey in the East of Belgium*, Environment Toxicological Laboratory, State University, Liège.
- Sartor, R., E. Manuel, D. Rondia et F. Geubelle (1981), "Possible Minimal Renal Dysfunction, Impairment of the Heme Biosynthetic Pathway and Blood Lead Levels in Children Living in a Soft Water Area". *International Conference on Heavy Metals CEC, WHO, EPA, Heidelberg*, sept., Edinburg: CEP Consultants.
- Sartor R., J. Van Beneden et D. Rondia (1981), "Water Lead Concentration and Measurement of Health Risks in a Soft Water Drinking Area".
3m de tuyauterie suffisent à charger l'eau en plomb (relevé entre 0,077mg/l et 0,365mg/l selon l'époque).
- Sartor, R. et D. Rondia (1982), "Mortalité cardio-vasculaire et dureté de l'eau alimentaire dans quatre villes de l'est de la Belgique", *Biocycle-Biosphère-Environnement*, SIRMCE, Luxembourg: Stupfel et Lecomte, pp. 59-73.
Le pH de l'eau à Verviers est anormalement bas (4 - 5,3) en 1980-81, et la dureté entre 2 et 2,5°F.

Du saturnisme, causé par l'attaque de l'eau acide sur les tuyauteries en plomb, il n'était pas question. Il fallut attendre le début des années 1970 pour que des *preuves scientifiques* de la contamination par le plomb soient établies (cf. Encadré 3-2). Les études furent menées par le Service de Toxicologie de l'Université de Liège, dirigé par le professeur Rondia. Son

équipe, qui s'étonnait du nombre d'analyses en plombémie commandées par les hôpitaux verviétois, prouva que le saturnisme à Verviers était bien d'origine hydrique. Par ailleurs, il fut noté que l'espérance de vie était plus faible à Verviers que dans les alentours et que les décès pour cause de maladies cardio-vasculaires y étaient plus nombreux. Auparavant, en 1962, il avait déjà été démontré que les concentrations en plomb dans l'eau de Verviers dépassaient largement les concentrations moyennes des autres villes (Centre belge d'étude et de documentation sur l'eau 1962). Ainsi, dès le début des années 1970, il est établi que l'eau de distribution de Verviers présente des concentrations de plomb trop élevées et que la consommation de cette eau provoque des problèmes graves de santé.

Face à cette endémie, deux solutions furent envisagées. La première consistait à *remplacer toutes les canalisations en plomb*, par des tuyaux en plastique, afin que l'eau acide ne se charge plus en plomb pendant son trajet. Si cette solution, qui exigeait une mise en œuvre scrupuleuse¹³¹, mettait fin à la plombémie, elle ne répondait pas aux autres problèmes. Tout d'abord, elle ne permettait pas de réagir rapidement à une pollution bactériologique. La qualité de l'approvisionnement en eau à partir du lac de la Gileppe ne serait toujours pas maîtrisée, même si des mesures de renforcement de la protection des eaux à l'intérieur du bassin hydrographique étaient envisagées. Ensuite, elle ne mettait pas fin à l'apparition fréquente de boue dans l'eau du robinet. Enfin, l'agressivité de l'eau à l'égard des canalisations n'en devenait pas moins forte, en particulier à l'égard de tuyauteries de cuivre qui devaient être remplacées annuellement dans certaines installations¹³². C'est pourtant cette première option qui fut partiellement mise en œuvre par la Ville à partir de 1953. La seconde option, plus radicale, consistait à *construire une station de traitement* en aval du barrage. Le pH de l'eau brute devait être relevé de 4,5 à 8 après préchloration et floculation. La station de traitement de la Gileppe était une question ancienne. Elle avait déjà été évoquée lors de la construction de barrage dans les années 1870, avant que l'on ne conclue à une *auto-épuration des eaux* du lac¹³³; et ressurgit ensuite lors de l'inauguration de la station de traitement du barrage de la Vesdre à Eupen en 1951, et à nouveau dans le cadre du projet de surhaussement du barrage de la Gileppe. Dans les années 1960, les autorités nationales s'inquiétèrent de la faiblesse des ressources hydriques du pays (Commissariat royal aux problèmes de l'eau 1966-1967). Elles craignaient une pénurie d'eau, compte-tenu de l'accroissement exponentiel de la consommation domestique. Alors que la station de traitement d'Eupen était saturée, le ministère de la Santé publique imagina un raccordement du lac de la Gileppe aux grands adducteurs d'eau qui alimentaient Liège et la province du Luxembourg. A cette époque, le barrage de la Gileppe n'alimentait que Verviers et son potentiel n'était pas exploité. Or, le traitement de l'eau de la Gileppe était un

¹³¹ En effet, il est non seulement nécessaire de remplacer les conduites centrales, dont quelques unes seulement sont en plomb, mais aussi tous les raccordements domestiques avant et après compteur. Il faut tout d'abord identifier ces tuyauteries, sachant qu'un tuyau de 3m en plomb suffit à provoquer la plombémie dans un foyer. Ensuite, il faut vérifier toutes les soudures afin de voir si elles ne contiennent pas de plomb. De surcroît, il n'existe aucun cadastre du réseau.

¹³² Le Jour, 28 janvier 1975.

préalable à son interconnexion aux adducteurs wallons. C'est pourquoi l'affaire n'était pas uniquement verviétoise et les autorités nationales poussèrent à la réalisation de la station de traitement de la Gileppe. Le 14 janvier 1974, le Collège échevinal de la Ville de Verviers marqua son accord de principe pour le traitement (d'une partie) de l'eau de la Gileppe et le lancement d'une étude pour la réalisation de la station de traitement¹³⁴. Ce furent, dès lors, les autorités nationales qui prirent en charge le dossier. Le financement de la station de traitement fut décidé le 27 janvier 1978 par le ministre des Travaux publics, Guy Mathot, mais pris dans le processus de régionalisation, il fut repoussé de nombreuses fois, jusqu'à une décision finale du 8 novembre 1983. La première pierre de la station de traitement fut posée le 12 novembre 1985. Suite à divers retards de chantier, l'entrée en service de la station fut repoussée au 5 avril 1992.

Le *conflit* proprement dit se déroula entre la Ville de Verviers et le Groupe Action Eau, un groupement de citoyens verviétois, dans la première moitié des années 1980. Le Groupe Action Eau, soit six familles verviétoises (heusytoises) supportées dans leur action par 539 autres habitants, était issu du Comité de Quartier d'Heusy-Village. Les citoyens étaient las de cette mauvaise qualité de l'eau distribution, non seulement à cause du plomb, mais aussi du goût et de la couleur de l'eau. C'est une mère de famille, Mme Delhez, qui fut à l'origine du mouvement. Irritée par les problèmes d'eau récurrents qu'elle rencontrait, elle décida de lancer une pétition et manifesta sa colère en pendant à ses fenêtres du linge fraîchement lavé, mais souillé de boue. Alerté par cette affaire, M. Hubert Brépoels, membre du Comité de Quartier Heusy-village, lui proposa son aide. Le comité de quartier mena, en premier lieu, des *actions de sensibilisation* parmi la population heusytoise puis, face à l'absence de réaction des autorités locales, certains membres du comité, soient six familles, décidèrent d'*assigner la Ville en justice* sous le nom de Groupe Action Eau. Pour mettre en place cette action, ceux-ci lancèrent une quête et obtinrent le soutien, parfois financier, parfois moral, de 539 personnes, des intervenants volontaires au procès. La plainte fut déposée le 26 janvier 1983. Le Groupe Action Eau demandait le respect des normes de potabilité déterminées par les arrêtés royaux des 24 avril 1965 et 6 mai 1966 et une réduction du prix de l'eau "ménagère" tant que celle-ci n'était pas potable. Il perdit son procès en première instance à Verviers le 22 novembre 1983. Après réflexion, le Groupe Action Eau interjeta appel et gagna en appel le 28 juin 1985. La *Cour d'Appel de Liège* reconnut que la Ville de Verviers était tenue de distribuer une eau conforme aux normes reprises dans les arrêtés royaux de 1965 et 1966. Mécontent de cette décision, le Conseil communal de Verviers décida de *se pourvoir en Cassation*. Face aux dépenses encourues par une telle

¹³³ Le Courrier, 6 mars 1974.

¹³⁴ Décision n°216 du registre du Collège échevinal de la Ville de Verviers (CE) prise en sa séance du 14 janvier 1974. Cette décision fait suite à une réunion avec les déléguées de la Société nationale de Distribution d'Eau (SNDE) et le service des Barrages du ministère des Travaux publics. Le Conseil échevinal marque son "accord de principe sur la proposition d'épurer en partie l'eau provenant du barrage de la Gileppe. [...] En outre, le collège souhaite que la SNDE soit associée à l'étude d'ensemble de la distribution de la région avec le Service des Barrages et la Distribution d'eau de la Ville". Le même

démarche et satisfait de la décision de la Cour d'Appel, le Groupe Action Eau préféra en rester là. Il accepta la *proposition de conciliation* de la Ville de Verviers qui s'engageait adopter une solution transitoire dans les plus brefs délais et à rembourser les frais de justice du Groupe Eau contre la garantie d'un renoncement à toute action en justice sur cette question. Par ailleurs, les démarches entamées par le Groupe Action Eau auprès de la Commission européenne débouchèrent sur une condamnation de la Belgique par la Cour de Justice des Communautés européennes en 1990¹³⁵. L'arrêt mentionne explicitement le cas de Verviers. Ainsi, les actions en justice du Groupe Action Eau furent couronnées de succès. Cependant, les effets de ces actions sur la résolution effective de la rivalité furent assez modestes.

Nous avons vu que la station de traitement n'était entrée en service qu'en avril 1992. Que s'est-il passé entre le jugement et l'inauguration de la station de traitement? Les deux événements sont-ils liés? A partir de novembre 1985, les travaux de la station de traitement furent entrepris, sous le financement du ministère de la Santé publique. L'accord pour la construction de cette station, avait été obtenu au prix d'une séparation de l'eau industrielle et de l'eau traitée, afin de ne pas priver les industriels de leur approvisionnement en eau brute et acide. A aucun moment l'approvisionnement industriel en eau brute ne fut interrompu par les travaux. Cependant, suite à des négociations avec la Société nationale de Distribution d'Eau (SNDE), la Ville de Verviers décida de mettre en place un approvisionnement alternatif (et transitoire) dans certains quartiers. En effet, au cours des travaux de dédoublement des conduites d'eau industrielle et d'eau potable, les nouvelles conduites posées étaient raccordées à l'aqueduc Eupen-Seraing, qui fournissait de l'eau traitée d'Eupen. Ainsi, à partir de fin 1985, les habitants de Verviers étaient progressivement raccordés à une distribution d'eau potable. Néanmoins, ce ne fut pas le cas de 10 000 Verviétois, soit 20% de la population, qui durent attendre l'entrée en service de l'usine de traitement pour avoir de l'eau potable. Ces personnes ne bénéficièrent d'aucune mesure de substitution, si ce n'est l'accès à quatre fontaines publiques disséminées dans la ville. Ainsi, l'influence de l'action du Groupe Action Eau sur la résolution de la rivalité fut très indirecte, même si elle a certainement contribué à accélérer la résolution de la rivalité et poussé à la mise en œuvre de mesures transitoires.

La question de santé publique posée par l'acidité de l'eau de la Gileppe fut finalement prise en compte sans qu'elle n'induisse une redistribution défavorable aux usages industriels. La rivalité opposa les consommateurs d'eau potable aux industriels. Les premiers, sous l'égide du Groupe Action Eau, activèrent une politique publique qui prescrivait des normes de potabilité de l'eau de distribution. Ils étaient les bénéficiaires finaux de cette politique, les groupes-cibles étant les distributeurs d'eau potable qui avaient l'obligation de respecter ces normes, quel qu'en soit le coût. D'autre part, les

jour, le Collège discuta des résultats d'une enquête auprès des industriels au sujet de la séparation de l'eau ménagère et de l'eau industrielle (décision n°240).

industriels ont invoqué un droit d'usage sur la canalisation principale, coutumier, que leur avait octroyé la Ville de Verviers. Ils refusaient toute modification de la qualité de l'eau brute (et acide). Toutefois, la rivalité ne se résolut pas suite à un affrontement direct entre les deux groupes d'usagers. Le conflit se déroula entre le Groupe Action Eau et la Ville de Verviers et n'impliqua pas directement les industriels. La Ville de Verviers n'était pas à même de financer une telle usine. De plus, les industriels étaient très réticents à cette perspective de traitement de l'eau qui rendrait celle-ci neutre et, de ce fait, exercèrent des pressions sur la municipalité afin de maintenir le statu quo. Par ailleurs, ce n'est pas uniquement, ou originairement, l'action des citoyens qui apporte une solution à la rivalité. Les autorités nationales avaient dès avant pris en charge ce problème de santé publique. Toutefois, cette action accrut la prise de conscience des autorités communales qu'elles devaient, d'une part, agir pour faire avancer le dossier de la station de traitement au niveau national et, d'autre part, prévoir des mesures transitoires de fourniture d'eau potable.

3.2.2. Activation des règles par les usagers

Usager 1: Groupe Action Eau. Le Groupe Action Eau est une association de fait composée de six familles verviétoises et née au début de l'année 1982 au sein du Comité de Quartier Heusy-Village (environ 350 membres). M. Hubert Brépoels, animateur du Groupe Eau est employé de la Régie des Télégraphes et Téléphones (RTT), syndicaliste à la Centrale générale des Services publics - Postes (branche de la FGTB, syndicat socialiste) et affilié au Parti socialiste. Il est membre du comité de quartier depuis la création de celui-ci en 1973. C'est lui qui soulève le problème de l'eau au comité de quartier et qui attire l'attention sur l'action de Mme Delhez, une mère de famille qui avait entrepris une protestation dès décembre 1981 et lancé une pétition contre la mauvaise qualité de l'eau, sa forte turbidité principalement. Mme Delhez mène une action isolée qui vise à contraindre la Ville à remédier à la situation. Le comité de quartier prend contact avec elle et ses membres décident de soutenir l'action de cette dame. Le Groupe Action Eau, auquel participe Mme Delhez est une émanation du comité de quartier. Après avoir soutenu diverses initiatives visant à rendre publique la contestation, la majorité des membres du Comité de quartier refusent l'action en justice que le Groupe Eau veut conduire et se désolidarisent de l'action. Ce n'est pas tant qu'ils ne se sentent pas concernés par le problème, mais plutôt par crainte du coût de la procédure et de représailles de la part de la Ville. Lorsqu'elles lancent leur action, les six familles mobilisées dans le Groupe Eau organisent une quête auprès des habitants du quartier pour financer les frais de justice et recueillir des signatures de soutien. Les gens donnent volontiers de l'argent (quelques milliers de francs belges récoltés, soit 100-200

¹³⁵ Affaire C-42/89 du 5 juillet 1990. La Belgique est condamnée aux dépens pour non-respect de la directive européenne 80/778/CEE du 15 juillet 1980 relative à la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine.

euros) et beaucoup s'associent à l'action judiciaire. 539 personnes se constituent intervenants volontaires, c'est-à-dire qu'elles s'associent formellement à la revendication et demandent à subir les effets du jugement.

Groupe Action Eau: rivalité et objectifs. Lors de la remise en eau du barrage en 1971, le retour de l'eau douce a fortement attaqué les tuyauteries en plomb. L'eau distribuée par la Ville était qualifiée par celle-ci d'eau "ménagère", et non pas d'eau potable, et présentait régulièrement une couleur brunâtre. Le linge Mme Delhez se trouvait souvent tâché, ce qui l'obligeait à le relaver. Parmi ses voisins, un boulanger faisait le trajet chaque matin jusqu'à une source voisine pour y remplir des brocs d'eau qui lui servaient à préparer le pain blanc. L'objectif du Groupe Eau est très simple dans sa formulation: il veut que soit distribuée de l'eau potable sur tout le territoire de la ville de Verviers. Il consiste également à ce que les habitants ne paient pas l'eau "ménagère" au prix de l'eau potable, mais plutôt au prix de l'eau industrielle. Dans sa requête, le Groupe Eau revendique que le prix de l'eau, dans l'attente de sa potabilisation, soit ramené à 7 BEF le m³ contre 22 BEF payés en 1983 (respectivement 0,17 EUR et 0,55 EUR). De manière subsidiaire, il pousse à la reconnaissance du problème du saturnisme à Verviers. Ce second objectif apparaît au cours du montage du dossier judiciaire avec la découverte, par les membres du Groupe Eau de l'ampleur du problème du saturnisme dans la ville. Ceux-ci, et H. Brépoels en particulier, n'ont pas un intérêt financier dans l'affaire qu'ils soulèvent. Ils s'indignent de l'inaction de la Ville et du pouvoir politique, alors que ceux-ci ont les moyens d'éviter les souffrances et les décès, de fournir une eau potable. Ils considèrent qu'il est injuste que les responsables politiques ne bougent pas, et ce pour des raisons économiques. Selon le Groupe Eau, la Ville s'est positionnée dès le début en ennemi, en ennemi juré. Ainsi, la procédure judiciaire vise à contraindre la Ville à distribuer une eau potable et, entre-temps, à réduire le prix de l'eau ménagère.

Groupe Action Eau: règles activées et ressources d'action. Avant de se lancer dans la procédure judiciaire, le Groupe Eau conduit de nombreuses actions¹³⁶. Ses membres organisent des réunions dans des salles de cinéma, contactent un grand nombre d'organisations, demandent des entrevues, visitent des victimes, tentent de susciter des réactions au moyen de tracts déposés dans les boîtes à lettres. Cependant, la population ne se mobilise pas en faveur de cette cause. Dans son action judiciaire, le Groupe Action Eau invoque les arrêtés royaux du 24 avril 1965¹³⁷ et du 6 mai 1966¹³⁸. L'A.R. de 1965 établit que l'eau distribuée au consommateur doit être potable¹³⁹. L'A.R. de 1966 précise les paramètres de la potabilité. Une eau est potable tant qu'elle ne porte pas atteinte à la santé des consommateurs, que son pH est supérieur à 6,5, et notamment que

¹³⁶ "Le groupe Heusy-Village s'oppose au prélèvement..." (Le Jour, 23 novembre 1982).

¹³⁷ Arrêté royal du 24 avril 1965 relatif à l'eau alimentaire (Moniteur belge (M.B.), 16 juin), en application de la loi du 20 juin 1964 sur le contrôle des denrées alimentaires et autres produits.

¹³⁸ M.B., 13 juillet.

¹³⁹ Art. 1^{er}: "Le présent arrêté vise l'eau distribuée par réseau et destinée à l'alimentation humaine [...]". Art. 2: "Au moment où elle est fournie aux consommateurs, l'eau alimentaire doit être potable".

sa concentration en plomb est inférieure à 0,05mg/l. et celle en manganèse à 0,1mg/l¹⁴⁰. Sur cette base, et alors que de nombreux relevés ont établis depuis longtemps le faible pH et la forte concentration en plomb de l'eau de Verviers au robinet du consommateur¹⁴¹, sans parler de la présence chronique de coliformes fécaux¹⁴², le Groupe Eau demande au juge de se prononcer sur la non-potabilité de l'eau de distribution, de réduire le prix de l'eau "ménagère" à 7 BEF par m³, de condamner la Ville dans le mois du jugement à livrer aux demandeurs une eau de qualité alimentaire, ainsi qu'à une astreinte de 7 BEF/m³ fourni à chacun des demandeurs en violation du jugement, ce qui équivaut à distribuer l'eau non potable gratuitement. Un peu plus tard, le Groupe Eau active la directive européenne sur l'eau potable de 1980¹⁴³. Le 4 avril 1985, après sa défaite en première instance, il contacte la Commission européenne. D. Angelis, fonctionnaire à la direction générale de l'Environnement est invité à Verviers par le Groupe Eau en 1987. Il constate au barrage que l'eau s'engouffre dans l'aqueduc après un simple passage à travers une large grille. Il est effaré. C'est alors que la Commission lance une procédure judiciaire pour carence d'Etat.

En terme de ressources d'action, le Groupe Eau a d'abord dû trouver un avocat. Aucun ne veut se lancer dans cette affaire à Verviers et, finalement, ce sont deux avocats de Liège qui défendent le dossier. Suite à un différend avec ces avocats, un autre avocat, ami de H. Brépoels, se charge de récupérer le dossier et de négocier avec la Ville. Les membres du Groupe Eau financent les frais d'avocat sur leurs deniers, comme toutes leurs démarches. De surcroît, ils consacrent un temps incalculable à cette affaire, pris sur leurs loisirs. M. Brépoels, en dépit de son engagement politique et syndical, ne reçoit aucun appui de la cellule locale de la CGSP, ni du Parti socialiste. En revanche, un certain nombre de personnes

¹⁴⁰ Art. 1^{er}: "L'article 2 de l'arrêté royal du 24 avril 1965 relatif à l'eau alimentaire est complété par les dispositions suivantes: "Elle satisfait à cette condition lorsqu'elle n'est pas susceptible de porter atteinte à la santé des consommateurs". "Elle est réputée non potable si elle contient l'un ou l'autre des organismes, produits ou substances énumérés à l'annexe du présent arrêté, en quantités ou proportions supérieures à celles qui y sont déterminées, ou si elle présente un pH inférieur à 6,5". Les valeurs paramétriques sont fixées en annexe.

¹⁴¹ Dès juin 1962, un rapport d'expertise (du CEBEDEAU), commandé par la Ville atteste d'un "risque certain d'intoxication [...] si aucune mesure n'est prévue pour limiter la concentration du plomb dans l'eau ayant séjourné dans la canalisation". En 1973, l'équipe du Prof. De Graeve, du Laboratoire de Toxicologie de l'Université de Liège établit que 50% des canalisations des immeubles alimentés par l'eau de la Gileppe sont toujours en plomb "ou comportaient une portion plus ou moins importante de ce matériau". Elle relève 1mg/l de plomb à tout moment de la journée, soit 10 fois la norme OMS et 20 fois la norme de l'AR de 1966 et jusqu'à 10mg/l dans certaines maisons anciennes (Centre belge d'étude et de documentation sur l'eau 1962). Nous constatons que les expertises scientifiques ne sont pas reprises dans les jugements rendus sur plainte du Groupe Eau, bien que par le passé, au moins une d'entre elles s'est trouvée citée dans un jugement sur le saturnisme (article de Van Beneden de 1962 dans la revue *Hautes Fagnes* sur la fixation du plomb dans le marc de café cité dans le cadre de l'affaire Thomanne, Cour d'Appel de Liège, 8 octobre 1969).

¹⁴² Les résultats des mesures de la qualité de l'eau distribuée ne font pas l'objet de publication régulière et d'avis à la population. La recommandation de laisser couler l'eau et de la bouillir est maintenue en permanence. "Les analyses restent quasiment secrètes. La légende, tenace, de la qualité exceptionnelle de l'eau de la Gileppe devient un véritable tabou... même le saturnisme, cette plaie régionale, est pratiquement considéré comme inexistant. Bref, tout concourt à sauvegarder coûte que coûte l'image de marque d'une eau douce qui se veut sans tâche" (Le Courrier, 4 octobre 1977). Voir aussi Le Courrier, 6 novembre 1976 et Le Jour, 11 décembre 1981.

¹⁴³ Directive 80/778/CEE du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux destinées à consommation humaine (JO L229), laquelle fixe notamment un plafond de 0,05mg/l (ou 50µg/l) pour la concentration de plomb.

étrangères à l'affaire lui prodiguent des conseils dans les démarches à effectuer, notamment le *Groupe d'Etudes pour la Réforme de la Médecine* (GERM) et le *Groupe d'Etudes et de Réforme de la Fonction administrative* (GERFA). Ces conseils évitent au Groupe Eau de commettre certaines erreurs dans leur parcours judiciaire. Egalement, l'association Vesdre-Nature s'implique dans l'affaire en organisant une journée d'étude¹⁴⁴. La presse ne vient pas non plus en aide du Groupe Eau¹⁴⁵. Les communiqués de presse de celui-ci ne sont pas relayés et les décisions de justice ne font l'objet que de courts comptes-rendus. Les appuis du Groupe Eau proviennent essentiellement de contacts personnels et non pas de source politique, syndicale ou médiatique.

Usager 2: Ville de Verviers. Verviers est une ville de 55 000 habitants, située dans la vallée de la Vesdre. La Ville assure la distribution d'eau en régie directe jusqu'en 1991, laquelle distingue l'approvisionnement industriel de la distribution publique (*Caisse des Eaux* pour l'eau industrielle et *Service de Distribution d'Eau de la Gileppe* pour la distribution domestique). Dans son ensemble, la distribution d'eau à Verviers représente un chiffre d'affaire de 120mio BEF par an (2,97mio EUR) pour 13 500 abonnés et une centaine d'employés. La consommation industrielle représente les trois quarts de la consommation totale d'eau (avec 6,5mio m³ contre 2,5mio m³ d'eau "ménagère" en 1980) et bénéficie de tarifs très avantageux (en moyenne 2,88 BEF/m³ contre 22 BEF/m³ pour l'eau "ménagère" en 1983, respectivement 0,07 EUR et 0,55 EUR), en conséquence de quoi la Caisse des Eaux est très fortement déficitaire (152mio BEF en 1984, soit 3,77mio EUR) et le réseau vétuste (environ 50% de fuites). D'un côté, la Caisse des Eaux gère l'aqueduc et distribue l'eau aux industries. De plus, elle approvisionne le Service de Distribution d'Eau de la Gileppe. La Distribution d'Eau s'occupe, pour sa part, de la distribution d'eau "ménagère", de l'entretien du réseau et de la facturation aux particuliers. La Caisse des Eaux, tout comme la Distribution d'Eau de la Gileppe, sont des services communaux et non pas des services autonomes distincts de la Ville sur le plan juridique. Toutes les décisions les concernant sont prises par le Conseil communal (organe législatif) et le Collège des Bourgmestre et Echevins (organe exécutif). C'est le Conseil communal qui fixe le prix de l'eau et qui adopte les projets de travaux. Le prix de l'eau industrielle est négocié avec la Chambre de Commerce et d'Industrie de Verviers. Le Conseil communal est, au long de la rivalité, dirigée par des majorités politiques différentes, mais les trois grands partis nationaux, le Parti social-chrétien (PSC), le Parti socialiste (PS) et le Parti libéral réformateur (PRL) y sont représentés en permanence.

Ville de Verviers: rivalité et objectifs. La Ville de Verviers craint que la construction de la station de traitement de l'eau ne lui coûte. A la fin des années 1970, la Ville reste focalisée sur son industrie, en dépit d'une industrie lainière déjà

¹⁴⁴ Le Jour, 27 janvier 1982 et La Wallonie, 28 janvier 1982.

¹⁴⁵ Le journal Le Jour affirme dédaigneusement que le saturnisme n'est pas un problème nouveau à Verviers et que lui l'a déjà amplement relaté dans le passé.

sinistrée. L'usage industriel de l'eau distribuée reste prioritaire et devient un enjeu de reconversion économique. Verviers fonde son attractivité sur la fourniture d'une eau abondante et bon marché, la moins chère de Belgique. C'est à cette époque que s'implante l'usine à papier Mabelpap (en 1966). La situation financière de la Caisse des Eaux et du Service de Distribution d'Eau de la Gileppe est catastrophique. Il est hors de question pour la Ville de financer une usine de traitement. Reconnaître le saturnisme, c'est se contraindre à construire une station de traitement et à dédommager les victimes, ce qui mènerait à la faillite des finances communales. La Ville souhaite par-dessus tout que la question du saturnisme ne dépasse pas le cadre des procès engagés, et gagnés, par des particuliers. Il est tout autant exclu de remplacer les canalisations en plomb. Les conduites principales sont en fontes, seuls les raccordements aux habitations ont été initialement réalisés en plomb, ainsi que les installations privées, après compteur. Depuis 1953, la Ville a abandonné l'usage du plomb et le remplace progressivement par des conduites en plastique. Seulement le réseau est mal connu. L'absence d'inventaire et de plan des conduites rend difficile l'évaluation du nombre de conduites en plomb. De surcroît, il est impossible de contraindre les propriétaires à effectuer les travaux dans la partie privée des habitations, après compteur. La vétusté du réseau pose de nombreux problèmes. Le volume facturé de l'eau distribuée ne s'élève guère au-delà de 40%¹⁴⁶. Tant que la Ville ne payait pas cette eau, cela ne lui posait pas problème, mais il en va tout autrement dans la perspective d'un approvisionnement par la future station de traitement ou par le barrage d'Eupen. Encore, la Ville craint de se voir dépossédée de son réseau de distribution, au profit de la SNDE notamment. En effet, à partir de janvier 1974, le ministre de la Santé publique, M. De Saeger initialement, ne cesse d'avancer l'objectif d'un prix unique de l'eau pour la Belgique (plus tard pour la Wallonie) et d'une connexion du barrage de la Gileppe aux grands adducteurs d'eau wallons¹⁴⁷. Verviers ne veut pas être dépossédée de son eau, alors qu'elle dispose de la totalité du réservoir de la Gileppe (mis à part le volume utilisé par le service des Barrages dans le soutien à l'étiage de la Vesdre). Son objectif premier consiste toujours à éviter que le prix de l'eau industrielle n'augmente. Ainsi, la Ville, pour divers motifs d'ordres économique et financier, décide de ne rien décider et reste passive face à la situation sanitaire de sa population, dans l'attente de la décision de financement par l'Etat de la station de traitement des eaux¹⁴⁸. Il ne faut surtout pas que l'industrie soit affectée dans sa production, même de manière

¹⁴⁶ En 1980, le volume sorti du barrage est de 16,4mio m³ pour 8,9mio m³ facturés. Les pertes incluent les fuites, aussi bien que les usages publics et les purges (Gonda 1981).

¹⁴⁷ Ce projet d'interconnexion des barrages de l'Est est certainement antérieur aux travaux de surhaussement du barrage de la Gileppe qui ont été conduits par l'Etat entre 1967 et 1971.

¹⁴⁸ Ce point de vue fut présenté au Sénat par M. Parotte, futur bourgmestre Verviers et M. Gillet, sénateur verviétois, le 23 novembre 1976. Le premier déclare qu'"il est cependant inadmissible de présenter le traitement de l'eau comme le remède idéal, d'autant plus que ces traitements ne vont pas sans inconvénient" (compte-rendu analytique du Sénat). Quand au second, il considère que les Verviétois boivent cette eau depuis plus de cent et qu'ils ne s'en portent "pas plus mal!". En 1981, face à l'indignation de la Ville de Verviers à l'encontre du blocage du financement de la station de traitement par les Flamands, un journaliste du Courrier, Jean Brasseur, rappelle cet épisode: "Fin novembre 76, au Sénat, la défense de la Gileppe est engagée avec fracas. On consent néanmoins à mettre sur pied une commission sectorielle et le Gouvernement prévoit, quelle obstination? un crédit pour le traitement de l'eau, contre l'avis de la majorité, pas vraiment silencieuse, de la

temporaire. Au moment du procès, toutefois, la pression politique de la Ville de Verviers sur les autorités nationales et régionales tend à s'intensifier.

Ville de Verviers: règles activées et ressources d'action. Dans cette rivalité avec le Groupe Eau, la Ville adopte une attitude passive et défensive, en concordance avec ses objectifs. Elle espère gagner du temps sur la nécessaire adaptation du réseau de distribution et sur l'augmentation du prix de l'eau qui en résulterait, particulièrement pour les industries. D'abord, l'usage de l'eau par la Ville de Verviers s'appuie sur des droits de propriété. Celle-ci dispose d'un droit de disposition exclusif sur les eaux du barrage de la Gileppe. Lors de la construction du barrage, dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, l'Etat a souhaité conserver la propriété et la gestion de l'ouvrage. Il s'est réservé le contrôle des niveaux d'eau du lac, afin d'assurer un soutien à l'étiage de la Vesdre qui accroisse l'eau disponible pour les industries riveraines et évacue la pollution. Cependant, il confia à la Ville de Verviers, dans un arrêté royal daté de 1866¹⁴⁹ et révisé en 1897¹⁵⁰, un droit exclusif de captage des eaux résiduelles du lac en contrepartie de la construction par cette dernière d'un aqueduc et d'un réseau de distribution pour l'industrie. La Ville est également propriétaire de l'aqueduc qui achemine l'eau vers la ville et à

région verviétoise" (Le Courrier, 14 décembre 1981). Il ajoute: "Il y a d'autres problèmes plus importants et la campagne électorale communale traduit, dans le chef des candidats – à l'exception du Rassemblement wallon et de son porte-parole qualifié de démagogue! – une évidente volonté de ne rien faire".

¹⁴⁹ Arrêté royal du 1^{er} février 1866 (M.B., 20 février), art. 1^{er}: "La ville de Verviers est autorisée à pratiquer une prise d'eau dans le réservoir à construire dans la vallée de la Gileppe [...]".

Art. 2: "Il sera fait de l'eau du réservoir deux usages différents: une quantité de 3,000,000m³ sera affectée annuellement à augmenter directement le débit de la Vesdre aux époques où les riverains en feront la demande; le surplus de l'eau sera attribué à la ville de Verviers".

Art. 3: "La mise en communication des eaux du réservoir avec l'aqueduc à construire par la ville aura lieu conformément au plan à approuver par le département des travaux publics".

Art. 4: "L'eau que la ville est autorisée à prendre devra être, en suivant l'ordre des dates, entièrement mise à la disposition des établissements industriels reliés, ou pouvant être, dans des conditions économiques convenables, reliés à la canalisation".

"S'il y a un excédent d'eau pour les usages industriels, la ville pourra l'affecter à d'autres usages privés ou publics, sous la réserve expresse que les concessions à accorder de ces deux chefs seront révocables à la fin de chaque année, afin de permettre la stricte observation du premier alinéa du présent article à partir du 1^{er} janvier de l'année suivante".

Art. 5: "La vente de l'eau ne peut constituer une source de bénéfice pour la ville de Verviers".

¹⁵⁰ Arrêté royal du 21 décembre 1897 révisant celui du 1^{er} février 1866 autorisant la ville de Verviers à pratiquer une prise d'eau dans le réservoir de la Gileppe (M.B., 6 janvier 1898, annoncé mais non publié). Cet A.R. vient officialiser une situation de fait due au non-respect de l'AR de 1866, rendu inapplicable en raison du faible intérêt des industriels pour l'eau de la Gileppe et de son prix élevé au regard du coût du pompage direct dans la Vesdre. "L'industrie lainière bénéficie d'un tarif uniforme et maximum de 5 centimes applicable à toutes les opérations de même nature, alors qu'aux autres industries, l'eau est vendue à un prix supérieur à 5 centimes. En ce qui concerne les services publics et privés, la ville peut acheter 7 centimes le m³ l'excédent du barrage et doit verser la somme à la caisse des eaux. Elle peut vendre cette eau aux communes avoisinantes, mais sans bénéfice, et fixer un prix uniforme pour tous les habitants, verviétois ou autres, à sa guise. Par ailleurs, la ville assume l'entière responsabilité de la situation financière en ayant comme objectif l'équilibre de la caisse des eaux, dont un commissaire du gouvernement assure la surveillance. Elle doit également entreprendre les travaux nécessaires à pallier à une éventuelle insuffisance de l'excédent de la Gileppe. Ce nouvel A.R., toujours guidé par le principe fondamental suivant lequel l'industrie lainière prime tous les autres intérêts engagés, maintient les articles de l'A.R. de 1866 non modifiés. Cet A.R., à effets rétroactifs, officialise une situation de fait et apure définitivement les comptes de la distribution d'eau. Il distingue, de manière claire et définitive, caisse des eaux et caisse communale et accorde à la ville suffisamment de libertés financières pour que celle-ci ne soit plus "tentée" de mélanger des comptes différents" (Delforge 1985: 171-172).

partir duquel elle organise la distribution d'eau¹⁵¹. En second lieu, la Ville de Verviers s'appuie sur le terme d'eau ménagère. La Ville distribue aux habitants de l'eau "ménagère" et non pas de l'eau potable. Elle estime échapper de la sorte au respect des normes édictées dans l'arrêté royal de 1965, dont elle juge les dispositions "trop contraignantes". De ce fait, ces normes de potabilité ne sont pas censées s'appliquer à Verviers. En troisième lieu, la Ville de Verviers considère avoir répondu à ses obligations en matière de distribution d'eau du fait qu'elle a averti les habitants de la non-potabilité de l'eau et qu'elle leur a prescrit les mesures de précaution à prendre¹⁵². Cet argument est renforcé par le fait qu'elle a mis en place des solutions transitoires¹⁵³, notamment l'installation de quatre fontaines publiques, et qu'elle a appelé l'Etat à décider rapidement du financement de la station de traitement de la Gileppe¹⁵⁴.

En terme de ressources d'action, la Ville de Verviers est nécessairement mieux nantie que le Groupe Eau. Ses ressources financières restent importantes, en dépit du déficit de la Caisse des Eaux. Elle n'est pas sans exercer un certain contrôle sur les élites locales, y compris la magistrature. Elle entretient de nombreux avocats et n'a pas de mal à assurer sa défense. Elle bénéficie de relais d'opinion importants. Plus particulièrement, l'ingénieur Depouhon, ancien directeur de la Caisse des Eaux, défend avec conviction et force publicité les thèses de l'Ecole verviétoise des eaux de surface et, de la sorte, le principe d'auto-épuration du lac et le remplacement des conduites de plomb plutôt que le traitement¹⁵⁵. Les propos de M. Depouhon se retrouvent sur la langue de nombreux dirigeants communaux verviétois. Entre autres ressources, il convient encore de mentionner les relais politiques dont Verviers dispose aux échelons national et régional wallon. Notamment, les ministres M. Wathélet (PSC) et A. Damseaux (PRL) jouent de leur position au gouvernement wallon pour faire avancer le dossier du financement de la station de traitement.

Usager 3: Industriels de Verviers. D'abord, l'industrie de la laine, florissante jusqu'à la fin des années 1950, décline très rapidement pour disparaître à la fin des années 1970. Elle représentait plus de 60% des emplois à Verviers. Déjà en 1958, la situation économique est préoccupante et, en 1963, Verviers est déclarée région sinistrée par le Conseil économique wallon (Barbière *et al.* 1994). Les premières mesures de reconversion économiques sont prises à partir de 1959, alors qu'une nouvelle crise lainière frappe la ville. Elles consistent à attirer de nouvelles industries, notamment avec la construction d'axes autoroutiers et de parcs (ou zonings) industriels (par ex. Stembert, Rechain-Chaineux ou Lambermont). A la fin des années 1960, 35 firmes nouvelles sont venues s'implanter, des entreprises spécialisées dans les accessoires en plastique, la

¹⁵¹ Toutefois, dans l'action judiciaire, la Ville ne mentionne ni sa propriété sur l'eau, ni l'A.R. de 1866.

¹⁵² Faire couler l'eau abondamment avant de l'utiliser et, en cas de présence de coliformes fécaux, la faire bouillir pendant une durée supérieure à 15 minutes (cf. circulaire du Gouverneur de la Province de Liège du 7 juillet 1959 et avis dans le journal *Le Jour* du 14 juillet 1959).

¹⁵³ Arrêt de la Cour d'Appel de Liège, Brépoels et consorts contre Ville de Verviers, 28 juin 1985.

¹⁵⁴ Arrêt de la Cour d'Appel de Liège, Brépoels et consorts contre Ville de Verviers, 28 juin 1985.

fibre de verre ou le papier. En mai 1979, les dirigeants de la Chambre de Commerce et d'Industrie font "pratiquement l'éloge posthume de l'industrie textile" (Barbière *et al.* 1994: 193)¹⁵⁵. Ensuite, de nombreuses industries verviétoises sont de grandes consommatrices d'eau. Une dizaine d'industries ont chacune une consommation supérieure à 40 000m³/an¹⁵⁷. La plupart d'entre elles sont opposées au traitement de l'eau, certainement davantage pour une question de coût que pour les qualités acides de cette eau. En effet, au milieu des années 1970 déjà, leurs activités demeurent peu liées à l'acidité de l'eau (Gonda 1981)¹⁵⁸. Intervapeur, une entreprise de chauffage urbain d'Electrabel, possède sa propre station de traitement de l'eau. S.A. Corman, dans le secteur agro-alimentaire, a conclu un accord avec la commune de Limbourg pour être reliée à l'eau traitée de l'adducteur Eupen-Seraing. X-Pack Plastics travaille en circuit fermé pour le refroidissement et décante ses eaux. Solaver, dans le secteur lainier, est en forte baisse d'activité. Interlait (200 000m³/an en 1968) et les brasseries Skol se montrent intéressées par l'eau traitée et se plaignent de la teneur en boue de l'eau distribuée. Mabelpap (3mio m³/an en 1968 et 1,3mio m³ en 2001), dans le secteur du papier, est une des seules à rester intéressée par l'eau acide des Fagnes. De plus, les besoins en eau de l'industrie verviétoise décroissent entre 1965 et 1980 passant de 8,7mio m³/an à 6,5mio m³/an (Gonda 1981). Il ressort de tout ceci qu'en matière de distribution d'eau industrielle, l'argument du prix l'emporte sur celui de la qualité. C'est la Chambre de Commerce et d'Industrie de Verviers (CCIV) qui représente l'industrie verviétoise. Contrôlée par les grands industriels locaux, elle est chargée des négociations avec la Ville sur le prix de l'eau.

Industriels: rivalité et objectifs. Par l'intermédiaire de la CCIV, les industriels freinent la construction de la station de traitement par crainte d'une augmentation du prix de l'eau. L'eau industrielle de Verviers est la moins chère de Belgique. Son prix est nettement inférieur à celui payé par les ménages. En 1974, le prix de l'eau industrielle est fixé entre 1,20 et 2,40 BEF/m³ selon le secteur, avec des réductions jusque 20% pour les gros consommateurs¹⁵⁹. L'eau "ménagère" est vendue 9,50 BEF/m³ à la Distribution d'Eau qui la facture ensuite 15 BEF/m³ au consommateur (soit cinq à dix fois plus chère que l'eau industrielle). Bien que le prix de l'eau industrielle augmente progressivement au fil des années, il reste très modique. En 1983, le prix moyen du mètre cube s'élève à 2,88 BEF contre 22 BEF pour l'eau "ménagère"¹⁶⁰. Ainsi, les industriels bénéficient d'un prix de l'eau très avantageux, sur lequel ils ne comptent pas revenir. Ils refusent que la qualité

¹⁵⁵ Voir notamment son article dans la *Technique de l'Eau* de mars-avril 1970 dont de larges extraits sont repris dans le journal *Le Courrier* du 6 mars 1974.

¹⁵⁶ En 1968, le lavage et le carbonisage de la laine occupaient encore 9 entreprises et consommaient 4mio m³/an, soit 16 000m³/j. (Cléban 1968: 108).

¹⁵⁷ Dans son mémoire, Gonda recense en 1981: Intervapeur, S.A. Corman, X-Pack Plastics (polystyrène), SOLAVER (laine), Interlait, Mabelpap, les brasseries Skol et Polyform (Gonda 1981).

¹⁵⁸ Entre l'enquête socio-économique de 1963 et l'étude de Gonda, de nombreuses industries qui utilisaient l'eau pour son acidité ont cessé leurs activités: Peignage Hart, Ets. Martin Frères, SOVER et Apprêts Delforges (Gonda 1981).

¹⁵⁹ Bulletin communal verviétois (BCV), 28 janvier 1974, n° 40.

de l'eau change, et que l'infrastructure n'évolue, de crainte d'une augmentation du prix de l'eau. C'est l'incertitude liée à tout changement qui guide l'action des industriels. Ils ne veulent pas du traitement de l'eau, surtout que la construction d'une usine de traitement, que la Ville ne peut pas financer, pourrait conduire à une reprise de la distribution d'eau par la SNDE et à la connexion du barrage de la Gileppe aux grands adducteurs wallons¹⁶¹. Les industriels craignent d'être privés de "leur" eau et aussi que la Ville ne perde le contrôle de la distribution et des prix¹⁶². Sur ce point, leur position est tout à fait convergente avec celle de la Ville. Leurs intérêts (économiques) s'entremêlent.

Industriels: règles activées et ressources d'action. Cette fourniture d'eau à bas prix dérive d'un droit d'usage sur les eaux de la Gileppe octroyé à l'industrie par l'arrêté royal du 1^{er} février 1866 et qui interdit à la Ville de réaliser un profit sur la distribution d'eau. L'industrie est, en principe, prioritaire dans l'approvisionnement et seul le surplus est distribué à la population. Avec le temps, cet usage prioritaire au prix de revient s'est transformé en droit coutumier à une eau à bas prix. En quelque sorte, celui-ci dérive du droit de riveraineté que les industries possédaient sur la Vesdre et qui leur permettait de puiser l'eau gratuitement dans la rivière¹⁶³. En effet, dans les premières années de l'exploitation du barrage, les industries reliées à l'eau de distribution par l'aqueduc n'utilisaient ce service qu'à titre exceptionnel. L'eau de la Vesdre, gratuite, dont le débit était régulé par le barrage leur suffisait la plupart du temps, si ce n'est pendant la période d'étiage. En conséquence, la Ville, qui ne parvenait à équilibrer le résultat de la Caisse des Eaux dûment fortement baisser ses prix afin de convaincre les industriels de l'avantage d'un approvisionnement constant en eau de distribution (Delforge 1985). Ainsi, la fourniture d'eau industrielle se transforme, dès l'origine, d'un service non lucratif (c'est-à-dire que la vente se fait sans bénéfice) à un service subsidié. C'est ce droit coutumier à une eau industrielle bon marché, et accessoirement acide, que l'industrie invoque auprès

¹⁶⁰ Ce prix de l'eau dissimule un subside octroyé par la Ville à ses industries. En effet, en 1977, le prix de revient de l'eau industrielle était évalué à 4,03 BEF/m³, un montant bien supérieur au prix de vente (Compte-rendu analytique du Conseil communal verviétois (CC) du 7 mai 1984, n°173).

¹⁶¹ Cette question est soulevée en 1955 par la CCIV dans la perspective de l'exhaussement du barrage de la Gileppe. Celle-ci demande au service des Barrages quelle sera "l'utilisation du surcroît d'eau après l'exhaussement du barrage" (Bull. CCIV, n°6, juin 1955).

¹⁶² La position des industriels verviétois se trouve explicitée dans une allocution du président de la CCIV de janvier 1977: "Je ne terminerai pas mon exposé sans parler d'un problème qui intéresse particulièrement les Industriels Verviétois et qui est celui de l'alimentation de leurs usines en eau. Une commission d'étude a été constituée à l'initiative de Monsieur le Bourgmestre de Verviers et qui a pour but de rechercher la meilleure solution au double problème qui constitue la distribution d'eau potable sans que soient pénalisés les consommateurs d'eau industrielle.

"Il est prématuré de discuter des solutions qui sont à l'examen et qui seront rendues publiques.

"Nos préoccupations peuvent être résumées comme suit:

- Maintenir les prix de l'eau industrielle à des valeurs acceptables;
- continuer à alimenter en eau naturelle, c'est-à-dire non traitée, les industries qui ont besoin d'eau douce pour maintenir la qualité de leur produit,
- obtenir des garanties que les investisseurs gros consommateurs d'eau, puissent venir s'installer dans les zonings et y être approvisionnés" (Bull. CCIV, numéro spécial, n°4, 1977, pp. 23-24).

¹⁶³ Un propriétaire riverain d'un cours d'eau non navigable dispose d'un droit d'usage sur l'eau de la rivière qui borde son fonds. Il peut puiser cette eau à sa guise et gratuitement (art. 644 CC et artt. 15 à 21 du code rural) (de Sadeleer et Gerkens 2000: 10).

de la Ville de Verviers pour défendre son usage dans la rivalité qui l'oppose aux citoyens verviétois. Toutefois, les industriels n'entrent pas en confrontation directe avec les citoyens. La rivalité proprement dite se déroule entre la Ville et ces derniers, même si l'industrie exerce une pression politique très forte sur le conseil municipal, lequel devient le porte-parole des intérêts de celle-ci.

Les pressions, très informelles, de l'industrie sur la Ville transparaissent dans certains documents. D'abord, la CCIV tente d'éviter la reprise de la distribution d'eau par la SNDE et propose ses services à la municipalité en 1974 pour "défendre les intérêts verviétois" dans ce dossier¹⁶⁴. Selon les vœux des industriels, Verviers obtiendrait, dans l'hypothèse du traitement de l'eau, un réseau séparatif pour l'eau industrielle et l'eau potable et le maintien d'une gestion communale de la distribution d'eau¹⁶⁵. La plupart des contacts entre la Ville et l'industrie s'exercent dans le cadre de la négociation des prix de l'eau¹⁶⁶.

La presse illustre également l'influence des industriels sur la municipalité verviétoise¹⁶⁷. Les relations qu'entretient l'industrie avec la presse sont tout à fait cordiales¹⁶⁸, tout comme avec les élus locaux, lesquels soutiennent

¹⁶⁴ "Le 11 janvier, réunion à notre siège social et sous la Présidence de Monsieur Claus, des représentants des Communes distributrices d'eau et des Sociétés de distribution pour leur faire part des exigences et menaces du Ministre de la Santé Publique, risquant de provoquer une situation préjudiciable aux intérêts verviétois. Pour y parer, le Président a proposé aux distributeurs une participation financière pour l'engagement d'un ingénieur connaissant parfaitement les problèmes de l'eau, qui pourrait défendre efficacement les intérêts verviétois au Groupe de Travail que Monsieur DE SAEGER se propose de créer, les industriels intervenant, eux aussi dans ce budget" (Bull. CCIV, février 1974, n°2, p. 45).

¹⁶⁵ Une réunion d'un groupe de travail, chargé par le ministre des Affaires wallonnes compétent pour les problèmes de l'eau d'approfondir l'étude de la distribution d'eau, s'est tenue à l'Hôtel de Ville de Verviers le 10 janvier 1977. M. Claus, président de la CCIV, y a présenté la position de l'industrie: "[M. Claus a] parlé de la qualité de l'eau, soulignant que pour certains secteurs de notre industrie régionale, il est vital de pouvoir bénéficier de l'eau de la Gileppe, sans traitement préalable comme à Eupen [...]. Le groupe de travail a admis toute l'importance du problème posé par nos industriels et a décidé d'attendre les résultats de l'enquête en cours pour fixer sa position, tout en faisant remarquer que le prix seul est en jeu pour certains industriels; une solution particulière dans le domaine des prix doit être trouvée. Il a également été question d'une station d'épuration de l'eau de la Gileppe, à installer à la Cuve des Roches. Enfin, les membres verviétois du groupe de travail ont insisté auprès du Délégué du Ministre pour le maintien de l'autonomie de la distribution d'eau à Verviers et il semble que ce soit possible dans l'optique du Ministre" (Bull. CCIV, janvier-février 1977, n°1, p. 15-17).

¹⁶⁶ "Le 6 janvier: réunion de l'Exécutif de notre Commission de l'Eau qui a accepté la hausse des tarifs proposés par la Ville de Verviers: pour 1975, l'eau industrielle passera à 1,42 et 2,83 francs/m³. Pour 1976, un groupe de travail Ville de Verviers/industriels sera chargé d'élaborer de nouveaux tarifs" (Bull. CCIV, janvier-février 1975, n°1, p. 9). "Le [14 avril], une délégation de notre Commission de l'Eau a été reçue par le Collège Echevinal de la Ville de Verviers pour un échange de vues sur la situation financière de la Caisse de l'Eau et des projets de tarifs dégressifs à appliquer pour assurer un redressement indispensable" (Bull. CCIV, mai-juin 1975, n°3, p. 55).

¹⁶⁷ Le Jour (24 octobre 1976) relate l'envoi d'une lettre de la CCI de Verviers au sénateur Parotte, futur bourgmestre de Verviers stipulant que: "Le réseau de la Gileppe permet d'offrir à l'industrie une eau abondante, de qualité et à un prix intéressant. Cette situation pourrait être remise en cause si la réorganisation envisagée mettait fin à l'autonomie de la distribution à Verviers". Quelques jours plus tard, le sénateur Parotte déclare: "Nous avons la meilleure des eaux non potables!" (Le Courrier, 6 novembre 1976).

¹⁶⁸ Dans un courrier envoyé à M. Dupont, directeur du journal Le Jour, la CCIV remercie le journal pour son "souci d'objectivité" dans cette affaire et rappelle les positions de l'industrie au sujet de la politique de l'eau: "ne pas prélever exagérément pour les autres régions, ne pas remettre la qualité actuelle de l'eau en question et maintien d'un prix raisonnable, condition de la survie et de la localisation des entreprises dans la région". Il ajoute: "C'est pourquoi notre Compagnie a toujours marqué un vif intérêt pour cette question et a gardé des contacts étroits avec la Ville de Verviers, maître de la distribution" (Le Jour, 20-21 novembre 1976).

inconditionnellement ses positions¹⁶⁹. Ainsi, la CCIV ne cesse de faire valoir sa position dans différents forums¹⁷⁰ et son action de lobbying débouche sur la décision de la municipalité de mettre en place un double réseau de distribution¹⁷¹. Les réunions du Conseil communal fournissent également des indications sur le poids des positions des industriels dans les débats. En 1974, déjà, un élu rappelle les raisons pour lesquelles le service des Barrages n'a pas procédé à la construction d'une station de traitement lors des travaux d'exhaussement du barrage de la Gileppe: les industriels s'y sont fermement opposés¹⁷². Par ailleurs, il est établi que les hausses de prix de l'eau sont négociées avec les industriels¹⁷³. Il en ressort une priorité explicite donnée par le Conseil communal sur les usages industriels par rapport aux usages domestiques¹⁷⁴.

Les ressources d'action utilisées par l'industrie pour défendre son usage dans la rivalité sont essentiellement politiques. Cet avantage se traduit non seulement en terme de prix, mais aussi en terme de qualité, un choix assumé par les élus¹⁷⁵. Aussi, M. Raxhon, bourgmestre, garantit-il l'approvisionnement en eau brute des industries: "Il ne faut pas que l'impression se répande que Verviers ne tient pas aux canalisations d'eau brute. Elles sont très utiles. C'est un atout que nous ne devons

¹⁶⁹ M. Raxhon, futur échevin de la Qualité de la vie: "Si notre eau industrielle était portée à un coût 'national', nous serions immédiatement privés d'un incitant économique régional essentiel et cela non plus, nous ne le voulons pas" (Le Jour, 27-28 novembre 1976).

¹⁷⁰ M. Claus, président de la CCIV, lors d'une table ronde à l'hôtel de ville: "Nous sommes soucieux de la santé des habitants, mais aussi du maintien d'une caisse des eaux autonome, garante d'un prix limité pour l'industrie" (Le Jour, 18 décembre 1976).

¹⁷¹ Louis Lecloux, échevin: "Et pour le présent? L'eau reste notre seule richesse. Des industries qui en font large consommation sont venues s'installer dans nos zonings, nous les fournissons au meilleur prix. Nous avons aussi des problèmes de stabilité, le degré d'acidité de l'eau a augmenté ces dernières années, suite aux modifications du bassin hydrographique. Le ministère de la Santé publique en est conscient, les études pour le traitement sont très avancées et, dès l'an prochain, les premiers travaux pourraient être adjugés. Comme des entreprises réclament de l'eau brute, nous conserverons un réseau industriel. Nous avons demandé aux ingénieurs qui préparent les aménagements des bords de Vesdre de prévoir les nouvelles conduites dans leurs travaux" (Le Courrier, 24 novembre 1978).

¹⁷² Intervention de M. Domken au Conseil communal: "Il est très dangereux de s'engager sur cette voie et dans cette étude. Il n'y a jamais eu de gros problèmes d'épuration. Nous avons tous bu de l'eau de la Gileppe, nous n'en sommes pas morts. [...] Je n'attaque personne mais le Service des Barrages n'a vu qu'une seule chose: épurer. On a voulu faire la même chose à la Gileppe. C'est parce qu'il y a eu une levée de boucliers de la part des industriels, de la Chambre de Commerce qu'on a pris une position de retrait" (CC, 24 mars 1975, n°75).

¹⁷³ M. Lecloux, échevin des Eaux, à propos du budget de 1977: "Nous ne sommes pas en état de vous présenter le budget à l'heure actuelle parce que le prix de l'eau n'est pas encore fixé. Nous avons des pourparlers avec les industriels et nous ne sommes pas encore arrivés au bout. Nous vous demandons de voter un douzième provisoire" (CC, 28 mars 1977, n°173).

M. Lecloux, échevin: "M. Damseaux a parlé de l'atout industriel que nous négligeons. Nous avons vu longuement les industriels. C'était des durs et purs. Les discussions ont été longues et ont même été arbitrées finalement par l'Echevin des Affaires industrielles parce qu'ayant le souci pour ma part de faire un budget en équilibre, j'avais estimé que l'eau industrielle devait être un peu plus élevée et l'eau ménagère un peu moins chère. Finalement, les prix que je viens de vous citer ont été, à l'unanimité, votés par les représentants des industriels consommateurs d'eau" (CC, 31 mai 1977, n°268).

¹⁷⁴ M. Halleux: "Nous tenons d'abord à souligner un fait: le prix de l'eau ménagère a augmenté davantage que celui de l'eau industrielle. C'est un choix politique évident. On n'aurait pas pardonné au Collège, compte tenu de la crise économique que nous connaissons, d'avoir rendu notre dernière richesse moins attractive" (CC, 31 mai 1977, n°263).

¹⁷⁵ M. Damseaux: "Je voudrais quand même mettre en garde M. Henrard, parce qu'en insistant sur le problème de la santé publique et en voulant une eau fort pure, il va compromettre un nombre d'emplois considérable à Verviers. Si certaines industries se sont installées dans notre ville, c'est justement parce que l'eau de la Gileppe présente certaines caractéristiques et notamment un PH de 4,65" (CC, 27 février 1978, n°135).

pas perdre"¹⁷⁶. La Ville est acquise aux positions des industriels et prend clairement parti en leur faveur dans la rivalité qui oppose ceux-ci aux citoyens, lesquels ne reçoivent pas d'eau potable. C'est d'ailleurs entre elle et les citoyens qu'éclate un conflit auquel les industriels ne prendront pas part. Leur usage est déjà garanti, avant même que le Groupe Eau ne se mobilise.

Tiers-acteurs. Par le passé, *les autres communes* desservies par le barrage de la Gileppe (par ex. Stembert, Heusy, Limbourg) ont fait l'objet de plusieurs procès de la part de leurs citoyens au sujet du saturnisme¹⁷⁷. Toutefois, ces procès n'ont jamais dépassé les cas individuels qu'ils traitaient et le problème du saturnisme n'est pas devenu un problème social revendiqué, en dépit du fait que beaucoup de personnes avaient des proches touchés par la maladie. La *Faculté de Médecine de Verviers*, aujourd'hui disparue, s'est intéressée très tôt au problème du saturnisme, mais elle a rapidement cessé ses recherches avant de se ranger au point de vue de la Ville. Au cours des débats sur le saturnisme, la *Section verviétoise de l'Ordre des Médecins* minimise le problème et le réduit à l'accompagnement médical des personnes atteintes. Le saturnisme est pourtant un problème bien réel à Verviers, dénoncé par de nombreuses personnes, et ce bien avant l'action du Groupe Eau. Dans les années 1970, le professeur Rondia de l'*Université de Liège* conduit une étude médicale en collaboration avec la *Croix-Rouge de Belgique*. Dans de nombreuses publications, il démontre l'anormalité des taux de plombémie dans le sang de la population verviétoise¹⁷⁸. Ces résultats sont relayés par la Ligue des Familles qui propose, en novembre 1976, de réaliser un bilan de l'endémie. Déjà, le centre de diagnostic et l'hôpital dénombrent plus de trois cents malades qui se présentent chaque année, dont 50 constituent des cas graves d'intoxication¹⁷⁹. Le Dr Jacques Crutzen, président de l'antenne de Verviers de la *Ligue des Familles*, précise que le risque de maladie contagieuse due à la consommation d'eau de distribution est nul, mais que le véritable danger se situe au niveau du plomb. La maladie est endémique à Verviers, elle y est présente depuis toujours mais difficile à déceler avant 1965. En 1981, la Ligue des Familles se mobilise à nouveau pour dénoncer les problèmes graves dont souffre la population et contre l'obligation faite aux familles de consommer de l'eau minérale, très coûteuse, et de subir les désagréments réguliers d'une eau boueuse¹⁸⁰. L'association *Vesdre-Nature* s'inquiète, à son tour, du problème et organise une soirée d'information en janvier 1982 à

¹⁷⁶ CC, 25 avril 1983, n°192.

¹⁷⁷ Citons notamment l'affaire Thomanne contre Villes de Verviers et de Limbourg, Cour d'Appel de Liège, 26 juin 1965 et 8 octobre 1969; Lovens contre Commune de Stembert, Cour d'Appel de Liège, 9 décembre 1963; Cour d'Appel de Liège, 1^{er} juillet 1938.

¹⁷⁸ Voir Encadré 3-2, p. 165.

¹⁷⁹ En 1976, le Centre de toxicologie de l'Université de Liège procède sur deux mois à 100 analyses de plomb demandées par l'hôpital de Verviers (Le Courrier, 15 novembre 1976).

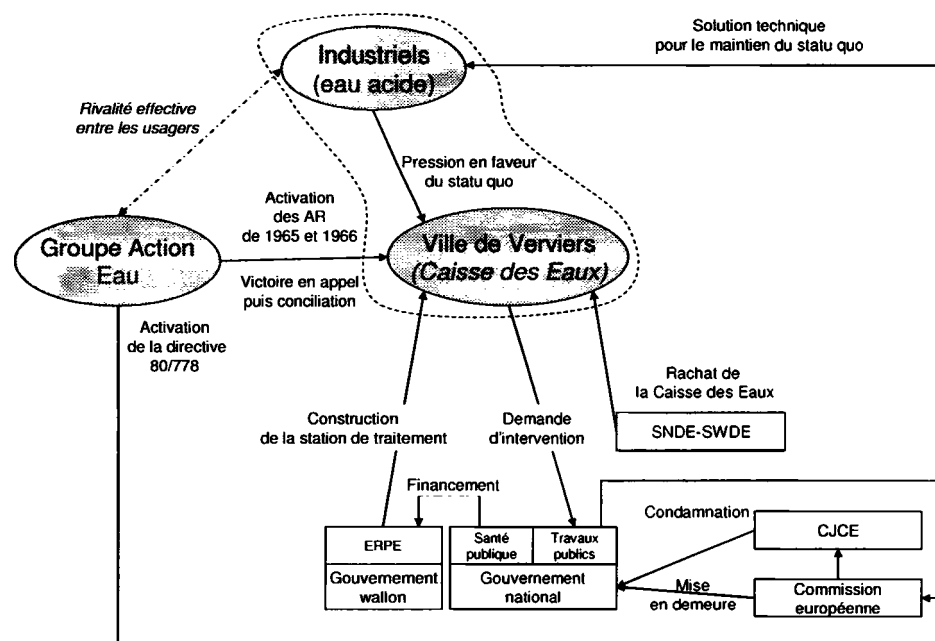
¹⁸⁰ La Cité, 14 décembre 1981.

laquelle aussi bien le Dr Crutzen, que H. Brépoels et M. Sartor, assistant du professeur Rondia, participent¹⁸¹. Ainsi, le problème du saturnisme est bien connu à Verviers et il se trouve même régulièrement traité dans la presse locale, dans les journaux *Le Jour* et *Le Courrier*. La *Société nationale de Distribution d'Eau* (SNDE) est, en revanche, un acteur absent du conflit. Dans les années 1970, la SNDE s'est pourtant fort impliquée dans le conflit. La Ville de Verviers accusait d'ailleurs le ministre de la Santé publique de l'époque de servir les vues de la société sur le réseau de distribution d'eau, alors que celui-ci dénonçait le non-respect des normes d'eau potable. Seulement, à partir du moment où la construction de la station de traitement est décidée, vers décembre 1977, la SNDE s'efface. Elle n'intervient pas dans le conflit qui oppose la Ville au Groupe Action Eau. Vers cette époque, elle doit plutôt gérer la régionalisation et sa séparation en deux entités régionales (pour devenir la SWDE en Wallonie). Elle prend également part aux discussions sur l'implantation de son siège à Verviers, alors que la ville est désignée comme capitale wallonne de l'eau. La SWDE réapparaît dans le débat en 1991 au moment du rachat du réseau d'eau verviétois. Cet acteur n'a jamais véritablement disparu, mais il s'est abstenu de prendre part au conflit.

En fin de compte, la rivalité effective se déroule entre le Groupe Action Eau et les industriels verviétois (cf. Figure 3-1). Toutefois, c'est à la Ville de Verviers que s'oppose le Groupe Action Eau. Celle-ci répond aux pressions des industriels alors qu'elle est conduite devant la justice par le Groupe Action Eau. Ce dernier active également la directive 80/778/CEE auprès de la Commission européenne qui instruit le dossier pour carence d'Etat et saisit la CJCE. Pour ce qui concerne les tiers-acteurs, les Travaux publics répondent à la demande d'intervention de la Ville, qui ne peut conduire seule le projet de station de traitement et fournissent la solution technique du double réseau. La station de traitement proprement dite est financée par le ministère de la Santé publique et construite par l'ERPE.

¹⁸¹ M. Dierickx, le représentant de la Province de Liège y affirme, pour sa part, qu'"il semblerait que le fait de distribuer de l'eau ménagère ne mettrait pas la régie verviétoise dans l'obligation de respecter les prescriptions légales en matière de potabilité" (*La Meuse*, 22 janvier 1982).

Figure 3-1: Représentation graphique des liens entre acteurs et des coalitions formées dans le cas du saturnisme à Verviers (C_J Verviers)



3.2.3. Configuration de confrontation

Arrangement local. Dans un premier temps, le Groupe Action Eau est débouté par le tribunal de première instance de Verviers. Après avoir épuisé les formes de protestation possibles et organisé le financement de son action, le Groupe Eau, soit les six familles qui le composent, porte l'affaire devant la justice le 26 janvier 1983. Sa plainte se fonde sur les arrêtés royaux de 1965 et 1966 relatifs à la qualité de l'eau alimentaire. Elle réclame le respect des dispositions de ces arrêtés. Bien que la plainte soit jugée recevable, le jugement déclare l'action non fondée. La motivation de la décision du tribunal ne satisfait pas le Groupe Eau. Le tribunal estime que le problème de non-respect des normes de potabilité est particulier à la région de Heusy, que la Ville a une obligation de moyens et non pas de résultats vis-à-vis du respect des normes de potabilité, alors qu'elle a déjà investi 35mio BEF dans l'amélioration du réseau, que la Ville s'est engagée à fournir une eau "ménagère" et non pas une eau potable, et finalement qu'en "vertu du principe de la séparation des pouvoirs, il n'appartient

pas au judiciaire de donner des injonctions à l'exécutif¹⁸². Au terme d'une longue discussion, les membres du Groupe Eau décident d'interjeter appel de cette décision.

L'arrêt rendu par la Cour d'Appel de Liège le 28 juin 1985 invalide tout à fait la position du TPI de Verviers. Il établit que les arrêtés royaux de 1965 et 1966 sur la qualité de l'eau de distribution s'imposent bien à la Ville de Verviers, en dépit du fait que celle-ci affirme qu'il s'agisse bien d'eau "ménagère" – un terme non défini et ambigu – et non pas d'eau potable. Sur le fond, la Cour estime que la distribution d'eau est une prestation de service public et que l'utilisateur possède des droits subjectifs qui ne peuvent être réduits par des dispositions contractuelles qui qualifient l'eau de "ménagère" et dérogent à la loi. En effet, la Ville estimait que les consommateurs d'eau étaient liés par contrat, lequel les informait qu'il ne s'agissait pas d'eau alimentaire, mais d'eau ménagère et qu'il fallait en limiter l'usage ou prendre certaines précautions avant de la consommer (par ex. la faire couler et bouillir) (cf. artt. 1602ss CC sur le droit des contrats). Par conséquent, les arrêtés royaux s'imposent à la Ville de Verviers et soumettent celle-ci à une obligation de résultat et non pas une simple obligation de moyens. De plus, "la Ville de Verviers était bien consciente des obligations qui s'imposaient à elle puisque, malgré le déficit qui caractérise sa 'Caisse des Eaux', elle a pris ou prend des mesures pour réaliser les prescriptions légales"¹⁸³. En conséquence, la Cour d'Appel condamne la Ville à livrer de l'eau potable et demande la réouverture des débats, afin que la Ville plaide une éventuelle exonération (par ex. erreur invincible ou autre, c'est-à-dire l'impossibilité matérielle de remédier au problème par quelque moyen que ce soit) et que les plaignants précisent la nature de leur préjudice¹⁸⁴. Si la reconnaissance du bien fondé de la revendication du Groupe Eau est établie, la décision n'en est pas pour autant définitive. La Cour d'Appel demande un complément d'information aux deux parties, afin d'achever son jugement. L'importance du respect des arrêtés royaux au bénéfice des membres du Groupe Action Eau est affirmée. La Ville doit respecter ces dispositions dans la fourniture d'eau, au titre de propriétaire (public) du réseau et titulaire du droit de distribution des eaux de la Gileppe. Le titre auquel la Ville agit, celui de propriétaire du réseau et fournisseur d'un service public est implicite dans le jugement, mais non moins présent.

Toutefois, la Ville de Verviers n'attend pas la reprise des discussions et le jugement définitif pour contester cette décision. Le 4 novembre 1985, elle décide de se pourvoir en Cassation et vote, à cet effet, un crédit extraordinaire de 460 000 BEF. Pour sa part, le Groupe Eau est satisfait de la décision qui confirme la responsabilité de la Ville dans la non-fourniture d'eau potable. Plutôt que de poursuivre l'action judiciaire, faute de moyens et pensant aussi que sa tâche est

¹⁸² TPI de Verviers, Brépoels et consorts contre Ville de Verviers, arrêt du 22 novembre 1983. Aucun fondement légal ne vient étayer cette affirmation tout à fait farfelue.

¹⁸³ Cour d'Appel de Liège, 28 juin 1985.

accomplie, le Groupe Eau répond à l'invitation de la Ville à négocier un arrangement qui mette un terme au conflit. Un avocat de Liège, J. Mottard, est chargé par le Groupe Eau d'ouvrir les négociations avec M. Raxhon, bourgmestre de Verviers. La commune de Verviers marque son accord pour:

- rembourser les frais de justice, avec le versement d'une somme de 80 000 BEF;
- trouver une solution au problème;
- et demande en contrepartie que le Groupe Eau ne soulève plus le moindre aspect de cette procédure.

L'argent reçu de la Ville par le Groupe Eau, soit 80 000 BEF, fut placé sur un compte bancaire et les intérêts de ce compte furent distribués à des œuvres de bienfaisance.

L'arrangement local ne comporte pas uniquement une décision de justice. Sa mise en œuvre nécessite des réalisations techniques et des moyens financiers substantiels. Tout d'abord, l'Etat belge et la Région wallonne financent la station de traitement. Cette décision est prise antérieurement à l'action en justice menée en 1983 par le Groupe Eau, bien que cette action semble précipiter la mise en œuvre de la décision. La question de la station de traitement est en réalité aussi ancienne que la construction du barrage¹⁸⁵ et elle ressurgit en 1974, dans la foulée du rehaussement du barrage de la Gileppe, portée par M. De Saegher, ministre de la Santé publique, dans le cadre d'une politique nationale de l'eau qui lie l'accroissement de la distribution et l'unification du prix de l'eau. Toutefois, la Ville de Verviers et les industriels s'opposent à ce projet. Ils craignent de voir l'eau de la Gileppe, une fois traitée, devenir chère et rare, rare en raison d'une connexion aux grands adducteurs wallons. Verviers craint que la SNDE ne prenne en charge la gestion de son réseau de distribution. Sous la pression de l'Etat, le Conseil échevinal de la Ville de Verviers, puis le Conseil communal, adoptent les 14 janvier 1974 et 24 mars 1975, un accord de principe "sur le traitement de l'eau destinée aux besoins alimentaires; [et] sur la mise à l'étude du dédoublement du réseau de distribution [...]"¹⁸⁶. Toutefois, le Collège des Echevins abandonne le projet le 9 décembre 1975. Il refuse de prendre en charge "cet éléphant de plusieurs centaines de millions"¹⁸⁷. La question est relancée le 6 novembre 1976, le jour où M. Knoops, secrétaire d'Etat aux Affaires wallonnes, déclare à la télévision que l'eau de la Gileppe n'est pas potable. L'Etat va prendre à sa charge la construction de la station de traitement.

¹⁸⁴ "La Cour [...] dit que les A.R. des 24 avril 1965 et 6 mai 1966 s'imposent à la Ville de Verviers; qu'elle doit en conséquence livrer de l'eau potable aux usagers du service public de distribution de l'eau par le réseau qu'elle exploite" (Cour d'Appel de Liège, 28 juin 1985).

¹⁸⁵ Selon l'ingénieur Depouhon, la décision de livrer l'eau non traitée ne relève pas du hasard, mais d'une décision mûrement réfléchie (Le Courrier, 6 mars 1974).

¹⁸⁶ Bull. du Conseil échevinal, janvier 1974, décisions n°216 et 240 et BCV, 24 mars 1975, n°132.

¹⁸⁷ Le Courrier, 15 novembre 1976.

Encadré 3-3: Caractéristiques techniques de la station de traitement des eaux de la Gileppe

Le barrage de la Gileppe est un barrage poids inauguré en 1971 après surhaussement. Il recueille les eaux d'un bassin versant de 5 400ha dans un lac d'une capacité de 26,4mio m³.

L'eau à traiter provient du barrage de la Gileppe par l'aqueduc. Les caractéristiques principales de l'eau brute sont les suivantes:

- une eau douce provenant d'un bassin versant bien protégé des rejets d'origine humaine;
- une eau acide (pH entre 4,5 et 5), peu minéralisée, agressive pour la plupart des tuyauteries métalliques;
- une teneur élevée en aluminium (0,6 à 1,5mg/l), en manganèse (0,2 à 0,5mg/l pour une norme plafond fixée à 0,1mg/l) et en fer (0,1 à 0,4mg/l pour une norme plafond fixée à 0,3mg/l);
- une teneur élevée en matières humiques qui dissolvent la roche du lit de la rivière et chargent l'eau en fer, en aluminium, etc.;
- une faible teneur en nitrates.

La station possède une capacité de traitement en pointe de 90 000m³/j. au moyen de 3 modules de 30 000m³/j. chacun. Le traitement retenu est le suivant:

- préchloration en tête de station telle que la teneur en chlore libre à l'entrée des filtres soit comprise entre 0,5 et 0,8mg/l;
- coagulation avec agitation et injections de réactif coagulant liquide (sulfate d'aluminium) et de réactif neutralisant (soude caustique) pour obtenir le pH de coagulation (6,2 à 6,5);
- floculation avec agitation lente favorisant la formation du floc;
- séparation physique constituée par une étape de flottation réalisée à la vitesse ascensionnelle de 6m/h. La flottation est induite par le recyclage d'eau pressurisée sursaturée en air;
- dissolution de gaz carbonique (CO₂) à un taux d'environ 25mg/l de telle façon que le TAC de l'eau traité soit de 6°F (contre 0°F pour l'eau brute);
- filtration sur matériau neutralisant du type calcite broyée en lit épais de 2m. Vitesse de filtration: 5 m/h.;
- ajustement du pH par de la soude caustique de telle façon que le pH de l'eau traitée soit légèrement supérieur au pH d'équilibre calculé selon la théorie de Langelier (pH de 8,6 à 8,8);
- postchloration à la sortie des réservoirs.

La station de traitement a été installée à Stembert, à la périphérie de Verviers au lieu-dit de Bronde. Elle est complétée par deux réservoirs d'une capacité de 30 000m³ chacun et se trouve à proximité de l'adducteur Eupen-Seraing auquel est elle connectée.

Source: MRW 1992

Cette position est confirmée en janvier 1978, lorsque Guy Mathot, ministre des Travaux publics, annonce un premier milliard pour le traitement de l'eau de la Gileppe¹⁸⁸. La même année, le projet est également inscrit au Programme d'investissement prioritaire (PIP) du ministère de la Santé publique. Dès juin 1978, le service des Barrages installe sa station-pilote pour effectuer les études chimiques relatives au traitement et entame les procédures d'expropriation pour les terrains. On annonce la station pour 1982¹⁸⁹. Suite à un conflit de compétence, les deux ministres des Travaux publics et de la Santé publique signent une convention en juillet 1980 et se partagent la réalisation des travaux¹⁹⁰. On attend la station pour 1984. Une année plus tard, l'investissement n'est toujours pas engagé et le dossier se trouve bloqué sur la question du financement par une querelle régionale, les Flamands exigeant une compensation à cet investissement. Un premier cahier des charges, déposé le 19 mai 1981, est laissé sans suite (Ministère de la Région wallonne 1992). La Ville de Verviers se réintéresse à la question alors qu'elle adopte, 28 septembre 1981, une motion dans laquelle elle "s'étonne que la mise en adjudication de la première phase du projet [...] ne soit pas encore annoncée", et "s'inquiète par ailleurs de la lenteur de la

¹⁸⁸ Le Courier, 27 janvier 1978.

¹⁸⁹ Le Courier, 24 novembre 1978.

¹⁹⁰ Le Courier, 7 août 1980.

procédure d'expropriation relative à ces travaux"¹⁹¹. Le 14 décembre 1981, une seconde motion complète la première qui "s'étonne et regrette très vivement que la construction de la station de traitement [...] ne soit toujours pas entamée [...]"¹⁹². Peut-être aussi que le ministère de la Santé publique ne pousse pas davantage le dossier en raison du refus obstiné de la Ville de Verviers à réformer son service des eaux ou à le céder à la SNDE¹⁹³.

C'est finalement la Région wallonne qui reprend l'initiative le 27 avril 1983 (Ministère de la Région wallonne 1992)¹⁹⁴. A partir de cette date seulement, la réalisation du projet de station de traitement devient effective. Elle marque le dénouement de l'affaire. Sous l'impulsion des ministres Wathelet et Damseaux, tous deux Verviétois, l'exécutif wallon vote un emprunt de 600mio BEF et lance les adjudications le 25 octobre 1983, lesquelles envisagent une possibilité de construction d'un seul des trois modules de traitement, soit une capacité de 30 000m³/j. sur les 90 000 prévus. Cette décision de préfinancement accélère le dénouement de l'affaire. Après accord entre les Régions, la station de traitement est finalement inscrite aux Grands Travaux hydrauliques à la fin du mois de novembre¹⁹⁵. La station est attendue pour 1987¹⁹⁶. En janvier 1985, le permis d'urbanisme est introduit pour la station de traitement et les travaux peuvent débiter. La station est prévue pour le printemps 1990¹⁹⁷. Suite à divers retards dans le chantier, surtout sur le dernier tronçon des conduites d'eau industrielle, la station de traitement n'entre en service qu'en avril 1992. C'est cette station, financée à 100% par l'Etat, qui est au cœur de la résolution de rivalité.

Cependant, à Verviers, le consensus sur la construction de la station de traitement de la Gileppe n'aurait pas pu être obtenu sans que les intérêts de l'industrie n'aient été pris en compte. L'industrie ne voulait subir aucun préjudice de la potabilisation de l'eau, ni en terme de prix, ni en terme de qualité. L'eau devait rester acide. C'est alors que le service des Barrages a eu l'idée de dédoubler les réseaux de distribution d'eau, de fournir à la fois de l'eau industrielle et de l'eau potable. L'idée arrive relativement tôt dans le processus de décision. En janvier 1974, le Conseil échevinal prend connaissance d'une étude sur les besoins en eau des industriels qu'il transmet à M. Van Bellinghen, directeur du service des Barrages¹⁹⁸. Par ailleurs, le service des Barrages fait savoir à la presse, le 28 janvier 1974, qu'"en accord avec la Société nationale de Distribution d'Eau et la Ville de Verviers, une étude du problème est menée au niveau de l'agglomération et des zonings". "Cette étude sera réalisée progressivement pour assurer le traitement de la Gileppe et donner à chacun,

¹⁹¹ BCV, 28 septembre 1981, n°610.

¹⁹² BCV, 14 décembre 1981, n°769.

¹⁹³ La Cité, 27 janvier 1982.

¹⁹⁴ La solution était étudiée au sein de l'exécutif wallon depuis décembre 1982.

¹⁹⁵ Arrêté royal du 8 novembre 1983 définissant le caractère national des certains grands travaux hydrauliques (M.B., 19 novembre).

¹⁹⁶ Le Courrier, 30 mars 1984.

¹⁹⁷ Le Courrier, 4 février 1984.

¹⁹⁸ Compte-rendu du Conseil échevinal, 14 janvier 1974, décision n°240.

industriel ou consommateur privé, l'eau, traitée ou brute, dont il a besoin¹⁹⁹. Cette position est avalisée par le Conseil communal dans l'accord de principe du 24 mars 1975 portant notamment sur "le dédoublement du réseau de distribution"²⁰⁰. La conduite d'eau brute est financée par le ministère des Travaux publics sur son propre budget, pour une valeur de 100mio BEF (soit 2,48mio EUR). Ainsi, la solution technique qui rend possible l'arrangement local arrive bien en amont de la décision de financer la station de traitement et reste étrangère à la décision de justice qui condamne la Ville en 1985.

Toute la question, maintenant, est de savoir si la décision de la Cour d'Appel de Liège fut déterminante dans la résolution de la rivalité. Si l'on reprend la chronologie des événements, nous nous apercevons que celle-ci n'est pas préalable à la décision de construire la station de traitement, ni à celle de mettre en place un double réseau d'eau industrielle et d'eau potable. Il est évident que la mobilisation populaire provient du retard du dossier, dans un contexte d'augmentation constante du prix de l'eau ménagère et de dégradation du service presté. Les discussions aux niveaux régional et national et la revendication locale semblent se rejoindre en un moment particulier. Le 26 janvier 1983, le Groupe Eau dépose sa plainte en justice, alors que le 27 avril 1983, soit trois mois après, l'Exécutif wallon vote le préfinancement de la station d'épuration. Cette succession de décisions suggère une relation entre les deux événements. Ainsi, le dépôt de la plainte aurait été décisif dans l'accélération du dossier. Rien n'est moins sûr. En effet, le 13 décembre 1982, en séance du Conseil communal, le ministre Damseaux informe ses collègues de l'intention de l'exécutif wallon de préfinancer la station de traitement pour un montant de 600mio BEF (soit 14,9mio EUR). La décision est prise avant le mois d'avril, en réaction au fait que les négociations entre les Régions sur le nouveau programme d'infrastructure prioritaire devaient s'achever avant le 31 décembre et que ce ne devait pas être le cas²⁰¹. Si l'influence de la démarche du Groupe Eau semble faible, elle n'en est pas pour autant totalement nulle. La décision de l'Exécutif wallon est adoptée dans un contexte d'agitation à Verviers. Les habitants de Heusy (Comité de Quartier) protestent contre la qualité de l'eau et contre une nouvelle provision réclamée aux consommateurs d'eau depuis le 20 octobre 1982²⁰². Le Conseil communal est conscient de l'intensification du

¹⁹⁹ Le Courrier, 6 mars 1974.

²⁰⁰ CC, 24 mars 1975, n°132.

²⁰¹ "Nous allons, en fait, faire la soudure en supportant les frais d'emprunts. Je ne voudrais pas laisser croire que nous avons des moyens budgétaires illimités et que nous faisons des cadeaux. Grâce à notre initiative, les discussions qui ont lieu actuellement avec l'Exécutif flamand d'une part et l'Exécutif bruxellois d'autre part ne retardent pas la mise en route de la station de traitement de la Gileppe, dont le coût est estimé plus ou moins à 1.200.000 francs. Dans le premier plan, la moitié des travaux étaient prévus. Nous allons donc supporter, aussi longtemps qu'il n'y a pas d'accord, les intérêts des emprunts nécessaires pour réaliser les six cents premiers millions" (CC, 13 décembre 1982, n°317).

²⁰² M. Lejeune, conseiller communal: "Les habitants de Heusy, et beaucoup d'autres de Verviers, ont émis des protestations sur la qualité de l'eau. Il faut bien admettre que cette provision, d'un montant élevé, suscite des difficultés dans certaines familles..." (CC, 13 décembre 1982, n°305). Voir aussi l'Arrêt de la Cour d'Appel de Liège du 28 juin 1985.

mécontentement²⁰³. Deux cents citoyens ont payé l'eau ménagère au prix de l'eau industrielle²⁰⁴. A la suite de cela, l'assignation en justice du Groupe Action Eau est déposée le 26 janvier 1983. C'est dans ce climat de tension à Verviers que l'Exécutif wallon, sous la pression des ministres Wathelet et Damseaux, prend la décision de préfinancer la station le 27 avril 1983. L'arrangement local est donc la conjonction de ces trois décisions, c'est-à-dire le dédoublement du réseau de distribution pour l'eau industrielle et l'eau potable, le financement de la station de traitement par l'Etat, et enfin la décision de la Cour d'Appel qui place la Ville de Verviers devant ses responsabilités. Finalement, nous devons retenir que l'arrangement local remonte au 27 avril 1983, au moment où la Région wallonne décide de pré-financer la station de traitement. A ce moment-là, la plainte du Groupe Eau n'est même pas encore jugée en première instance. Ensuite, le conflit à proprement parler entre la Ville de Verviers et le Groupe Action Eau s'éteint suite à la décision de la Cour d'Appel de Liège le 28 juin 1985. Enfin, la rivalité n'est effectivement résolue que le 5 avril 1992, au moment où la station de traitement de Stembert entre en service. Il est intéressant de voir que les trois événements sont découplés.

Coercition. D'un premier abord, la solution semble être coercitive si l'on s'en tient à la décision judiciaire. La justice tranche, condamne la Ville, qui doit s'exécuter avec l'appui financier de l'Etat. Les deux parties incriminées par les citoyens, la Ville et les industriels, ne sont toutefois pas contraintes de se plier à la loi, en l'espèce les arrêtés royaux de 1965 et 1966 sur la qualité de l'eau potable. L'industrie obtient, suite à d'importantes pressions politiques, le maintien d'une distribution d'eau brute, aux frais de l'Etat, tandis que la Ville se protège des conséquences de l'action judiciaire en arguant du fait que la responsabilité des retards dans le traitement de l'eau incombe à l'Etat-financeur. Il faut dire aussi que la procédure judiciaire ne fut pas menée à son terme, faute de ressources de la part du Groupe Eau. Aussi, bien que la responsabilité de la Ville est mise en cause dans l'arrêt de la Cour d'Appel du 28 juin 1985, qui précise bien que la Ville doit livrer de l'eau potable, la station de traitement n'entre en service que le 5 avril 1992. Que s'est-il passé entre-temps? La Ville met en place des solutions transitoires qui consistent à raccorder certains quartiers à l'adducteur Eupen-Seraing qui distribue l'eau traitée du barrage d'Eupen. Toutefois, ces solutions arrivent de manière tardive. Les premiers éléments de réponse sont apportés en avril 1983²⁰⁵. Il faut attendre le 19 novembre 1985 pour que les premiers Verviétois soient raccordés à l'eau potable dans le

²⁰³ M. Willot, échevin: "Des associations, des comités de quartier, des consommateurs vous ont déjà écrit leurs desiderata, vous n'avez pas daigné répondre. Il serait urgent – si nous voulons éviter des actions judiciaires onéreuses où nous serions perdants – d'entamer un dialogue avec les associations, les comités de quartier, le C.E.R.V., Vesdre Nature, etc... qui ont, je le sais de source bien informée, des solutions à proposer" (CC, 13 décembre 1982, n°311).

M. Marly, conseiller communal: "Je crois qu'il y a un manque de contact, de dialogue. Les groupes de quartier qui sont spécialement passionnés, actifs – et je peux les comprendre car j'habite ce quartier –, des concitoyens, à titre personnel, ont écrit au Collège et n'ont pas reçu de réponse sinon de simple accusés de réception. Ils ont l'impression – et elle n'est pas sottise – qu'on les bafoue, qu'on se moque d'eux – c'est encore plus grave – qu'on se soucie d'eux comme un poisson d'une pomme. C'est cela qui ne fait pas sérieux" (CC, 13 décembre 1982).

²⁰⁴ CC, 25 avril 1983.

²⁰⁵ CC, 25 avril 1983, n°189.

quartier d'Ensival. Le secteur de Limbourg reçoit l'eau traitée au début de 1986 et Heusy au second semestre de la même année²⁰⁶. Dison n'est alimenté qu'à la fin de l'année 1990²⁰⁷. Cette démarche ne comporte pas de mesures exceptionnelles, mais elle s'insère dans les travaux de renouvellement du réseau et de constitution du double réseau²⁰⁸. A aucun moment les industries ne se retrouvent privées d'eau brute. De surcroît, les solutions transitoires ne bénéficient pas à l'ensemble des Verviétois. 10 000 Verviétois, soit 20% de la population, continuent à recevoir de l'eau non potable jusqu'à l'entrée en service de la station de traitement²⁰⁹, une entrée en service retardée par l'achèvement de la conduite d'eau brute²¹⁰. L'arrangement est de nature coercitive, mais dans les faits, l'irrespect de cet arrangement n'est pas assorti de sanctions à l'égard de la Ville de Verviers. Bien que la coercition soit limitée, il n'en demeure pas moins vrai que la solution est imposée à la Ville de Verviers. Celle-ci a finalement dû céder aux pressions de l'Etat pour que le barrage de la Gileppe soit connecté aux grands adducteurs wallons de distribution d'eau. Pour l'Etat, ce raccordement permet de décongestionner le barrage d'Eupen, arrivé à saturation. Egalement, l'arrangement n'est atteint qu'à partir du moment où l'Exécutif wallon décide de préfinancer la station. Les décisions prises échappent au contrôle de la Ville de Verviers.

Alternatives. En terme d'alternatives, pour le Groupe Eau, l'action en justice est un pis aller. Nous avons vu que le Groupe a tenté diverses actions de sensibilisation des élus et de la population au problème de la non-potabilité de l'eau "ménagère" et du saturnisme. Il a mené des campagnes de presse, fait circuler des pétitions, tenter d'ouvrir le dialogue avec la Ville. Sans succès. Notons que le Conseil communal ne mentionne les actions du Groupe Eau qu'à partir de décembre 1982. Le recours en justice est donc une action de dernier choix pour le Groupe Eau.

Pour la Ville de Verviers, toute alternative à la passivité la plus complète aurait pu être utile au dénouement plus rapide de ce conflit. La non-décision est une constante dans le comportement de la Ville. Pendant longtemps, la Ville nie le problème de la potabilité de l'eau, comme elle a toujours nié le problème du saturnisme. Elle a toujours combattu sèchement toute action en justice menée à son encontre sur la question de la distribution d'eau, particulièrement les nombreuses plaintes des personnes atteintes du saturnisme. En guise d'alternatives, la Ville aurait pu envisager de mener une pression politique accrue sur les autorités nationales pour obtenir le financement de la station ou bien accepter de céder

²⁰⁶ Le Jour, 6 novembre 1985.

²⁰⁷ La Wallonie, 10 mai 1990.

²⁰⁸ CC, 28 février 1983, n°123.

²⁰⁹ Le Jour, 31 octobre 1990.

²¹⁰ "Les travaux de génie de la centrale sont terminés depuis quelques jours. Mais il manque un gros tuyaux dont on termine l'installation et qui acheminera l'eau brute vers les industries verviétoises. La firme qui était chargée du travail a eu des ennuis. Alors, il y eut du retard, avec un blocage au niveau de la cuve des roches. Et les industries ne veulent pas de l'eau 'traitée', dont la mise en canalisation est finie. Une eau trop chère qui, après son traitement typique, ne leur convient pas, pour leurs besoins industriels" (La Meuse, 13 novembre 1991).

plus tôt son réseau à la SNDE²¹¹. Elle aurait également pu offrir dès la seconde moitié des années 1970 des solutions transitoires à sa population. Enfin, Verviers aurait pu être alimentée par le barrage d'Eupen pendant la durée des travaux de construction de la station de traitement²¹². La Ville de Verviers est restée passive, mis à part le fait qu'elle supprimait progressivement les conduites de plomb de son réseau depuis 1953.

Du côté des industriels, ceux-ci auraient pu séparer la question du prix de celui de la qualité physico-chimique de l'eau livrée. A partir du début des années 1970, les besoins en eau acide ne sont plus prédominants. Ce que craignent avant-tout les industriels, c'est une augmentation du prix (dérisoire) de l'eau. Ceux-ci auraient également pu accepter de payer cette eau un petit peu plus chère, dans l'intérêt de la santé de la population. Mais sur ce point, c'est essentiellement un arbitrage de la Ville qui pouvait être attendu. Ces deux acteurs ont préféré maintenir le statu quo dans le but de préserver certains avantages économiques.

Coûts. Le Groupe Eau n'est pas rentré dans ses frais, puisque la somme reçue par la Ville n'a jamais été redistribuée entre les membres. La prise en charge des frais de justice fut assumée par les six familles membres du groupe, ainsi que par la quête réalisée dans le quartier d'Heusy pour l'action en première instance. L'engagement du Groupe Eau se mesure aussi en temps consacré aux diverses démarches entreprises, que ce soient les actions de sensibilisation ou le montage du dossier. Ensuite, le Groupe Eau, comme beaucoup de Verviétois, a dû supporter la livraison d'une eau de mauvaise qualité jusqu'à ce qu'Heusy soit raccordé à l'eau traitée du barrage d'Eupen, soit au début de l'année 1987. Pour 20% des Verviétois, la mise en œuvre de l'arrangement les a contraints à consommer l'eau "ménagère" jusqu'en avril 1992. Pour la Ville de Verviers, le coût est dérisoire. Nous pourrions comptabiliser les frais de justice et d'avocat. Nous pourrions aussi chiffrer les investissements dans la modernisation du réseau, bien qu'il soit difficile de séparer ces investissements des charges normales d'entretien de l'infrastructure. De nombreuses conduites d'eau industrielles ont, de surcroît, été financées directement par les Travaux publics. Les travaux sur les canalisations étaient largement subventionnés et les mesures transitoires n'avaient rien d'exceptionnel, puisqu'elles s'inséraient dans le plan de modernisation du réseau. Ainsi, la Ville a pu mettre en place, à son rythme, selon les moyens financiers qu'elle voulait bien y consacrer, le double réseau de distribution, qui lui permettait aussi de remettre en état ses infrastructures. Les industriels, pour leur part, n'ont pas subi les

²¹¹ Finalement, la Ville de Verviers a concédé la gestion de son réseau d'eau à la Société wallonne des Eaux, successeur de la SNDE, depuis le 1^{er} novembre 1991 (La Wallonie, 14 juin 1991). Plus récemment, elle vient même de céder la propriété de son réseau à cette même SWDE (Le Jour-Le Courrier, 29 novembre 2004).

²¹² Cette solution aurait été plus compliquée à mettre en place en raison de la saturation du barrage d'Eupen. La liaison était possible par la conduite qui avait servi au cours des travaux d'exhaussement du barrage. Toutefois, le barrage d'Eupen pouvait satisfaire les besoins domestiques. Des conduites d'eau industrielle auraient pu conduire directement du barrage de la Gileppe au zoning pour laisser l'utilisation de l'aqueduc et du réseau à l'eau traitée. Cette solution n'a jamais été approfondie.

coûts de l'arrangement local. Ils n'ont jamais été coupés dans leur approvisionnement en eau acide et cette eau est restée "la moins cher de Belgique". Le coût de l'arrangement est pour l'essentiel externalisé, pris en charge par l'Etat.

Bénéfices. En guise de bénéfices, le Groupe Action Eau est tout de même parvenu à ce que soit construite la station de traitement de l'eau. Tous les citoyens verviétois bénéficient depuis avril 1992 d'une eau potable. Le Groupe Eau a également obtenu gain de cause devant une juridiction civile, alors que nombre de Verviétois, derrière la Ville, contestaient le bien-fondé de son action. Il est certain que les choses auraient pu traîner davantage sans cette mobilisation. Pour la Ville de Verviers, le bénéfice est bien supérieur. Celle-ci a pu répondre à ses obligations en matière de service public de l'eau et moderniser son réseau de distribution à moindres frais. De plus, elle bénéficie du fait que l'affaire du saturnisme est définitivement enterrée, alors qu'une obligation de dédommagement de la totalité des victimes, ce que celles-ci étaient en droit d'invoquer, l'aurait conduit à la faillite. Enfin, les industriels bénéficient toujours d'une eau à très bon marché, sans avoir subi aucun désagrément lié au cours de cette affaire.

Perception de l'arrangement local. Du côté des membres du Groupe Eau, l'arrangement et la portée de leur action leur inspire un sentiment mitigé. D'un côté, ils pensent que sans leur intervention, la situation aurait encore duré des années. Il leur semble que leur action a été décisive et qu'elle a provoqué une prise de conscience au niveau politique. "Ils ne pouvaient plus échapper à quelque chose"²¹³. La Ville utilisait la couverture des négociations en cours au niveau national pour ne rien faire du tout. D'un autre côté, il ne s'agit pas d'une victoire pour le Groupe Eau. Le public ne s'est pas véritablement intéressé à l'affaire. La mobilisation populaire que celui-ci a tenté de susciter ne s'est pas produite. De plus, ses membres regrettent de ne pas avoir été invité par la Ville le jour de l'inauguration de la station de traitement qu'ils avaient appelé de leurs vœux. Cela aurait été une façon de tourner définitivement la page de ce conflit, de faire la paix. Pour l'ensemble des Verviétois, l'accès à l'eau potable leur a aussi coûté cher. En 2001, le prix du mètre cube d'eau était de 103 BEF, le plus cher de toute la Wallonie. Les industriels, pour leur part, sont satisfaits des approvisionnements en eau brute et à bon marché. Pour SCA Hygiene Products par exemple, l'ancienne papeterie Mabelpap installée en 1966, le prix de l'eau est un facteur déterminant de son coût de production. L'eau est abondante, à très bon marché et ne nécessite pas de traitement préalable à son entrée dans le processus de production. Du côté de la Ville de Verviers, on semble satisfait de l'arrangement trouvé. Le Bourgmestre, André Damseaux, vante en 1992 les mérites de: "ce fleuron illustrant la volonté manifestée par l'Exécutif wallon en matière de politique de l'eau. [...] La solution mise sur pied a permis un juste équilibre

²¹³ Entretien avec H. Brépoels, 2 décembre 2004.

entre le prix de l'eau à payer par le consommateur et la nécessité de préserver la compétitivité des entreprises établies sur le territoire de l'agglomération"²¹⁴.

Encadré 3-4: Codage des variables et premier test des hypothèses pour le cas du saturnisme à Verviers (C_1 Verviers)

<u>Qualification des usagers:</u>	<i>Ville de Verviers:</i> Propriétaire (H_2) <i>Industriels verviétois:</i> Propriétaires (H_2) <i>Groupe Action Eau:</i> Bénéficiaire final (H_1)
<u>Règles activées:</u>	<i>Ville de Verviers:</i> Droit de propriété (concession selon AR 1866) <i>Groupe Action Eau:</i> Politique publique (AR 1965)
<u>Configuration de confrontation:</u>	PP versus DP (H_6)
<u>Nature de l'arrangement:</u>	Décision coercitive
<u>Distribution des coûts (nets):</u>	Coûts égalitaires (externalisés)
<u>Forme de l'arrangement local:</u>	Arrangement compensatoire (financement de l'Etat)
<u>Test des hypothèses:</u> Activation:	H_1: <i>L'usager active une PP s'il est reconnu bénéficiaire final</i> → Validée H_2: <i>L'usager active un DP s'il est reconnu propriétaire</i> → Validée
	Confrontation: H_6 : <i>Si configuraiton PP/DP, alors compensation de l'Etat</i> → Validée
<u>Commentaires:</u>	Le comportement de la Ville de Verviers est beaucoup plus proche de l'immobilisme que de l'activation. Elle souhaite conserver la situation établie par l'AR de 1866 qui prévoit un approvisionnement prioritaire de l'industrie. L'arrangement local lui est imposé, mais elle échappe aux coûts induits par celui-ci en gagnant du temps sur le règlement de la rivalité. La question de la temporalité est essentielle dans ce cas. En dépit d'une violation flagrante de l'A.R. de 1965 qui fixe les normes de potabilité pour l'eau de distribution, ce dont elle est consciente, la Ville de Verviers parvient à gagner du temps (25 ans) sur la mise en place de la station de traitement et à éviter tout préjudice aux industriels. L'action du Groupe Eau ne détermine pas la résolution de la rivalité, mais elle permet d'accélérer les prises de décision nécessaires à celle-ci.

²¹⁴ Le Jour-Le Courrier, 28 septembre 1992.

Tableau 3-2: Synthèse de la rivalité liée au saturnisme à Verviers (C₁ Verviers)

Cas	Chronologie des événements	Règles activées	Arrangement local	Consentement et contraintes	Coûts Coût financier Préjudice financier Perte de valeur de propriété	Bénéfices
C ₁ . Saturnisme à Verviers	1^{er} fév. 1866: AR qui autorise, sous les conditions qu'il détermine, la ville de Verviers à pratiquer une prise d'eau dans le réservoir de la Gileppe 24 avril 1965: AR relatif à l'eau alimentaire (complété par l'AR du 24 avril 1965) 1971: Inauguration du barrage de la Gileppe surhaussé 1973-74: Mise en place du comité de quartier Heusy-Village 1973-75: Série d'études du service de toxicologie de l'ULg 14 janv. 1974: Accord de principe du collège échevinal pour l'épuration d'une partie de l'eau de la Gileppe. Lancement d'une étude de la SNDE 28 janv. 1975: Enquête du Jour sur la corrosion des tuyauteries 24 mars 1975: Motion de la Ville en faveur de la station de traitement et étude pour le dédoublement du réseau 9 déc. 1975: Abandon du projet de station de traitement par la Ville 15 nov. 1976: Appel à enquête de la Ligue des Familles sur le saturnisme 17 déc. 1976: Table ronde à propos de l'eau de la Gileppe à l'hôtel de ville 10 janv. 1977: Réunion d'un groupe de travail à l'hôtel de ville chargé par le ministre des Affaires wallonnes en charge de l'eau d'approfondir l'étude de la distribution d'eau à Verviers. Il admet l'importance des problèmes posés aux industriels Déc. 1977: Négociations entre l'Etat et la Ville: maintien d'une distribution communale et construction de la station et du double réseau par l'Etat. Début des études du service des Barrages pour la réalisation de la station de traitement 27 janvier 1978: Inscription de la station de traitement au PIP du ministère de la Santé publique Mai 1978: Début des essais de mise au point du traitement par la station pilote 15 juil. 1980: Directive européenne relative à la	<u>Groupe Eau:</u> - Contrat d'abonnement avec la Ville (art. 1641ss CC) (bien vicié) - AR 24.04.1965 et 06.05.1966 - Directive CE 1980 <u>Ville de Verviers:</u> - Propriétaire du réseau de distribution et droit de disposition sur le reliquat des eaux du barrage destinées au soutien de l'étiage de la Vesdre (AR 1866) - Contrat d'abonnement porte sur "eau ménagère", non visée par les AR (Déclare ne pas être GC des AR) - Obligation de moyens (travaux coûteux) et solution transitoire (4 fontaines publiques) - Avertissement des habitants (précaution) - Efforts pour obtenir la station de traitement <u>Industrie verviétoise:</u> - Droit d'usage informel de l'eau industrielle (en extension des droits de riveraineté)	Conjonction de trois réponses, technique, financière et judiciaire: - Service des Barrages propose de séparer les eaux industrielles et l'eau potable et élabore le projet - Région wallonne et Etat financent la station de traitement (27.04.1983 et 08.11.1983) - Cour d'Appel de Liège établit que les AR de 1965 et 1966 s'imposent à la Ville de Verviers (28.06.1985): ce n'est pas le contrat qui fait foi mais les lois de service public "La Ville de Verviers était bien consciente des obligations qui s'imposaient à elle" - L'AR de 1965 impose une obligation de résultat - La Cour demande la réouverture des débats pour la Ville s'explique sur l'existence d'une exonération (erreur invincible ou autre) "La Cour [...] dit que les A.R. des 24.04.1965 et 06.05.1966 s'imposent à la Ville de Verviers; qu'elle doit en conséquence livrer de l'eau potable aux usagers du service public de distribution de l'eau par réseau qu'elle exploite	<u>Solution imposée:</u> - Obligation de respecter les normes de potabilité des AR de 1965 et 1966 par décision de justice - Pression de l'Etat pour connecter le barrage de la Vesdre à la distribution d'eau wallonne (facilité d'exploitation du fait de l'interconnexion des deux réseaux) - Décision d'un pré-financement wallon de la station - Condamnation par la CJCE <u>Alternatives:</u> <u>Groupe Eau:</u> - Solution de dernier ressort après campagnes de presse, pétitions, tentative de dialogue avec la Ville <u>Ville de Verviers:</u> - Non décision comme constante. La Ville nie le problème (cf. jugements sur les cas de saturnisme) et interjette appel de toutes les décisions prises à son encontre - Pression politique accrue pour obtenir le financement ou cession de la distribution d'eau à la SNDE - Fournir de véritables solutions transitoires aux	<u>Groupe Eau:</u> - Prise en charge des frais de justice par les familles membres du Groupe (finalement remboursés par la Ville après négociation) et cinq années de démarche - Obligation de supporter l'eau de mauvaise qualité jusqu'au raccordement à Eupen (et pour 20% des Verviétois jusqu'à l'entrée en service de la station) <u>Ville de Verviers:</u> - Mise en place, à son rythme, d'une solution transitoire partielle, en grande partie subsidee par l'Etat puis la Région <u>Industriels:</u> - Pas de coûts	<u>Groupe Eau:</u> - Distribution d'une eau potable dans toute la ville à partir de 1992 - Satisfait d'avoir obtenu gain de cause devant la justice <u>Ville de Verviers:</u> - Mise en conformité de la situation à moindre coût - Pas de reconnaissance officielle du saturnisme <u>Industriels:</u> - Aucun désagrément causé par la mise en conformité du réseau d'eau

L'EAU EN PARTAGE: ACTIVATION DES RÈGLES DANS LES RIVALITÉS D'USAGES

qualité de l'eau distribuée par réseau 7 déc. 1981: La Ligue des Familles s'indigne des problèmes posés par la distribution d'eau 11 déc. 1981: Article du Jour à propos de la pétition de Mme Delhez 15 déc. 1981: Motion du Conseil communal 20 oct. 1982: Instauration d'un système de provisions sur les factures d'eau 26 janv. 1983: Assignation de la Ville en justice 7 fév. 1983: Dépôt des requêtes en intervention volontaire au tribunal 27 avril 1983: Décision de l'ERW créant un article au budget de la Région wallonne (section 40, titre 2) pour préfinancer la station de traitement. Lancement de la procédure d'appel d'offre 25 oct. 1983: Ouverture des offres pour une station complète 8 nov. 1983: AR définissant le caractère national de certains grands travaux hydrauliques (GTH). Allocation du budget pour la construction de la station de traitement 22 nov. 1983: Défaite au tribunal de première instance 29 nov. 1983: Saisine de la Commission européenne 28 déc. 1983: Appel contre la décision du tribunal de Verviers 4 fév. 1985: Dépôt de la demande de permis de bâtir 28 juin 1985: Victoire du Groupe Action Eau en appel 6 nov. 1985: Eau traitée à Ensival 12 nov. 1985: Première pierre 10 mai 1990: Problèmes pour étendre la distribution d'eau traitée vers Dison 5 juil. 1990: Condamnation de la Belgique par la CJCE 18 janv. 1991: Annonce de la reprise du réseau verviétois par la SWDE 3 juil. 1991: Approbation de la convention avec la SWDE par le Conseil communal 12 nov. 1991: Inauguration anticipée de la station 15 oct. 1991: Protocole d'accord entre la RW et la SWDE qui confie la gestion de l'ERPE à celle-ci 5 avril 1992: Entrée en service de la station de traitement			Verviétois - Alimentation de Verviers par l'eau d'Eupen pendant la durée des travaux <u>Industriels:</u> - Evaluer précisément leurs besoins en matière d'eau acide - Accepter de payer l'eau un peu plus chère <u>Contraintes</u> <u>Groupe Eau:</u> - Abandon des poursuites judiciaires <u>Ville de Verviers:</u> - Obligation d'acheter de l'eau traitée, ce qui mène à la cession de l'activité à la SWDE <u>Industrie verviétoise:</u> - Aucune contrainte		
---	--	--	---	--	--

Tableau 3-3: Perception de l'arrangement local par les usagers dans le cas du saturnisme à Verviers (C₁ Verviers)

Questions	Usagers		
	Groupe Action Eau	Ville de Verviers	Industriels
Avez-vous librement consenti à l'AL?	Non	Non	Oui
Le cas échéant, pourquoi avez-vous accepté de négocier?	-	-	-
Quelles contraintes s'exerçaient-elles sur vous qui vous ont amené à accepter l'arrangement?	Manque de moyens	Pression judiciaire et difficulté économique	Maintien de l'eau à bas prix
Selon vous, avez-vous gagné ou perdu?	Moins perdu qu'en l'absence d'action	Gagné (du temps)	Gagné sur tous les plans

3.3. Cas 2: Les inondations dans la basse vallée de la Vesdre

Les inondations récurrentes dans la basse vallée de la Vesdre ont fait naître une rivalité entre la production d'eau potable et la protection contre les crues²¹⁵. La rivalité fut causée par le barrage de la Vesdre à Eupen, qui retient d'importantes quantités d'eau en amont du bassin. Le barrage fut construit dans le but de satisfaire des besoins croissants en eau industrielle et en eau potable. En cas de fortes pluies hivernales, lorsque le lac de barrage était déjà plein, le gestionnaire des barrages, soit le service des Barrages du ministère de l'Équipement et des Transports (MET) (à l'époque le ministère des Travaux publics), laissaient passer le trop-plein d'eau pour des raisons de sécurité. En conséquence, les communes du bas de la vallée de la Vesdre subissaient des inondations d'autant plus importantes. C'est pourquoi, à la demande de la Commune de Chaudfontaine, la commune la plus concernée par les inondations dans le bassin, le service des Barrages décida en 1985 de créer une réserve d'empotement dans le réservoir du barrage, avec l'accord du producteur d'eau, le service de la Production et du Grand Transport d'Eau (ERPE) du ministère de la Région wallonne.

3.3.1. Déroulement de la rivalité

Encadré 3-5: Chronologie du cas des inondations dans la basse vallée de la Vesdre (C₂ Inondations)

1866, 1 ^{er} février	Arrêté royal qui autorise la Ville de Verviers à pratiquer une prise d'eau dans le réservoir de la Gileppe
1878, 28 juillet	Inauguration du barrage de la Gileppe
1920-1921	Sécheresse reconduite sur deux ans (reconduction d'années sèches)
1950, 9 février	Inauguration du barrage de la Vesdre
1950-1970	Construction de l'adducteur Eupen-Seraing
1951	Entrée en service de la station de traitement d'Eupen
1952	Premières instructions pour la gestion du barrage de la Vesdre en cas de crue
Années 1960	Projet de barrage sur la Hoëgne (abandonné)
1964	Augmentation importante de la production de la station de traitement de la Vesdre
1965, 10 janvier	Crue de la Vesdre
1966, 10 décembre	Crue de la Vesdre
1967	Début des travaux de surhaussement du barrage de la Gileppe
1967, 28 décembre	Loi relative aux cours d'eau non-navigables (CENN)
1970	Pic de production atteint pour la station de traitement de la Vesdre
1970	Relevé topographique des zones inondables réalisé par le service des Barrages (inachevé)
1971, 20 octobre	Inauguration du barrage surhaussé de la Gileppe
1975-1976	Sécheresse reconduite sur deux ans (reconduction d'années sèches)
1976	Arrivée à saturation de la station d'Eupen (capacité de production maximale atteinte)

²¹⁵ Merci à M. L. Esch pour la relecture de l'étude de cas et pour ses commentaires.

1980, 8 août	Première phase de régionalisation. Le Service des Barrages est scindé en deux
1983	Année record de production pour la station de traitement de la Vesdre
1983, 1er juillet	Transfert de 90 agents du ministère des Travaux publics vers le ministère de la Région Wallonne (MRW). Création de la direction de Production et de Grand Transport d'Eau (ERPE)
1984, 7 février	Crue de la Vesdre
1984, 8 septembre	Crue de la Vesdre
1984, 23 novembre	Crue de la Vesdre
1985, 2 février	Crue de la Vesdre
1985, 5 juillet	Inondations dans la vallée de la Magne, un petit affluent de la Vesdre
1985, 6 juillet	Crue de la Vesdre
1985	Pression de la commune de Chaudfontaine pour réguler les lâchers d'eau des barrages
1985	Décision du service des Barrages de revoir sa courbe de remplissage (réserve permanente d'empotement portée à 2,5mio m ³ pour le barrage de la Vesdre) et, en conséquence, modification de la note de manutention des eaux (note de service interne qui fournit les instructions en matière de gestion du barrage)
1986	Année record de production pour la station de traitement de la Vesdre
1987, 2 juillet	Décret portant création de l'ERPE. L'ERPE passe du statut d'administration à celui d'entreprise d'Etat
1988, 8 août	Seconde phase de régionalisation. Les Travaux publics deviennent le MET
1988, 22 décembre	Révision de la note de manutention des eaux
1993	Crue de la Vesdre
1995	Crue de la Vesdre
1991, 23 septembre	Révision de la note de manutention des eaux
1992, 5 avril	Entrée en service de la station de traitement de la Gileppe
1997	Nouvelle crue de la Magne
1998, 14 septembre	Crue de la Vesdre
2003	Réserve permanente d'empotement portée à 3,5mio m ³ pour le barrage de la Vesdre

Le bassin de la Vesdre comporte deux retenues d'eau de taille importante, les barrages de la Gileppe et de la Vesdre, qui ont été construites pour faire face à une pénurie chronique d'eau des industries, lainières et sidérurgiques, installées le long de la Vesdre entre Eupen et Liège. Le premier barrage de la Gileppe fut inauguré en 1878. Il alimentait exclusivement l'industrie verviétoise, au moyen d'un soutien à l'étiage de la Vesdre et d'un aqueduc qui acheminait l'eau brute vers Verviers (cf. partie 3.2). Dans les années 1950, son rehaussement fut mis à l'étude. Les travaux se déroulèrent entre 1967 et 1971 et doublèrent la capacité du lac pour la porter à 26,4mio m³. Cependant, cette eau fut réservée uniquement à l'usage de l'agglomération verviétoise jusqu'en avril 1992, au moment où entra en service la station de traitement. C'est seulement après cette date, une fois l'eau brute traitée, que le barrage de la Gileppe fut raccordé aux grands adducteurs wallons, à la conduite Eupen-Seraing. Le *barrage de la Vesdre*, pour sa part, est plus récent. Sa construction fut entamée à la veille de la seconde guerre mondiale pour s'achever en 1949. Il possède une capacité identique au barrage de la Gileppe (25mio m³), mais il recueille les eaux d'un bassin versant de 10 595ha (6920ha + 3 675ha pour le bassin de la Helle relié par tunnel, ou

environ 100km²), qui est deux fois plus important que celui de la Gileppe (5 410ha au total ou environ 50 km², soit 3 430ha + 1 970ha pour la Soor reliée par tunnel). Une station de traitement d'une capacité de 75 000 m³/j. lui fut adjointe en 1951. Progressivement, un adducteur entre Eupen et Seraing, raccorda plusieurs agglomérations de la province de Liège au barrage. Aujourd'hui, les barrages de la Vesdre et de la Gileppe sont interconnectés pour la fourniture d'eau potable.

Le barrage de la Gileppe n'a jamais vraiment posé de problème en ce qui concerne les inondations. Il a pu de tout temps jouer un rôle d'écrêteur de crue. En effet, en raison du déclin de l'industrie lainière et compte-tenu du fait que l'eau n'y était pas traitée, la capacité du réservoir du barrage surhaussé ne fut jamais exploitée au maximum. Dans les années 1970, la demande en eau industrielle déclina drastiquement, alors que la consommation domestique se stabilisait²¹⁶. De plus, le réseau verviétois ne desservait que l'agglomération jusqu'en 1992, au moment de son raccordement aux adducteurs wallons. A ce moment-là, la consommation régionale avait déjà fortement baissé. Aujourd'hui, l'usine de traitement, d'une capacité de 90 000 m³/j. fonctionne, tout au plus, au tiers de sa capacité. De ce fait, le barrage de la Gileppe peut pleinement jouer son rôle d'écrêteur de crue, mais sur un bassin versant relativement réduit par rapport à l'ensemble des affluents de la Vesdre (50 sur un total de 710 km²). Pour son propre bassin versant, ce barrage a toujours eu un rôle écrêteur suffisant. Tout au long de son histoire, il a permis au moins neuf fois sur dix d'empoter le volume entrant, c'est-à-dire que rien ne sortait au moment de la crue²¹⁷.

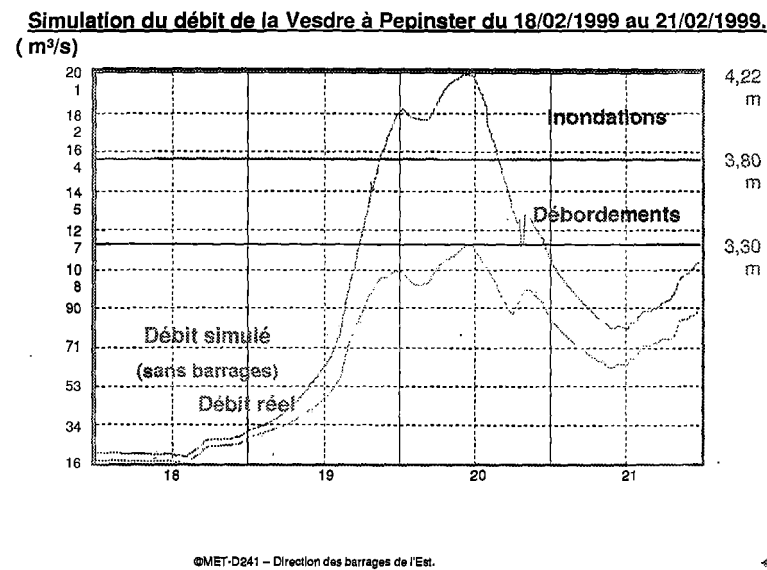
L'écrêtage de crue consiste à retenir toutes les eaux qui s'écoulent dans le réservoir au moment où la rivière est en crue ou menace de crue. Il permet d'éviter ou de minimiser les pics de crue, c'est-à-dire de réduire les débits au moment où la crue et les risques d'inondations sont les plus importants (voir Figure 3-2). Les "tableauteurs", c'est-à-dire les employés qui actionnent les vannes, ferment celles-ci ou ne laissent s'écouler qu'une quantité négligeable d'eau. Pour cela, ils doivent avoir constitué, avant l'intempérie, une réserve d'empotement, notamment en ayant lâché préventivement de l'eau, avant la crue et sans conséquence pour l'aval. Le volume d'empotement correspond au volume laissé libre pour accumuler l'eau entrante derrière le barrage. Au moment, de la crue, les tableauteurs relèvent les déversoirs et ferment les vannes. Le barrage se remplit et, une fois plein, l'eau en excès, le trop-plein, s'évacue au-dessus des déversoirs. Dans le cas de la Gileppe, cela ne s'est produit que très rarement depuis 1971. Afin d'éviter de parvenir au trop-plein, une fois que la crue diminue, les gestionnaires du barrage ordonnent aux tableauteurs de relâcher progressivement de l'eau, en abaissant les déversoirs (voir Figure 3-3). De la sorte, la réserve d'empotement est reconstituée en prévision de prochaines intempéries et

²¹⁶ La consommation des ménages stagne (de 3mio m³ en 1965 à 2,5mio m³ en 1980), alors que la consommation industrielle diminue fortement (de 8,7mio m³ en 1965 à 6,5mio m³ en 1980) (Gonda 1981).

²¹⁷ Les déversoirs du barrage de la Gileppe ont une amplitude de 4m, ce qui permet de jouer sur le volume du lac et constituer une réserve d'empotement de 3mio m³. En cas de précipitations attendues, l'action peut être renforcée avec l'ouverture des vidanges, ce qui libère un volume d'empotement de 7mio m³.

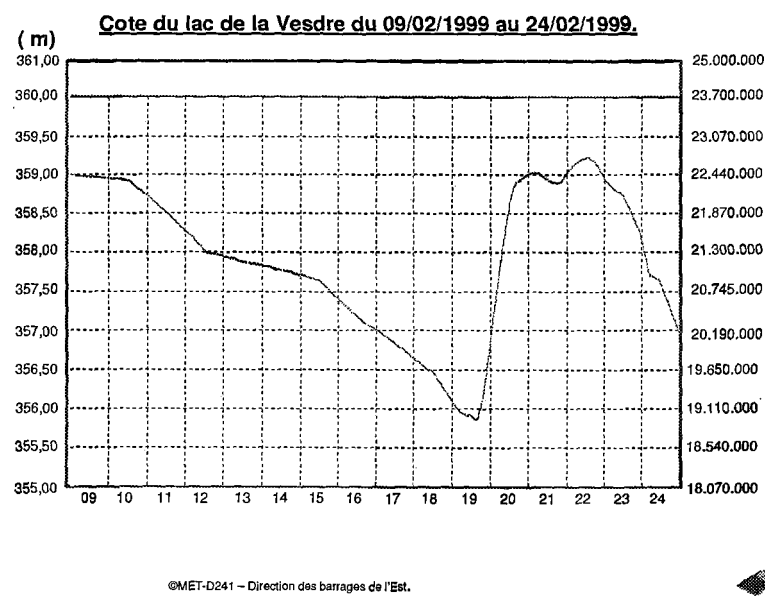
les crues successives sont écrêtées. La rétention, ou l'écrêtage de crue, permet de réduire le débit de la rivière au moment où la crue devrait être la plus forte. La rivière atteint un débit moindre que celui qu'elle aurait eu pendant les pointes de crue, en l'absence de barrage. Le problème de la rétention de crue ne se pose qu'au moment où les barrages sont pleins. Si ce n'est le cas, l'empotement se fait sans difficulté.

Figure 3-2: Simulation du débit de la Vesdre à Pepinster du 18 au 21 février 1999 en l'absence de barrages



Source: MET-D241 – Direction des Barrages de l'Est

Figure 3-3: Cote du lac de la Vesdre du 9 au 24 février 1999



Source: MET-D241 – Direction des Barrages de l'Est

Les problèmes posés par le barrage de la Vesdre en matière d'empotement des crues sont autrement plus importants. En premier lieu, le bassin versant de ce barrage est deux fois plus grand que celui de la Gileppe, pour des réservoirs de volume égal. Le barrage de la Vesdre se remplit plus vite, mais il est aussi plus vite plein. Les besoins en eau étaient également plus importants en raison de l'utilisation maximale de la station de traitement, à saturation au moment de la rivalité²¹⁸. De nombreuses agglomérations dépendaient de cet approvisionnement en eau potable²¹⁹. Sa haute altitude permettait un écoulement gravitaire vers les points hauts de la région. La demande en eau potable augmenta très fortement dans les années 1960, compte-tenu des travaux d'exhaussement du barrage de la Gileppe. En dépit de l'achèvement de ceux-ci en 1971, la demande ne décrut pas pour autant. La station de traitement fonctionnait à plein régime dans la première moitié des années 1980. Le service des Barrages devait pouvoir assurer à l'ERPE une production de 75 000 m³/j. à tout moment de l'année (soit 1 m³/s. ou 27mio m³/an). A cela s'ajoutait, de manière subsidiaire l'obligation de soutenir l'étiage de la Vesdre en été, en faveur des industries d'aval. Aussi, la protection contre les crues n'était pas le but premier des barrages; c'étaient des réserves d'eau potable. Historiquement, la première fonction des barrages était de fournir de l'eau industrielle et de l'eau à la population. S'y ajouta ensuite le soutien à l'étiage, pour satisfaire les besoins des industries riveraines et évacuer la pollution, importante dans la Vesdre. Le troisième fut la production d'électricité, car la station de traitement de la Vesdre et les installations des deux barrages fonctionnent à l'hydro-électricité²²⁰. C'est seulement en quatrième lieu qu'apparut le rôle de rétention des crues²²¹. Encore, cette dernière fonction céderait le pas à la première en cas de difficulté d'approvisionnement en eau potable.

La réponse aux besoins de l'ERPE exigeait une gestion minutieuse du remplissage du barrage et une surveillance des niveaux d'eau. Le service des Barrages devait assurer une fourniture d'eau potabilisable de l'ordre de 75 000m³/j., pratiquement en continu et quelle que soit la saison. Pour ce faire, il a établi des courbes de remplissage du barrage. Ce sont des représentations graphiques qui fixent dans le temps le niveau théorique du lac au-dessous duquel on ne peut descendre si l'on veut être sûr d'avoir pendant toute l'année qui suit, par exemple, 75 000m³/j. à fournir. Le niveau de la courbe est toujours calculé non pas en fonction de l'été qui vient, mais de l'été suivant, sur deux ans en quelque sorte²²². Il permet de supporter une reconduction d'années sèches, soit un niveau de précipitations très faible pendant deux années

²¹⁸ Outre la période 1967-1971 pendant laquelle l'usine de traitement de la Vesdre devait suppléer au barrage de la Gileppe, en travaux, pour l'approvisionnement de Verviers, la production de celle-ci a pratiquement atteint le maximum depuis 1976, soit 27mio m³ produits par an (Entreprise régionale de production et d'adduction d'eau 1990).

²¹⁹ L'adduction dessert la région d'Eupen, la périphérie de Liège et celle de Verviers, la ville de Spa, la plateau de Herve et le campus du Sart-Tilman à Liège (Entreprise régionale de production et d'adduction d'eau 1990).

²²⁰ Il faut tout le temps turbiner pour que la station de traitement soit alimentée, même en été. Il faut donc prévoir un volume d'eau conséquent lors du remplissage du barrage, en hiver.

²²¹ Même si la première note sur la gestion des crues date de 1952, les gestionnaires ne constituaient pas pour autant une réserve d'empotement dans le lac du barrage de la Vesdre.

consécutives²²³. Si le service des Barrages voulait fournir 75 000 m³/j. à l'ERPE, il fallait que le réservoir soit plein à ras bord entre fin janvier et mi-février, c'est-à-dire au moment où les précipitations sont les plus fortes. Une fois plein, le barrage ne jouait plus sa fonction d'écrêteur de crue. Il laissait passer toute l'eau entrante, quelles qu'en fussent les conséquences pour l'aval.

Le service des Barrages était confronté à un *dilemme dans la gestion du barrage* de la Vesdre. D'une part, il devait retenir l'eau au maximum afin d'assurer la sécurité des approvisionnements en eaux potable et industrielle en période d'étiage et, d'autre part, il devait assurer la protection contre les crues des habitants de l'aval. Suite à des crues répétitives, certaines d'entre elles donnant lieu à des inondations, la population et les communes d'aval, plus particulièrement Chaudfontaine, concernée au premier chef, protestèrent contre la gestion des débits de la Vesdre²²⁴. Nombre de personnes accusaient le service des Barrages de procéder à des lâchers d'eau intempestifs au moment des pics de crues. Elles pensaient que les barrages vidaient leur trop-plein d'eau lors de pluies exceptionnelles, la nuit surtout, et qu'à cette occasion, la vallée, inondée une première fois par les intempéries, voyait arriver une seconde vague d'eau, artificielle cette fois. Ils avaient le sentiment que les barrages attendaient le dernier moment pour lâcher, une fois que les riverains avaient les pieds dans l'eau. Cette légende est aujourd'hui démentie, aussi bien par le service des Barrages que par l'administration communale de Chaudfontaine²²⁵. Il n'en demeure pas moins que le mécontentement était important dans la population. C'est à ce moment-là, en 1985, que le bourgmestre de Chaudfontaine contacta le directeur du service des Barrages, M. Pirotton, afin d'examiner les solutions possibles aux problèmes des inondations chroniques du bas de sa commune. Il faut dire que la collaboration entre les deux autorités avait débuté avant cela, avec le rehaussement en 1967 du pont Brackers qui traverse la Vesdre à la hauteur de la piscine de Chaudfontaine. Celui-ci était la cause de nombreux débordements à Chaudfontaine, Trooz et Pepinster²²⁶. Ainsi, le service des Barrages examina les possibilités de réduire l'intensité des crues au-delà des aménagements qui avaient déjà été réalisés.

²²² Le barrage est à son niveau le plus bas en juillet, août et septembre.

²²³ Par exemple, les années 1920-1921, qui ont mis le barrage de la Gileppe à sec, ou les années 1975-1976. Une fois vide, il faut deux ans pour recharger complètement un réservoir de barrage, à la différence des nappes souterraines qui se rechargent tous les ans. Lorsque deux années consécutives sont sèches, ce n'est pas la première année qui est catastrophique pour la fourniture d'eau, mais la seconde.

²²⁴ Une crue correspond au moment où une rivière sort de son lit, tandis que l'on ne parle d'inondation qu'à partir du moment où des habitations sont noyées.

²²⁵ Le service des Barrages affirme, non sans raison, que les barrages n'ont jamais causé d'inondations. En règle générale, en temps de crue, le débit qui sort des barrages ne peut jamais être supérieur au débit qui entre. Les barrages diminuent toujours le débit. Ce que la population appelait un lâcher d'eau, c'étaient en fait les déversoirs qui se entraient en fonction, au moment où les lacs étaient pleins. Le débit entrant était alors égal au débit sortant, ce qui équivalait à une absence du barrage.

²²⁶ Le pont Brackers a été rehaussé, afin de laisser s'écouler un débit supplémentaire de 32m³/s. sans inondations.

Le problème des inondations était récurrent dans la vallée, très encaissée, de la Vesdre et le service des Barrages n'aurait pu y mettre un terme simplement en modifiant la gestion des barrages. Les barrages jouaient un rôle important dans la diminution des crues, mais ce n'était pas leur première fonction. L'approvisionnement en eau potabilisable constituait l'objectif premier de leur gestion. Par ailleurs, même consacrés à l'écrêtage de crue, les barrages ne pouvaient pas résoudre le problème. En effet, de nombreux affluents de la Vesdre ne sont pas contrôlés. La Hoëgne et la Magne, voire même le Fond des Cries juste en amont de Chaudfontaine, ont un débit torrentiel et amènent des volumes d'eau très importants au moment des crues²²⁷. La Hoëgne, dont le bassin versant équivalait au tiers du total du bassin versant de la Vesdre (710 km²) n'est absolument pas contrôlée, ni par un barrage, ni par des écrêteurs de crue, soient des grands bassins d'orage qui retiennent l'eau à l'occasion de fortes précipitations. Cette rivière peut s'emballer en une nuit et atteindre des débits torrentiels sauvages. L'apport de la Hoëgne pendant les crues est quasiment identique à celui de la Vesdre (voir Tableau 3-4). De la sorte, les deux barrages peuvent atténuer les crues et éviter nombre d'inondations, mais sans les faire disparaître.

Tableau 3-4: Historique des pointes de crue de la Vesdre depuis 1952 (débits à Pepinster)

BARRAGES DE L'EST							
HISTORIQUE DES POINTES DE CRUES DE LA VESDRE DEPUIS 1952.							
PEPINSTER							
Date	haut crue (m)	haut sans barrage (m)	débit crue (m³/sec)	débit sans barrage (m³/sec)	point en crue (m)	point en crue (m)	débit Hoëgne (m³/sec)
21/08/1952	3,36		126				
21/12/1952	3,20		113				92
31/01/1961	3,44	4,18	131	183	52	0,70	95
10/01/1965	3,50	4,21	158	226	68	0,91	100
10/12/1965	3,38	4,06	192	298	106	1,10	110
23/10/1974	3,27	4,02	120	174	54	0,75	76
11/07/1980	3,75	4,05	154	177	23	0,30	102
21/07/1980	3,40	4,05	128	161	33	0,45	119
01/12/1981	3,60	4,30	158	210	52	0,70	71
07/02/1984	3,60	4,30	143	197	54	0,72	94
08/09/1984	2,75	3,72	79	152	73	0,97	67
23/11/1984	3,65	4,30	147	218	71	0,95	108
09/02/1985	2,20	2,72	39	77	38	0,52	39
05/07/1985	3,15	4,05	109	262	173	2,25	21
19/01/1986	3,45	4,33	132	214	82	1,10	94
12/03/1988	3,55	4,70	150	235	85	1,15	98
21/12/1993	3,34	4,10	125	190	65	0,76	70
23/01/1995	3,03	3,97	100	170	70	0,94	56
14/09/1996	4,09	5,00	180	295	115	1,21	125
20/02/1999	3,30	4,20	120	190	70	0,92	70
27/01/2002	3,39	4,30	130	200	70	0,96	87
29/02/2002	3,45	4,35	135	185	50	0,70	70
N.B.: le haut de débordement est de 3,30 m. (119 mètres) et le haut d'inondation est de 3,50 m. (121 mètres) celui de 3,55 m. (119 mètres) après la reconstruction du pont. Dredgers & Chassepots en 1997. (Source: M.E.T. - Direction des Barrages de l'Est.)							

©MET-D241 – Direction des barrages de l'Est.

Source: MET-D241 – Direction des Barrages de l'Est

²²⁷ Ceci s'explique principalement par l'imperméabilisation des sols et la généralisation de l'égouttage. Les collines mises à blanc par la récolte du bois pendant la guerre ont renforcé les inondations. Puis les routes ont été asphaltées, les fossés drainants remplacés par des égouts. Aussi, les crues semblaient-elles moins vives avant guerre, selon certains.

En 1985, le MET trouva finalement une *solution technique* à ce problème. Le responsable de la gestion des barrages procéda au recalcul de la courbe de remplissage des barrages, c'est-à-dire le modèle mathématique qui permet de déterminer quel taux de remplissage est nécessaire en hiver afin de garantir l'approvisionnement requis en eau pendant les deux étés suivants. Le service des Barrages mena des consultations informelles avec les usagers concernés, c'est-à-dire l'ERPE, au premier chef, et la Commune de Chaudfontaine. L'ERPE, le principal utilisateur du barrage, observait à cette époque une baisse de la consommation d'eau. La station de traitement de la Vesdre ne fournissait plus constamment 75 000 m³/j. Le service des Barrages lui proposa alors de faire passer le niveau maximal de remplissage du barrage à l'équivalent d'une fourniture de 70 000 m³/j. en été au lieu des 75 000 m³/j. habituels. Ceci diminuait la hauteur du lac de 1,50 m., la faisant passer de la cote altimétrique 359,50m à 358m (pour un maximum de 360m), et constituait une réserve d'empotement de minimum 2mio de m³ de janvier à mars. En contrepartie, le service des Barrages s'engageait à rattraper la courbe des 75 000m³/j. à la fin de la période hivernale. Evidemment, en cas de sécheresse exceptionnelle de mars à mai, il serait difficile de retrouver la courbe. C'est alors que l'ERPE accepta de prendre ce risque, de n'avoir que 70 000m³/j. en été en cas de reconduction d'années sèches. Pour sa part, le service des Barrages, s'engagea à rehausser le niveau maximum de remplissage au cas où l'ERPE aurait rencontré des difficultés au cours d'un été. Les deux acteurs prirent donc de commun accord la décision d'assumer l'accroissement d'un risque de pénurie d'eau, ceci au bénéfice de la population riveraine de la Vesdre en aval qui subissait régulièrement des inondations. Le service des Barrages réduisit donc le niveau maximal de remplissage du barrage. Depuis lors, les barrages ont atténué les inondations dans la basse vallée de la Vesdre. Les crues qui ont suivi ont toujours été écrêtées et les inondations causées ne pouvaient être évitées au moyen de l'action des barrages²²⁸.

De manière assez surprenante, *aucun document* n'entérine cet accord, pris de manière tout à fait informelle entre les acteurs en 1985, en l'absence de régulations spécifiques sur la gestion des barrages ou le contrôle des inondations. L'arrangement est soutenu par le consentement du gestionnaire de barrage à résoudre la rivalité, alors même que celui-ci a la pleine capacité de contrôle des droits de disposition sur l'eau stockée dans le réservoir. Le barrage de la Vesdre est propriété de l'Etat et aucun droit de disposition ou d'usage n'est formellement octroyé à l'ERPE²²⁹. L'ERPE dispose *de facto* d'un droit de disposition, alors que la vocation du barrage est la fourniture d'eau potabilisable, mais ce droit n'est pas

²²⁸ Il n'y a plus d'inondations actuellement entre les barrages et Pepinster. Voir aussi le Tableau 3-4: en orange sont surlignés les débits de crues qui donnent lieu à des inondations à Pepinster. La simulation montre le nombre d'inondations qui ont pu être évitées par les barrages.

²²⁹ Il existe un certain nombre de conventions liées au barrage d'Eupen, mais très limitées dans leur portée. La première octroie aux Câbleries d'Eupen, la première usine en aval du barrage, un débit minimal résiduel de 40l/s. D'autres concernent la pratique de la voile sur le lac ou des lâchers d'eau occasionnels pour la pratique du kayak. Enfin, un débit de 0,5m³/s. est turbiné en permanence afin d'approvisionner la station de traitement d'Eupen en électricité.

entériné dans un arrêté royal, comme ce fut le cas en 1866 pour la Ville de Verviers. L'accord fut mis en œuvre dans la note de manutention des eaux, c'est-à-dire les instructions laissées aux tableauteurs par les ingénieurs du service des Barrages, ou bien au moyen d'une simple feuille qui représentait la nouvelle courbe. La note de manutention des eaux est un document interne au service des Barrages qui définit les cotes et la réserve à maintenir en cas de crue. Cet arrangement n'a jamais été remis en question par la suite, en raison d'une stabilité de la demande en eau potable. De plus, après 1992, le problème de la saturation de la station de traitement de la Vesdre ne se pose absolument plus, alors que la station de traitement de la Gileppe entre en service et que les deux barrages sont interconnectés. En cas de pénurie à Eupen, la Gileppe pourrait augmenter sa production sans problème et sans inconvénient pour les usagers de la distribution d'eau. Ce ne fut encore jamais nécessaire²³⁰.

3.3.2. Activation des règles par les usagers

Usager 1: Service des Barrages du ministère des Travaux publics. Sur le plan organisationnel, l'administration des Barrages se compose de deux directions, la direction des Barrages de l'Est, établie à Verviers, et la direction des Barrages de l'Ouest, établie à Couvin. Cette administration dépend aujourd'hui de la direction générale des Voies hydrauliques du ministère wallon de l'Équipement et des Transports (MET). Par le passé, il n'existait qu'un seul service des Barrages, rattaché au ministère national des Travaux publics. Avec la régionalisation, ce service a d'abord été scindé en deux en 1980, une partie régionalisée sur les compétences liées à la production et à l'adduction d'eau, la future ERPE, et une partie en charge de la gestion des barrages, restée nationale jusqu'à la deuxième phase de régionalisation de 1988. C'est alors que les Travaux publics ont été régionalisés et que la composante wallonne s'est appelée MET. À l'époque de la résolution de la rivalité, l'ERPE est déjà séparée du service des Barrages et celui-ci est une direction du ministère des Travaux publics. Trois barrages (la Vesdre, la Gileppe et Nisramont) sont placés sous la responsabilité de ce service et environ 45 personnes y travaillent. Le service est chargé de l'entretien et de la gestion des barrages, ainsi que de la réalisation de projets pour la Société wallonne des Eaux (SWDE) qui commande des études comme des grandes adductions d'eau.

Service des Barrages: rivalité et objectifs. La première mission du service des Barrages est de répondre à la demande d'eau potabilisable, de constituer et de gérer des réserves d'eau potable. L'écrtage de crue n'est pas sa première priorité, bien que cette mission ait pris une place grandissante à mesure que diminuait la consommation d'eau potable. Dès 1952, le service élabore une première note pour gérer les crues de la Vesdre. En 1967 encore, le service des Barrages rehausse le

²³⁰ En 2003 aussi, le niveau du lac était fort bas, mais l'ERPE est parvenue à faire fonctionner la station de traitement sans grand problème. Le basculement de la production vers la Gileppe pour cause de manque d'eau à Eupen ne s'est jamais produit et l'ERPE n'a jamais subi d'inconvénient au recalcul de la courbe de remplissage du barrage de la Vesdre.

pont Brackers à Chaudfontaine. Il existe un réel souci de participer à la lutte contre les inondations, même si ce n'est pas la première vocation des ouvrages. Il a fallu pour cela que les esprits évoluent. Dans les années 1970, M. Van Bellinghen, directeur du service des Barrages, était très assertif vis-à-vis des riverains. Il leur disait: "Si le barrage n'était pas là, vous auriez été encore bien plus noyés. S'il n'était pas là, vous seriez aussi bien plus souvent noyés. Imaginez le paquet d'eau qui entre dans le barrage, il n'entrerait pas dans le barrage, il viendrait dans vos caves. Et quelquefois, quand le barrage est plein, c'est comme s'il n'y avait pas de barrage, qu'est-ce que vous voulez?". Son successeur, M. Pirotton, adopta une attitude beaucoup plus ouverte au souci des riverains. Il souhaitait systématiser la gestion des crues. Avant l'arrangement qu'il conclut avec l'ERPE et Chaudfontaine, il n'y avait aucune instruction. Sur place, les tableauteurs téléphonaient à l'ingénieur de garde quand ils avaient un problème. L'ingénieur demandait les cotes, faisait ses calculs et donnait les instructions. Le service des Barrages ne subit aucune contrainte politique pour renforcer l'écrêtage de crue, ni aucune injonction. Tout le monde admettait la priorité à la production d'eau potable. L'enjeu pour le service des Barrages consistait à assurer un débit distribuable le plus élevé possible tout en ayant la possibilité d'avoir une réserve d'empotement pour écrêter les pics de crue.

Service des Barrages: règles activées et ressources d'action. Vers 1985, le service des Barrages s'aperçoit que l'ERPE n'utilise plus la réserve d'eau disponible au maximum de sa capacité. La demande en eau diminue. C'est en fonction de ce constat qu'il envisage la révision de la courbe de remplissage. Le barrage de la Vesdre fut construit et entièrement financé par l'Etat, plus précisément par le ministère des Travaux publics, tout comme la station de traitement. Le barrage est donc la propriété de l'Etat, et le réservoir se trouve sur des terrains de l'Etat. La question de la propriété de l'eau ne s'est jamais posée. Aucun juriste n'a jamais tranché le fait de savoir si l'eau du barrage, propriété publique, relevait du domaine public ou du domaine privé, s'il s'agissait d'un lac ou d'un étang. Quoi qu'il en soit, le service des Barrages, représentant l'Etat, est le gestionnaire de cette masse d'eau et il lui revient d'en distribuer l'usage. Aucun texte ou règlement ne précise la manière dont sont réparties les eaux. Seul l'arrêté royal de 1866, relatif au barrage de la Gileppe, fournit des indications sur la gestion des barrages en général, mais sans qu'il ne s'applique à ces autres barrages²³¹. Il répartit les usages entre le soutien à l'étiage et la fourniture d'eau industrielle. Ainsi, la priorité donnée à la production d'eau potable est purement coutumière, mais elle guide le comportement des gestionnaires du barrage. C'est donc en propriétaire que le service des Barrages décide

²³¹ Arrêté royal du 1^{er} février 1866 (M.B., 20 février), art. 2: "Il sera fait de l'eau du réservoir deux usages différents: une quantité de 3,000,000m³ sera affectée annuellement à augmenter directement le débit de la Vesdre aux époques où les riverains en feront la demande; le surplus de l'eau sera attribué à la ville de Verviers".
Art. 4: "L'eau que la ville est autorisée à prendre devra être, en suivant l'ordre des dates, entièrement mise à la disposition des établissements industriels reliés, ou pouvant être, dans des conditions économiques convenables, reliés à la canalisation" (cf. note 149, p. 174).

de la réallocation de son bien, en fonction des utilités tirées de celui-ci par chacun²³². En terme de ressources, le service des Barrages possède les compétences techniques nécessaires à la modification de la gestion du barrage. Ses quatre ingénieurs sont spécialisés dans la gestion des grands barrages et tiennent leurs connaissances à jour²³³. Ils sont également investis de valeurs relatives à la défense de l'intérêt public. De plus, les agents du service des Barrages conservent de très bonnes relations avec leurs anciens collègues qui sont désormais à l'ERPE. Ces deux organisations n'en formaient qu'une au début des années 1980.

Usager 2: Commune de Chaudfontaine. Chaudfontaine est une ville thermale réputée pour ses eaux carbo-gazeuses et sa production d'eau minérale. Depuis la fusion des communes de 1976, Chaudfontaine est rattachée à Embourg, une commune située sur les hauteurs, ce qui fait d'elle une commune de taille importante (25,7 km²) et qui compte 20 700 habitants. Le bas de Chaudfontaine est établi le long de la Vesdre peu avant sa confluence avec l'Ourthe et rencontre de fréquents problèmes d'inondations. L'administration communale est assez complète et spécialisée pour une commune de cette importance. En particulier, le service Sécurité est composé de quatre personnes, deux techniciens et deux employés. C'est lui qui est notamment en charge des dossiers des calamités. Les inondations sont, pour leur part, essentiellement gérées par le service des Travaux. Cela consiste à barrer les routes et pomper quand il est nécessaire de pomper. Dans la période récente, jamais les riverains n'ont dû être évacués. Dans la résolution de la rivalité, c'est le bourgmestre qui discute directement avec le directeur du Service des Barrages. Le pouvoir communal et le bourgmestre réagissent à une série de petits événements, répétitifs, et à un certain ras-le-bol de la population. Celle-ci pense qu'il suffit de curer un peu la rivière et de retenir aux barrages pour que le problème soit résolu.

Chaudfontaine: rivalité et objectifs. L'objectif de la commune de Chaudfontaine est simple. Il consiste à ne plus devoir subir d'inondations dans le bas de la vallée. Les autorités communales se sont déjà impliquées dans un certain nombre de travaux, notamment le surhaussement du pont Brackers en 1967 et l'aménagement du ruisseau du Fonds des Cries selon les conseils du service des Barrages. Dans cette rivalité, il importe aussi aux autorités communales de répondre à la grogne de leurs citoyens, lesquels sont persuadés que les barrages lâchent des eaux au moment des pics de crue. L'enjeu relève donc également de la politique communale. Le bourgmestre en charge de ce dossier des inondations ne fut d'ailleurs pas réélu en 1989.

Chaudfontaine: règles activées et ressources d'action. Mis à part les démarches (par ex. entretiens avec le chef du service des Barrages) que le bourgmestre effectue au service des Barrages afin de faire valoir les intérêts de ces

²³² C'est aujourd'hui le MET qui détermine la répartition des usages et les priorités pour l'ensemble des barrages.

²³³ Ils participent notamment à la Commission mondiale des Barrages.

concitoyens, il y a peu à faire. Aucun texte légal ne précise la manière dont doivent être gérés les barrages et les crues. Le vide juridique est total. De ce fait, la gestion quantitative de l'eau dans ce bassin relève des droits de propriété. Par extension, nous pouvons affirmer que le bourgmestre représente les propriétaires riverains qui subissent le préjudice des inondations. Toutefois, l'affaire ne peut pas entrer dans la catégorie des troubles de voisinage en raison du fait que les barrages ne sont pas responsables des crues. Tout au plus, peuvent-ils contribuer à atténuer l'ampleur de ces crues de sorte que soient évitées les inondations. Le bourgmestre s'adresse au bon vouloir du gestionnaire-propriétaire, lequel peut décider d'accroître le rôle d'écrêteur de crue, mais de manière tout à fait discrétionnaire. S'agissant des ressources, la commune dispose d'un certain nombre de services techniques et d'une expérience des crues. Ses agents observent l'évolution des débits de la Vesdre et ont accumulé une grande expérience empirique des crues de la rivière. La commune ne semble pas pouvoir user de ressources politiques dans cette rivalité. D'une part, c'est une liste municipale qui est au pouvoir, en quelque sorte un parti très local, avec très peu de relais auprès des autorités régionales et nationales. D'autre part, le service des Barrages a une tradition d'autonomie vis-à-vis de son pouvoir politique de tutelle et il porte la responsabilité de l'approvisionnement en eau potable d'une partie substantielle de la province de Liège. C'est plutôt de diplomatie dont la commune fait preuve.

Usager 3: L'Entreprise régionale de Production et de Grand Transport d'Eau (ERPE). L'Entreprise régionale de Production et de Grand Transport d'Eau (ERPE) est une émanation de la loi du 8 août 1980. A cette date, le service des Barrages du ministère des Travaux public est régionalisé pour ce qui concerne la production et l'adduction d'eau potable à partir des barrages-réservoirs. Il est scindé en deux. 100 emplois sur les 214 du cadre sont régionalisés et, selon l'arrêté de l'exécutif wallon du 1^{er} juillet 1983, 90 d'entre eux intègrent le ministère de la Région wallonne (Entreprise régionale de production et d'adduction d'eau 1990). Le partage des installations et les compétences entre les deux services ont nécessité une série d'arrangements pour garantir, d'une part, la sécurité de l'approvisionnement en eau (compétence régionale) et, d'autre part, la sécurité du barrage et des riverains (compétence nationale). Toutefois, l'ERPE ne devient une entreprise d'Etat²³⁴ qu'avec le décret wallon du 2 juillet 1987. Au moment de la résolution de la rivalité, l'ERPE est une direction de la direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement (DGRNE) du ministère de la Région wallonne (MRW). Avec ses trois stations de traitement de la Vesdre à Eupen, de l'Ourthe à Nisramont et du Ry de Rome à Couvin (auxquelles s'ajoutera la station de la Gileppe en 1992), l'ERPE assure une production d'eau potable de 45mio m³, soit 11% de la production totale de Wallonie et 64% de la production à partir d'eaux de surface.

²³⁴ Au sens de la loi du 22 octobre 1970 qui érige en entreprise d'Etat le service en charge de la gestion du complexe de Nisramont et de la loi du 28 juin 1963, titre II, modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat.

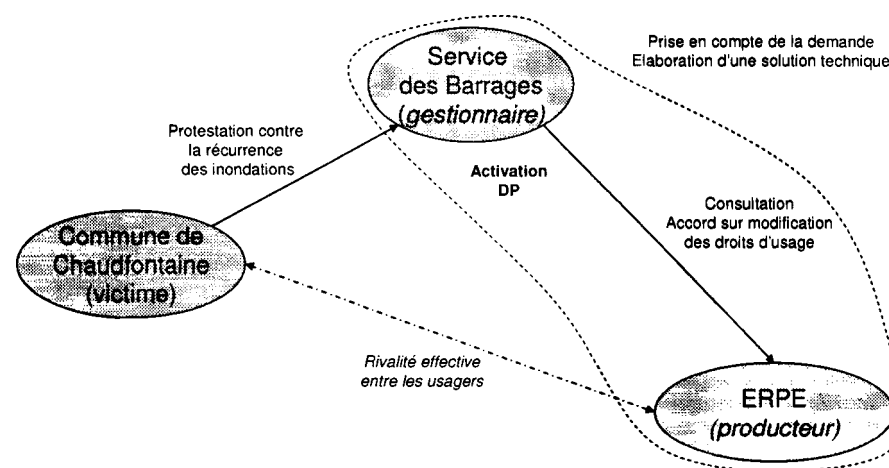
ERPE: rivalité et objectifs. Depuis 1976, la production d'eau potable a pratiquement atteint le maximum de la capacité de l'usine de traitement de la Vesdre, soit 27mio m³/an (Entreprise régionale de production et d'adduction d'eau 1990). Ce n'est seulement qu'à partir de 1983, que la production commence un petit peu à décliner pour repasser sous la barre des 25mio m³/an. La mission de l'ERPE consiste à garantir un approvisionnement continu en eau potable des sociétés de distribution d'eau. L'entreprise ne peut pas mettre en danger cet approvisionnement. Elle ne pourrait admettre le fait que l'écrêtage de crue prenne le dessus sur la production d'eau dans la gestion du barrage dont son approvisionnement dépend. De plus, le souvenir d'août 1976, au moment où le barrage de la Vesdre était pratiquement à sec après une première année sèche en 1975, reste très présent à l'esprit des dirigeants de l'ERPE. Cependant, ceux-ci constatent une tendance à la baisse de la consommation d'eau potable. La production à partir de la station de la Vesdre n'est plus aussi tendue en 1985 qu'elle ne l'était les années passées et bien que le réseau des adducteurs wallons ne cesse de s'étendre. Ainsi, le seul enjeu pour l'ERPE consiste à sécuriser son approvisionnement en eau potable.

ERPE: règles activées et ressources d'action. Lorsque l'ERPE accepte de discuter avec le service des Barrages sur la révision de la courbe de remplissage, elle est bien consciente de ses droits sur le barrage, bien que ceux-ci soient coutumiers. L'ERPE bénéficie d'un droit de disposition exclusif sur les captages d'eau dans le réservoir du barrage, à l'image de celui dont dispose la Ville de Verviers sur l'eau de la Gileppe selon l'arrêté royal de 1866²³⁵. Toutes les parties acceptent le fait que la vocation première du barrage de la Vesdre soit d'assurer la production d'eau potable. La légitimité de l'usage de l'ERPE n'est pas du tout remise en question. Toutefois, l'ERPE doit s'assurer d'un remplissage en hiver suffisant pour couvrir les besoins estivaux. S'agissant des ressources, l'ERPE possède avant-tout des relations privilégiées avec le service des Barrages.

La rivalité effective se déroule entre la commune de Chaudfontaine et l'ERPE, bien que les deux usagers ne s'affrontent pas directement (cf. Figure 3-4). Chaudfontaine s'adresse au service des Barrages afin que celui-ci s'implique davantage dans la lutte contre les inondations. Avant de prendre sa décision, le service des Barrages consulte l'ERPE qui répond favorablement à la proposition d'arrangement local.

²³⁵ Si les droits de disposition de l'ERPE sur l'eau du barrage de la Vesdre n'ont pas été officialisés à l'origine, c'est que le service des Barrages procédait lui-même au traitement de l'eau, une situation différente de celle de Verviers. Ces droits n'ont pas davantage été précisés au moment de la scission du service des Barrages en 1980.

Figure 3-4: Représentation graphique des liens entre acteurs et des coalitions formées dans le cas des inondations dans la basse vallée de la Vesdre (C_2 Inondations)



3.3.3. Configuration de confrontation

Arrangement local. C'est une solution technique qui met fin à la rivalité entre la lutte contre les inondations et la production d'eau potable: le recalcul de la courbe de remplissage du réservoir et la constitution d'une réserve minimale d'empotement. Après avoir constaté que la quantité d'eau qui devait sortir de la station de traitement de la Vesdre diminuait, le service des Barrages a pu revoir les niveaux d'eau en fonction du débit distribuable nécessaire²³⁶. Avant que l'accord ne soit scellé, il retraça la courbe de 70 000m³/j., pour voir ce que cela donnait en terme de niveau du lac en janvier-février. Cela donnait effectivement une possibilité d'empotement intéressante d'environ 2mio m³. Il présenta alors ces résultats à l'ERPE. La discussion était facile compte tenu que le personnel de l'ERPE relevait du service des Barrages jusqu'en 1983. Les dirigeants respectifs, M. Pirotton pour les Barrages et R. Collienne pour l'ERPE, étaient d'anciens collègues. M. Pirotton proposa alors la chose suivante à R. Collienne: "On prend le risque de ne pas avoir 75000m³/j. en été, ou l'été suivant. On ne donnera que 70000m³/j. Prenons ce risque, mais seulement pendant le temps le plus court possible". L'idée consistait à limiter la hauteur du lac à l'équivalent des 70 000m³/j. toute l'année, soit à 358m (au lieu de 359,50m) pendant la période critique de janvier-février puis, une fois cette période passée, à essayer de rejoindre le plus rapidement possible la courbe d'évolution du niveau du lac équivalente aux 75 000m³/j. Après cela, le service des Barrages était certain de pouvoir même fournir les 75 000m³/j., tout en ayant créé une réserve d'empotement. Le risque était donc pris pendant deux ou trois mois. Ainsi, en 1985, le service des Barrages prit la décision de revoir le modèle en accord avec l'ERPE.

²³⁶ La diminution de l'intensité de l'usage eau potable contribue à rendre possible l'arrangement local.

Cet accord est *totalement informel*. C'est un accord verbal pris entre M. Pirotton et R. Collienne. Une fois obtenu, le service des Barrages envoya la courbe à l'ERPE. Cette courbe fut ensuite reproduite dans la note de manutention des eaux, c'est-à-dire la note de service qui précise les instructions pour la gestion des vannes, et fournie en guise d'instructions aux tableauteurs. La démarche fut conduite par un groupe de deux ou trois personnes qui ont agi en gardant à l'esprit le fait que la fonction des barrages demeurerait l'approvisionnement. Il est, de surcroît, difficile de dater précisément l'accord tout comme sa mise en œuvre. Le document qui présente le calcul n'est pas nécessairement celui qui l'entérine. Du coup, aucune date précise ne marque cet arrangement. La constitution de la réserve aujourd'hui disponible ne s'est pas faite en une fois, mais la démarche débute avec cet accord de 1985. La courbe est d'abord passée d'un équivalent de 75 000 m³/j. à 70 000 m³/j., pour atteindre 65 000 m³/j. aujourd'hui et une réserve d'empotement de 3,5mio m³, avec chaque fois une amélioration possible sur les crues de la Vesdre. Il est désormais assez facile de gérer les crues, ce qui n'était pas du tout le cas avant 1985.

Coercition. Cet accord est consenti entre le service des Barrages et l'ERPE, à la demande de la Commune de Chaudfontaine. La Commune de Chaudfontaine n'avait aucun moyen de faire valoir les intérêts des riverains de la Vesdre autrement que par la conviction. Toutefois, l'usager rival, l'ERPE en l'occurrence, ne fait pas de difficultés à trouver un arrangement. Son directeur est ouvert au dialogue et il constate, au même moment, une légère décroissance des besoins en eau potable. Les conditions sont réunies pour qu'il accepte de prendre le risque d'un approvisionnement réduit (de l'ordre de 60 000m³/j.) en cas de reconduction d'années sèches. Encore une fois, aucune contrainte n'obligeait l'ERPE à accepter l'accord. Enfin, le service des Barrages joue un rôle de médiateur et arbitre entre les deux usages, sans perdre à l'esprit que l'approvisionnement en eau potable reste la priorité du barrage. Il doit cette position d'arbitre à son statut de propriétaire du barrage et, vraisemblablement, de l'eau du réservoir, au nom de l'Etat. C'est lui qui attribue les droits de disposition sur les eaux du réservoir, principalement le droit exclusif de captage de l'ERPE. Ainsi, l'accord est tout à fait consenti entre les parties. Il n'existait pas d'alternatives possibles pour régler ce différent, étant donnés la position d'arbitre du service des Barrages, la forte légitimité de l'usage de l'ERPE, ainsi que l'existence d'un vide juridique en matière de gestion des barrages et des crues²³⁷. Cependant, il est important de signaler que cet arrangement est à tout moment réversible, par la seule volonté du service des Barrages. Celui-ci n'aurait pas hésité un seul instant à repasser à une courbe de remplissage équivalente à 75 000m³/j. dans la mesure où la fourniture d'eau aurait dû pâtir de l'arrangement. Il est bien clair dès le début que la fourniture d'eau potable demeure la priorité absolue.

²³⁷ Si l'on s'éloigne quelque peu du strict point de vue des acteurs, on peut envisager que passer par une nouvelle législation ou réglementation qui impose un arbitrage entre production et protection contre les crues ou instaurer une compensation des riverains par l'ERPE sont bien des alternatives, même si elles n'ont jamais été évoquées.

Coûts. Les coûts pour les différentes parties sont relativement limités. Pour la commune de Chaudfontaine, ils sont nuls. Ils restent minimes pour le service des Barrages. Celui-ci se voit dans l'obligation de limiter le débit distribuable pendant quelques mois de l'année, particulièrement en cas de reconduction d'années sèches. Ses ingénieurs ont dû procéder à une adaptation de leur mode de gestion de l'installation, mais sans qu'aucun investissement matériel ne soit nécessaire. Ceux-ci doivent également optimiser davantage le remplissage du réservoir à la fin de l'hiver pour remplir les objectifs d'approvisionnement en été, ce qui réclame une gestion plus minutieuse du barrage. Enfin, l'ERPE endosse un risque de pénurie d'eau en été en cas de reconduction d'années sèches. Elle accepte également le fait que si le lac est trop bas, elle doit limiter ses besoins à 60-65 000m³/j. Ainsi, R. Collienne, le directeur de l'ERPE a pris un risque afin de limiter les inondations dans la basse vallée de la Vesdre et de libérer une réserve d'empotement de 2mio m³ pour la gestion des crues, particulièrement entre janvier et février, pendant les mois où le barrage est plein et les pluies sont les plus abondantes. Ce coût est réduit à partir de 1992, suite à la connexion de la station de traitement de la Gileppe à l'adducteur Eupen-Seraing. Les deux stations de traitement sont interconnectées et la station de la Gileppe, en surcapacité, peut palier à une pénurie d'eau.

Bénéfices. Au moyen de cet arrangement local, le service des Barrages conserve en permanence 2mio m³ de marge dans le réservoir de la Vesdre pour écrêter les pics de crue. De la sorte, il renforce le rôle d'écrêteur de crue du barrage et ceci sans affecter la production d'eau potable. L'utilité publique du barrage est optimisée avec la prise en compte d'usages multiples²³⁸. S'agissant de la commune de Chaudfontaine, la gestion des crues est fortement améliorée et celle-ci en subit moins les conséquences. Il est vrai que le problème des inondations n'est pas solutionné, mais la commune reconnaît que les barrages ne peuvent pas tout. La régulation des débits de la Hoëgne reste un problème, mais elle est indépendante de cette rivalité. En tout cas, les barrages contribuent davantage que par le passé à réduire les crues. L'ERPE ne tire, pour sa part, aucun bénéfice de l'arrangement, si ce n'est la garantie d'un retour à l'ancien mode de gestion en cas de problèmes posés à la production d'eau par cet arrangement local. Elle préserve la bonne entente avec le service des Barrages sans pour autant subir un risque réel pour son approvisionnement en eau brute.

Perception de l'arrangement. La commune de Chaudfontaine est très satisfaite et elle ne manque pas de le faire savoir au service des Barrages. En atteste une lettre de l'ancien bourgmestre de Chaudfontaine (M. Philippe Grisard de la Rochette) datée de 1995: "Les habitants soussignés, qui connaissent bien la Vesdre, [...] reconnaissent que la situation a changé du tout au rien, que depuis des années maintenant, l'action régulatrice des barrages est d'une efficacité remarquable[...]" . Depuis, la collaboration des autorités communales de Chaudfontaine avec le service des Barrages n'a

cessé de s'intensifier, notamment par le biais du Contrat de Rivière de la Vesdre. Pendant les crues, les deux parties sont en contact permanent et échangent leurs informations²³⁹. En revanche, les riverains n'ont pas tous été convaincus de la bienfaisance régulatrice des barrages. La croyance des lâchers intempestifs des barrages pendant les pics de crue demeure très vive²⁴⁰. En ce qui concerne l'écrêtage de crue, le service des Barrages est très satisfait d'assurer cette fonction. Il n'a jamais remis en question l'arrangement conclu en 1985 et, au contraire, a progressivement accru les réserves d'empotement pour atteindre 3,5mio m³ en 2003²⁴¹. La diminution des besoins en eau s'est confirmée. Dès lors l'ERPE n'a jamais dû pâtir de cet arrangement et ne s'en est jamais plainte.

Conclusion. Dans le cas des inondations en basse vallée de la Vesdre, la rivalité repose sur un partage de l'usage des barrages entre la production d'eau potable et la protection contre les crues. Une commune en aval demande que les barrages tiennent plus compte des inondations dans leur gestion. Suite à une concertation avec le producteur d'eau potable, dans un contexte de diminution des besoins en eau, le service des Barrages décide de revoir la courbe de remplissage des barrages afin de constituer une réserve d'empotement qui soit à même de retenir l'eau au moment des pics de crue. C'est sur base de la propriété de l'Etat sur l'ouvrage (et sur l'eau qui s'y accumule), et en l'absence de droits de disposition formels du producteur d'eau sur cette eau, que le gestionnaire peut arbitrer entre les deux usagers. Seulement, cet accord n'est possible que dans la mesure où le producteur d'eau accepte de prendre un risque (de 1985 à 1992 uniquement) sur l'approvisionnement de sa station de traitement en cas de reconduction d'années sèches. Ainsi, les barrages ont limité l'ampleur de la plupart des crues et permis d'éviter un certain nombre d'inondations (voir Tableau 3-4, p. 202). L'arrangement tient en grande partie à la bonne entente entre les différents acteurs. Il est le fruit d'une entente cordiale et amicale entre eux. Ces bons rapports personnels contribuent, aujourd'hui encore, à la bonne gestion des crues dans le bassin²⁴². En terme de durabilité, nous pouvons en premier lieu affirmer qu'il s'agit d'un accord solide, qui n'a jamais été dénoncé par l'une des parties. Cet arrangement ne se fait pas non plus au détriment de la ressource. Il ne cause pas non plus préjudice à la production (économique) d'eau potable. Cependant, en termes sociaux, les riverains continuent de subir des inondations à Chaudfontaine, ainsi qu'en amont et en aval de la commune. Toutefois, les barrages sont moins responsables de cela que l'emballement de certains affluents de la Vesdre, la Hoëgne principalement, dont le débit n'est pas contrôlé. Nous pouvons à ce titre affirmer que l'arrangement est durable dans la mesure où la consommation reste stable.

²³⁸ Cette prise en compte des usagers par le service des barrages s'étend, par la suite, aux lâchers d'eau pour les kayaks, mais hors période de fraie par respect pour les pêcheurs. De plus, la pratique de la voile est autorisée sur le lac de barrage.

²³⁹ Ce fut plus particulièrement le cas au moment des crues de septembre 1998.

²⁴⁰ A en croire les questions et les réactions dans la salle à l'occasion de la rencontre sur les inondations organisée par le Contrat de Rivière de la Vesdre à Pepinster le 7 octobre 2004.

²⁴¹ Suite à des contacts avec le Contrat de rivière de la Vesdre et la Commune de Chaudfontaine.

Encadré 3-6: Codage des variables et premier test des hypothèses pour le cas des inondations en Vesdre (C₂ Inondations)

Qualification des usagers:	ERPE: Propriétaire (H ₂) Commune de Chaudfontaine: Représentante des propriétaires fonciers riverains et absence de politique publique (H ₂) Service des Barrages: Propriétaire de l'infrastructure et de l'eau
Règles activées:	ERPE: Droit de disposition <i>de facto</i> sur l'eau du réservoir Commune de Chaudfontaine: Appel au propriétaire (service des Barrages) Service des Barrages: Gestionnaire du bien de l'Etat (eau et installation) et arbitre de la rivalité
Configuration de confrontation:	DP versus DP (H ₄)
Nature de l'arrangement:	Accord consenti
Distribution des coûts (nets):	Coûts redistribués (risque pour l'ERPE)
Forme de l'arrangement local:	Arrangement négocié (coûts négligeables pour l'ERPE)
Test des hypothèses: Activation:	H ₂ : L'usager active un DP s'il est reconnu propriétaire → Validée H ₂ : L'usager active un DP s'il est reconnu propriétaire → Infirmée (+ absence de PP)
Confrontation:	H ₄ : Si configuraiton DP/DP, alors arrangement bilatéral→ Infirmée (à discuter)

²⁴² Ils permettent, par exemple, de court-circuiter les canaux officiels, ne serait-ce qu'en matière de diffusion des informations météorologiques ou de prévision des crues.

Tableau 3-5: Synthèse de la rivalité relative aux inondations en basse vallée de la Vesdre (C₂ Inondations)

Cas	Chronologie des événements	Règles activées	Arrangement local	Consentement et contraintes	Coûts <i>Coût financier</i> <i>Préjudice financier</i> <i>Perte de valeur de propriété</i>	Bénéfices
C₂. Inondations en basse vallée de la Vesdre	1 ^{er} fév. 1866: AR qui autorise la Ville de Verviers à pratiquer une prise d'eau dans le réservoir de la Gileppe 28 juil. 1878: Inauguration du barrage de la Gileppe 1920-1921: Sécheresse reconduite sur deux ans 1949: Inauguration du barrage de la Vesdre 1950-1970: Construction de l'adducteur Eupen-Seraing 1951: Entrée en service de la station de traitement d'Eupen 1952: Premières instructions en cas de crue 1960s: Projet de barrage sur la Hoëgne 1964: Augmentation importante de la production Janv. 1965: Crues très importantes Déc. 1966: Crues très importantes 1967: Début des travaux de surhaussement du barrage de la Gileppe 28 déc. 1967: Loi relative aux cours d'eau non-navigables (CENN) 1970: Pic de production 1970: Relevé topographique des zones inondables (inachevé) 20 oct. 1971: Inauguration du barrage surhaussé de la Gileppe 1975-1976: Double année de sécheresse 1976: Arrivée à saturation	<u>Commune de Chaudfontaine:</u> - Droits de propriété de l'Etat sur le barrage <u>Service des Barrages:</u> - Droits de propriété de l'Etat sur le barrage <u>ERPE:</u> - Droits de disposition sur l'eau du barrage octroyé par l'Etat (droit informel, extension de l'A.R. de 1866)	Solution technique: - Recalcul de la courbe de remplissage et constitution d'une réserve d'empotement - Accord totalement informel en 1985, mais impossible à dater précisément	<i>Enjeux:</i> <u>Commune de Chaudfontaine:</u> - Limiter la fréquence des inondations, lesquelles sont récurrentes et causent de gros dégâts aux habitations - Eviter les problèmes sociaux liés aux inondations et les procédures de versement d'indemnités <u>Service des Barrages:</u> - Satisfaire la demande en eau potabilisable - Jouer un rôle d'écrêteur de crues <u>ERPE:</u> - Assurer une fourniture d'eau potable correspondante à la demande - Baisse de la demande en eau - Souvenir de la sécheresse de 1976 encore présent <i>Consentement:</i> Accord consenti entre le service des Barrage et l'ERPE, suite à la demande de la Commune de Chaudfontaine <i>Contraintes:</i> <u>Commune de Chaudfontaine:</u> - Aucune contrainte <u>Service des Barrages:</u>	<u>Commune de Chaudfontaine:</u> - Aucun - La commune continue à subir les inondations, mais plus à cause des barrages <u>Service des Barrages:</u> - Adaptation technique sans nécessité d'investissement - Parvenir à récupérer la courbe des 75 000m³/j. à la fin de la période hivernale <u>ERPE:</u> - Risque d'une pénurie d'eau en été en cas de reconduction de deux années sèches - Substitution possible de l'approvisionnement à partir de la Gileppe (mais après 1992 seulement)	<u>Commune de Chaudfontaine:</u> - Beaucoup moins d'inondations et limitation de leur intensité en raison du rôle d'écrêteur de crue du barrage de la Vesdre <u>Service des Barrages:</u> - Renforcer le rôle d'écrêteur de crue du barrage dans l'intérêt public - (Paix sociale?) <u>ERPE:</u> - Aucun

RIVALITÉS D'USAGES DANS LE BASSIN DE LA VESDRE (BELGIQUE)

	de la station d'Eupen 8 août 1980: Première phase de régionalisation. Le Service des Barrages est scindé en deux services 1983: Année record de production 1er juil. 1983: Transfert de 90 agents du ministère des Travaux publics vers le MRW. Création du service de la Production et du Grand Transport d'Eau 1984: Trois crues (07/02, 08/09 et 23/11) 1985: Trois crues (02/02 et 06/07) 1985. Pression des communes pour réguler les lâchers d'eau des barrages 1985: Décision du Service des Barrages de revoir sa courbe de calcul 5 juil. 1985: Inondation de la vallée de la Magne 1986: Année record de production 2 juil. 1987: Décret portant création de l'ERPE 1988: Seconde phase de régionalisation. Les Travaux publics deviennent le MET 22 déc. 1988: Révision de la note de manutention des eaux 23 sept. 1991: Révision de la note de manutention des eaux 5 avril 1992: Entrée en service de la station de traitement de la Gileppe 14 sept. 1998: Crues dans la vallée de la Vesdre 1997: Nouvelle crue de la Magne 14 sept. 1998: Crue de la Vesdre 2003: Réserve permanente d'empotement portée à 3,5mio m³			- Conserver la prééminence de la fourniture d'eau potabilisable sur le rôle d'écrêtage de crues <u>ERPE:</u> - Prendre le risque d'un approvisionnement réduit en période d'étiage suite à la reconduction de deux années sèches		
--	---	--	--	--	--	--

Tableau 3-6: Perception de l'arrangement local par les usagers dans le cas des inondations en Vesdre C₂ Inondations)

Questions	Usagers		
	Commune de Chaudfontaine	ERPE	Service des Barrages
Avez-vous librement consenti à l'AL?	Oui	Oui	Arbitre
Le cas échéant, pourquoi avez-vous accepté de négocier?	Pas le choix	Baisse de la demande	Baisse de la demande en eau Faisabilité technique
Quelles contraintes s'exerçaient-elles sur vous qui vous ont amené à accepter l'arrangement?	Pas d'alternative	Aucune	Pression en faveur d'une action contre les inondations
Selon, avez-vous gagné ou perdu?	Gagné	Ni gagné, ni perdu	Gagné

3.4. Cas 3: La protection des captages de Spa

Au sud du bassin de la Vesdre, dans les environs de Spa, une entreprise, Spa Monopole, exploite les sources et les aquifères de la Ville de Spa pour produire de l'eau minérale et, accessoirement, alimenter un établissement thermal²⁴³. Les aquifères sont situés au-dessus d'anciens terrains communaux, cédés à l'Etat belge par la Ville de Spa en 1913, lequel les a valorisés sous la forme d'une exploitation de bois. L'administration des Eaux et Forêts, en charge de la gestion forestière, parvint à installer une futaie feuillue et résineuse (notamment une production d'épicéas) sur ces sols pauvres. Selon Spa Monopole, une intensification des plantations résineuses menaçait la qualité des aquifères situés au-dessous de la forêt. La société craignait, principalement, un accroissement de l'acidité des eaux. Au terme de longues discussions, un premier arrangement fut signé entre les deux protagonistes en 1967 et remanié en 1978. Après quelques années, et dans un contexte légal passablement modifié, Spa Monopole formula le souhait de revoir cet accord. Les discussions aboutirent au *modus vivendi* du 11 mai 2001, signé entre Spa Monopole, la Division Nature et Forêts de la Région wallonne et la Ville de Spa. Le premier objectif des forêts spadoises tant communales que domaniales devint la protection du patrimoine naturel, et plus particulièrement la protection des eaux.

3.4.1. Déroulement de la rivalité

Encadré 3-7: Chronologie du cas relatif à la protection des captages de Spa

1854, 19 décembre	Loi contenant le Code forestier (M.B., 22 décembre)
1888	Emile Dhainaut fonde la <i>Compagnie fermière des Eaux de Spa</i>
1889, 31 juillet	Loi déterminant le périmètre de protection des eaux de Spa (34,6 ha autour des poughons Pierre-le-Grand et Prince de Condé) (M.B., 9 août). Les sources sont déclarées d'utilité publique
1903	Emile Dhainaut obtient le monopole de l'exploitation des sources appartenant à la commune de Spa.
1905-1914	Grande époque de Spa ("Café de l'Europe")
1913, 18 avril	La commune de Spa vend ses forêts à l'Etat. Elle conserve la propriété des sources
1921, 14 avril	Création de la S.A. <i>Spa Monopole</i> . Exclusivité de l'exploitation des eaux de Spa
1924, 1 ^{er} août	Loi concernant la protection des eaux minérales (M.B., 22 août). Extension progressive du périmètre de protection à d'autres sources. Modernisation de la compagnie et diversification de ses produits
1925, 20 mai	La source Marie-Henriette est incluse dans le périmètre de protection (A.R., M.B., 22-23 juin)
1933	Nouvelle extension du périmètre de protection qui inclut désormais tout le centre-ville, ainsi que le territoire compris entre le centre et Nivezé. Loi sur la protection des eaux de boisson
1937, 1 ^{er} juillet	Arrêté royal établissant le périmètre de protection (3 409 ha) (M.B., 17 juillet). Les sources de Spa sont déclarées d'utilité publique
1947	Création de la société holding de Spa Monopole (future SPADEL)
1948	Limitation des travaux publics et de terrassement dans le centre-ville

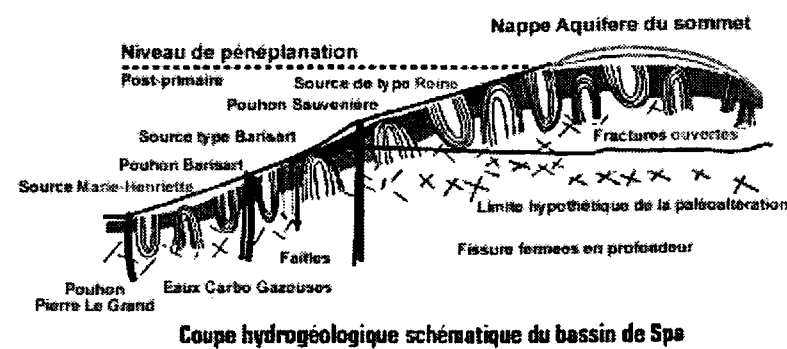
²⁴³ Merci à MM. J. Valière et D. Simonin pour la relecture de cette étude de cas et les commentaires qu'ils ont apportés.

1967, 6 décembre	<i>Modus vivendi</i> entre Spa Monopole et les Eaux et forêts
1972	Achat de la ferme de <i>Bérinzenne</i> par Spa Monopole
1974, 26 septembre	Nouvelle convention de concession pour l'exploitation des eaux de Spa (1974-2039)
1978, 26 juin	<i>Modus vivendi</i> entre Spa Monopole et les Eaux et forêts. Gestion de la forêt dans le respect des aquifères et sélection des espèces cultivées contre indemnisation pour le manque à gagner
1980, 15 juillet	Directive 80/777/CEE relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'exploitation et la mise en commerce des eaux minérales naturelles, modifiée par la directive 96/70/CE du 28 octobre 1996
1985, 4 octobre	Arrêté royal concernant les eaux minérales naturelles et les eaux de source. Les eaux de Spa sont reconnues comme eaux minérales naturelles par les législations européenne et nationale
1988, 18 janvier	Convention de concession entre la Région wallonne et l'asbl Association de gestion du Musée de la Forêt de Bérinzenne
1990, 30 avril	Décret sur la protection et l'exploitation des eaux souterraines et des eaux potabilisables, modifié en dernier lieu par le décret du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau (M.B., 30 juin)
1991, 14 novembre	Arrêté du Gouvernement wallon relatif aux prises d'eau souterraine, aux zones de prise d'eau, de prévention et de surveillance, et à la recharge artificielle des nappes d'eau souterraine (M.B., 24 mars 1992)
1995, 14 février	Circulaire n°2556 de la DNF intitulée: "La vocation de protection de l'eau et des sols: drainage et coupes à blanc dans les bois soumis au régime forestier"
1995, 10 octobre	Convention de collaboration entre Spa Monopole et l'asbl Découverte et Promotion de la Nature et de la Forêt (DPNF)
1997, 25 septembre	Circulaire n°2618 de la DNF relative aux aménagements dans les bois soumis au régime forestier
1999, 8 février	Arrêté royal concernant les eaux minérales naturelles et les eaux de source, en application de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits (M.B., 23 avril)
1999, 17 mai	Projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'établissement de zones de prévention rapprochée et éloignée des ouvrages de prise d'eau souterraine sur le territoire des communes de Spa, de Theux, de Jalhay et de Stoumont
2000	Modernisation de l'usine de production de Spa Monopole
2001, 11 mai	<i>Modus vivendi</i> entre la Région wallonne, la Ville de Spa, Spa Monopole et l'asbl DPNF sur la protection du patrimoine hydrogéologique à l'intérieur du périmètre de protection
2001, 13 décembre	Arrêté ministériel relatif à l'établissement d'une zone de surveillance pour la protection des eaux de Spa et environs (M.B. 1 ^{er} mars 2002). Arrêté ministériel relatif à l'établissement de zones de prévention rapprochée et éloignée des ouvrages de prise d'eau souterraine de l'administration communale de Spa, de la S.A. Spa Monopole et de la S.A. Exirus, sis sur le territoire des communes de Spa, de Theux, de Jalhay et de Stoumont (M.B. 1 ^{er} mars 2002). Elargissement du périmètre de protection (13 177 ha)

Située au Sud du bassin de la Vesdre, dans les Ardennes, la région de Spa constitue un vaste espace naturel au paysage très particulier; celui des fagnes, issu de la surexploitation du bois aux XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles. Les fagnes sont des hauts plateaux marécageux constitués de tourbières alimentées par des précipitations importantes de pluie et de neige. L'eau de Spa percole au sommet des plateaux fagnards. "L'eau de pluie, filtrée par les dépôts de tourbe ou par le colluvium, pénètre dans les roches cambriennes très altérées où elle s'accumule pour former les nappes aquifères. [Les eaux faiblement minéralisées] émergent généralement au contact de formations quartzitiques fissurées avec des formations phylladeuses plus imperméables" (Nivelle *et al.* 1990: 276) (cf. Figure 3-5, sources de type Reine et Barisart). Quand au second type d'eaux de Spa, les eaux carbogazeuses (dans le schéma, les eaux des pouhons et la source Marie-Henriette), sont des "eaux météoriques anciennes (plusieurs dizaines, voire même une centaine d'années), infiltrées à grande profondeur et qui, au contact des roches, ont été chargées en gaz carbonique et en sels minéraux. [...] Piégée sous les nappes aquifères

superficielles, l'eau carbogazeuse ne jaillit en surface qu'aux endroits où la couverture d'altération est moins épaisse ou plus perméable" (Nivelle *et al.* 1990: 276). Ainsi, les sources de Spa émergent sur les pentes des collines du sud de la ville.

Figure 3-5: Coupe hydrogéologique schématique du bassin de Spa



Source: Adapté de Nivelle *et al.* (1990: 276)

Spa monopole exploite les *eaux souterraines* situées sur le territoire de la Ville de Spa sous la forme d'eaux minérales en bouteilles. Plus de 300 sources émergent dans les environs de Spa et 59 d'entre elles sont enregistrées comme sources d'eau minérale et exploitées. Cette activité est très sévèrement réglementée et nécessite une protection méticuleuse des aquifères. Le commerce de l'eau minérale est encadré par des législations européenne²⁴⁴ et belge²⁴⁵. Celles-ci réclament notamment une grande stabilité physico-chimique de la composition de ces eaux²⁴⁶. La satisfaction de ces exigences passe par la protection des aquifères. Cette question est assez ancienne à Spa. En 1899, la source du centre-ville, dite Pierre-le-Grand, fut déclarée d'utilité publique et son périmètre (34,6ha) fut soumis à des restrictions d'activité²⁴⁷. Ces mesures furent

²⁴⁴ Directive 80/777/CEE du 15 juillet 1980 relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'exploitation et la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles (JOCE L229, 30.08.1980), amendée par la directive 96/70/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 octobre 1996 (JOCE L299, 23.11.1996).

²⁴⁵ Arrêté royal du 8 février 1999 concernant les eaux minérales naturelles et les eaux de source (M.B., 23 avril), en application de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits.

²⁴⁶ La composition et la température des eaux doit être stable dans le temps, soit six mois sans variation.

²⁴⁷ Loi du 31 juillet 1889 déterminant le périmètre de protection des eaux de Spa (M.B., 9 août). Art. 1^{er}: "La source minérale dite: *Le Pouhon* (Pierre-le-Grand), appartenant à la commune de Spa, est déclarée d'utilité publique". Art. 2: "La recherche et l'exploitation des eaux minérales sont interdites dans la partie du territoire de la dite commune délimitée par un liséré rouge au plan annexé à la présente loi". Ceci n'est pas applicable aux sources d'eaux minérales déjà soumises au commerce, mais dont le mode d'exploitation ne peut désormais plus être changé sans autorisation provinciale. Art. 7: "Dans le périmètre fixé à l'article 2, il ne pourra être entrepris ni sondages, ni creusements de puits, ni travaux souterrains, ni fouilles dont la profondeur excéderait 2 mètres, sans une autorisation [provinciale]".

ensuite progressivement étendues à d'autres sources de Spa²⁴⁸, puis généralisées au sein d'un périmètre plus vaste suite à l'adoption de la loi de 1924 sur la protection des eaux minérales et thermales²⁴⁹. Ainsi, ces législations limitent la concurrence (jusqu'à la supprimer) dans l'exploitation des sources et protègent les alentours des captages contre les activités nuisibles à cette exploitation, principalement les travaux de prospection et de terrassement. Toutefois, ces dispositions légales de protection ne mentionnent pas l'exploitation forestière parmi les activités susceptibles d'altérer les captages. De plus, elles ne protègent que les alentours des captages, et non pas la totalité des aquifères.

L'*administration des Eaux et Forêts*, par le passé, avait pour mission de mettre en valeur les forêts publiques, dites soumises (au régime forestier), dans un but essentiellement économique. Les forêts soumises comprennent les bois et forêts du domaine de l'Etat (ou de la Région wallonne depuis 1980) et ceux des communes et des établissements publics²⁵⁰. Elles sont soumises au régime forestier, institué par le code forestier de 1854²⁵¹ et doivent être l'objet d'un aménagement forestier, à la différence des forêts qui appartiennent à des propriétaires privées (appelées les forêts non soumises) (Filot 2004: 91). C'est cette administration qui est chargée de la gestion des bois situés au-dessus des aquifères exploités par Spa Monopole. Entre 1913 et 1978, elle mit en valeur l'espace forestier essentiellement par la production de bois. Le bois était, à cette époque, fort demandé et le gouvernement avait manifesté la volonté de produire du bois belge afin de limiter les importations. Un certain nombre de terrains, considérés comme incultes, furent reboisés entre 1930 et 1960 avec des épicéas, une essence qui s'accommodait de terrains et de conditions édaphiques assez pauvres. En outre, les sols de type hydromorphe (c'est-à-dire très chargés en eau) nécessitaient un drainage important. Cette exploitation forestière à base d'épicéas avait pour conséquence une acidification des sols, ce qui n'était pas nécessairement compatible avec la production d'eau minérale.

²⁴⁸ Ce fut le cas pour la source de Géronstère en 1924 (Arrêté royal du 23 juin 1924 (M.B., 14-15 juillet, n°8861)), pour la source Marie-Henriette en 1925 (Arrêtés royaux du 20 mai 1925 déclarant d'utilité publique la source "Marie-Henriette" appartenant à la ville de Spa (M.B., 22-23 juin), du 10 novembre 1925 (M.B., 12 décembre) et du 9 novembre 1934 (M.B., 15 novembre)) et pour les sources de Sauvenière, Barisart, Pouhon Pia, Groesbeck, Reine, Pouhon Delcor et Hornay en 1927 (A.R. du 28 février 1927, M.B., 24 mars).

²⁴⁹ Loi du 1^{er} août 1924 concernant la protection des eaux minérales et thermales (M.B., 22 août). Cette loi étend l'application des dispositions de la loi de 1889 à toutes les sources d'eaux minérales en Belgique. La reconnaissance de l'utilité publique de la source par le gouvernement (art. 1^{er}) va de pair avec la délimitation d'un périmètre de protection à l'intérieur duquel "il ne peut être exécuté, sans autorisation préalable, aucun ouvrage dont l'existence pourrait avoir pour résultat de réduire le débit de la source ou du captage ou d'altérer les qualités de l'eau qu'ils fournissent" (art. 2). En application de cette loi est adopté l'arrêté royal du 1^{er} juillet 1937 qui étend le périmètre de protection des sources minérales de Spa (M.B., 17 juillet). Le périmètre englobe une superficie de 3 409ha et inclut les principales sources de Spa. Il restera d'application jusqu'en 2001.

²⁵⁰ Comme les propriétés des Centres publics d'Aide sociale (CPAS).

²⁵¹ Loi du 19 décembre 1954 contenant le Code forestier (M.B., 22 décembre).

La *structure de la propriété* de l'eau souterraine et du sol à Spa est peu commune et relativement complexe. En dérogation au principe d'accession énoncé dans le Code civil²⁵², les propriétés de l'eau et du sol sont découplées. Le sol appartient à l'Etat belge, aujourd'hui la Région wallonne, et les sources et les captages à la Ville de Spa. Spa monopole jouit d'un droit de disposition exclusif sur ces eaux, au titre d'une concession octroyée par la Ville de Spa en 1974 (initialement en 1903). Cette répartition a pour origine la vente des bois communaux par la Ville à l'Etat belge, actée le 18 avril 1913²⁵³. Dans cet acte, la Ville de Spa se réserva la propriété des sources et des captages existants, ainsi que tous ceux qui pourraient être exploités par la suite. Le sol est classé en forêt domaniale et soumis à une exploitation forestière. Ainsi, Spa Monopole n'est pas propriétaire des sources et des captages qu'elle exploite. Au moment de l'acte de cession des bois communaux, l'ancêtre de Spa Monopole, la Compagnie fermière des eaux de Spa possédait depuis dix ans une concession exclusive sur l'exploitation des sources. La concession actuelle, qui couvre la période 1974-2039, octroie toujours l'exclusivité des eaux de Spa à Spa Monopole en contrepartie d'une redevance payée au litrage (1,05 EUR/m³ en 2001). La Ville de Spa est, à ce titre, responsable de la protection des captages.

Spa Monopole a ressenti très tôt le besoin de *limiter l'intensité de l'exploitation forestière*. Dès les années 1960, l'entreprise entra en contact avec la Ville de Spa et l'Etat belge à propos des résineux. Des études scientifiques révélaient les liens entre la plantation de résineux et l'acidité des sols et des chercheurs locaux (notamment de l'Université de Liège) mirent Spa Monopole en garde contre le risque d'une dégradation du milieu naturel. Après d'âpres négociations, le premier *modus vivendi* entre l'administration des Eaux et Forêts et Spa Monopole est signé 1967, puis révisé en 1978²⁵⁴. Outre l'engagement de la première à limiter les plantations d'épicéas et le drainage en fonction de la protection des aquifères, ces accords successifs prévoyaient une série de mesures annexes de protection. Spa Monopole céda à l'Etat la ferme de Bérinzenne, située à proximité de la Fagne de Malchamps. Elle avait acquis le bâtiment et les terrains en 1972, parce qu'ils présentaient un risque de pollution pour les aquifères, non pas en raison de l'exploitation agricole, qui y avait cessé, mais de l'intention d'un promoteur immobilier d'y bâtir un village de vacances (qui aurait nécessité une alimentation en eau et causé des rejets). Une fois rachetée par l'Etat, la ferme fut transformée en musée de la Forêt. A l'époque, la gestion forestière était

²⁵² Art. 552 CC.: "La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous".

²⁵³ La Ville vendit ces terres parce qu'elle avait besoin d'argent pour financer la construction du casino. Cette décision coïncidait avec la politique d'achat de forêts domaniales par l'Etat belge.

²⁵⁴ *Modus vivendi* du 6 décembre 1967 intervenu entre Spa Monopole et l'Administration des Eaux et Forêts concernant la protection des sources et *modus vivendi* du 26 juin 1978 intervenant entre la Compagnie fermière des eaux et des bains de Spa, dénommée ci-après S.A. Spa Monopole, et l'Etat belge – Administration des Eaux et Forêts, concernant la protection des sources en territoire du Sud de Spa. Les *modus vivendi* établirent des modes de gestion pour différentes zones, soit "la fagne de Malchamps, deux zones de captage dont la fagne Salmon entourant la source de Spa Reine et en général le périmètre de protection" (Nivelle *et al.* 1990: 286). Ils réglementaient la proportion d'essences feuillues dans le périmètre de protection (15%, à l'exception des deux zones de captage où celle-ci passe à 30%), ainsi que l'utilisation de fertilisants, herbicides et pesticides (Nivelle *et al.* 1990: 287).

uniquement orientée vers la productivité, même si certains développements en faveur d'une gestion plus écologique de la forêt commençaient à apparaître²⁵⁵.

Au début des années 1990, un changement de l'environnement légal incita Spa Monopole à rouvrir les négociations avec la division Nature et Forêts de la Région wallonne (c'est-à-dire l'ancienne administration des Eaux et Forêts). D'une part, un décret régional incitait à tenir compte de la protection de l'aquifère dans son ensemble et non plus seulement la protection du captage²⁵⁶. Adopté en 1990, ce décret avait pour objectif de garantir la pérennité des eaux potabilisables (souterraines et de surface) et d'assurer une exploitation rationnelle de ces eaux, une répartition équitable entre les exploitants, la protection des biens et la prévention des pollutions. A ces fins, le décret de 1990 prévoyait un permis d'environnement pour les captages; une reconnaissance d'utilité publique qui permettait les expropriations, et la délimitation de zones de protection à l'intérieur desquelles les dépôts et déversements de matières polluantes étaient interdits²⁵⁷. La mise en œuvre de ce décret se traduisit pour Spa par l'élargissement de son périmètre de protection et le renforcement des restrictions qui s'appliquaient à l'intérieur de celui-ci (voir Carte 3-2)²⁵⁸. Suivant le décret, un périmètre de protection est constitué d'une série de cercles concentriques à l'intérieur desquels les restrictions s'accroissent à mesure que l'on s'approche du captage: une zone de surveillance de 13 177 ha; une zone de prévention éloignée de 5 163 ha²⁵⁹; et des zones de prévention rapprochée autour de chacun des captages²⁶⁰. Bien que les arrêtés d'application du décret de 1990 étaient postérieurs au second *modus vivendi*, la négociation de celui-ci fut fortement influencée par ce décret.

D'autre part, l'aménagement forestier en forêt soumise évolua en direction d'une approche plus écologique et multi-usages de la forêt. La DNF fut amenée à poursuivre d'autres objectifs que la production de bois, c'est-à-dire à prendre en compte les autres fonctions de la forêt que sont la fonction écologique, dont la protection de l'eau et du sol²⁶¹, et la fonction sociale, soient les aspects paysagers, la promenade, l'utilisation par le tourisme et l'accueil du public en forêt. Les instructions au niveau des gestions forestières évoluaient vers la protection de l'eau et la gestion patrimoniale²⁶². Ainsi, le

²⁵⁵ Voir la loi du 13 juillet 1973 sur la conservation de la nature (Filot 2004: 95-96).

²⁵⁶ Décret wallon du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux souterraines et des eaux potabilisables (M.B., 30 juin).

²⁵⁷ Ces restrictions des usages à l'intérieur des périmètres de protection sont précisés dans l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 14 novembre 1991 (M.B., 24 mars 1992).

²⁵⁸ Arrêté ministériel du 13 décembre 2001 relatif à l'établissement d'une zone de surveillance pour la protection des eaux de Spa et environs (M.B., 1^{er} mars).

²⁵⁹ Ce périmètre reprend en grande partie le tracé de l'ancien périmètre de protection institué en 1937 (3 409ha).

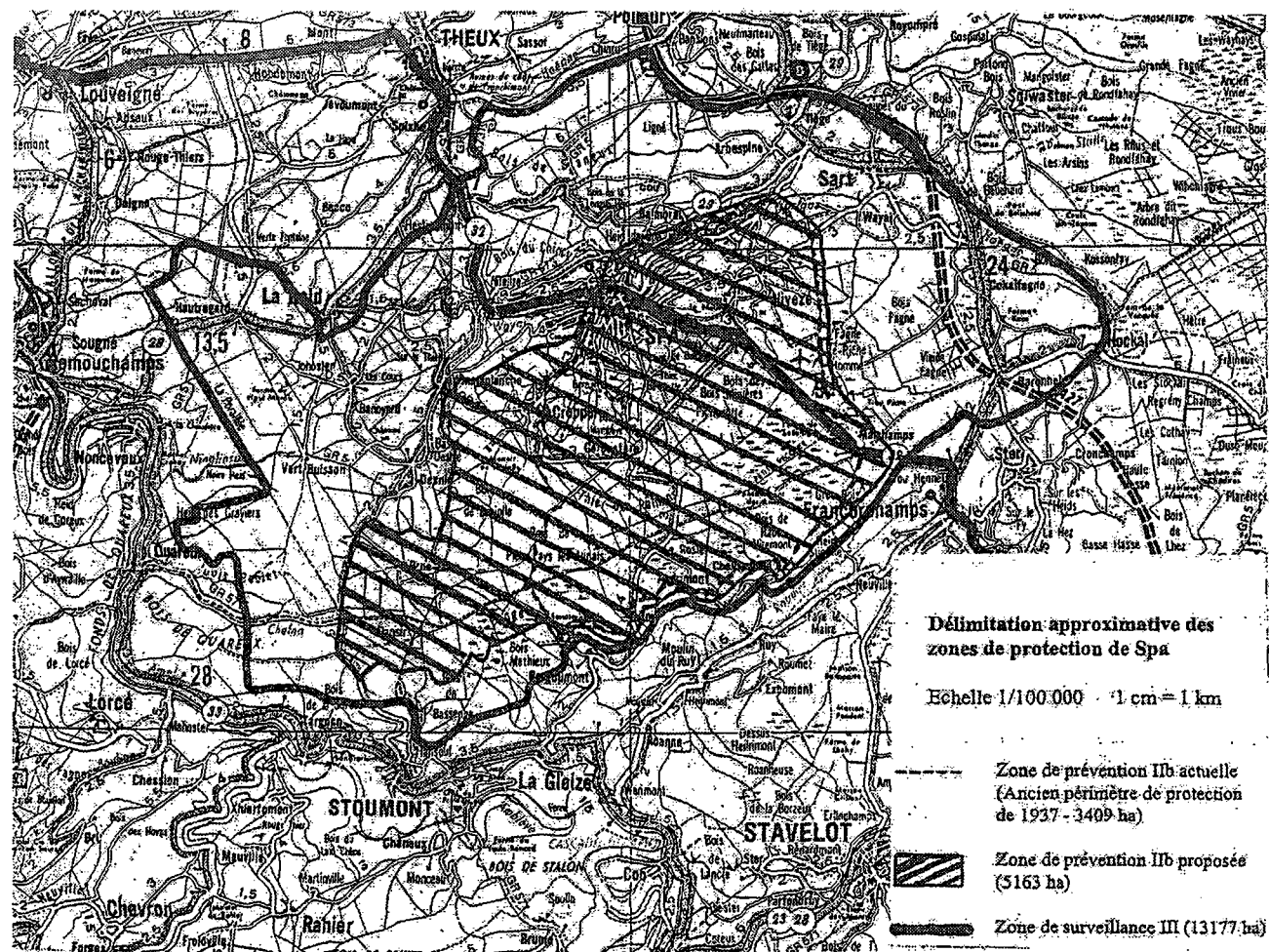
²⁶⁰ Les zones de prévention rapprochée sont des zones de 60m de rayon autour du captage, délimitées sur base de la convention du 26 juin 1978.

²⁶¹ Cela se traduit notamment par l'absence d'utilisation de pesticides en forêt.

²⁶² La DNF parle de plus en plus de gestion durable depuis le début des années 1990. Cette prise en compte de la multifonctionnalité de la forêt se traduit par la circulaire ministérielle n°2618 du 22 septembre 1997 relative aux aménagements dans les bois soumis au régime forestier: "La prise en compte des notions de développement durable et de biodiversité, ainsi que des contraintes légales de plus en plus nombreuses, obligent le forestier à redéfinir les modes de

gestionnaire forestier était invité par son administration à tenir compte des fonctions multiples de la forêt, en tête desquelles se trouvait la fonction écologique.

Carte 3-2: Périmètre actuel de protection des aquifères de Spa



Source: Moniteur belge.

C'est dans ce contexte qu'intervint la demande de Spa Monopole de réviser le *modus vivendi* de 1978. Spa Monopole souhaitait actualiser l'ancien *modus vivendi*, afin de rendre celui-ci tout à fait conforme aux dernières avancées légales. Les responsables de l'entreprise sont venus trouver ceux de la DNF, lesquels ont immédiatement accepté d'entrer en matière. Les négociations proprement dites se déroulèrent à Spa entre la société, la Ville et l'administration régionale. Spa Monopole

gestion, même dans les zones où l'objectif économique reste prioritaire. En outre, elle dénonce la monoculture de résineux et incite à une régulation de la circulation des promeneurs et du gibier. La fonction écologique reçoit tous les égards: "D'un point de vue général, la fonction écologique sera considérée comme un préalable dans l'approche des autres fonctions et dans la gestion durable des forêts. Elle favorisera le maintien et le développement de la biodiversité [...]. Sauf dans certains cas particuliers, la fonction écologique ne pourra oblitérer les autres fonctions" (citée par Filot 2004: 108).

était représentée par deux hydrogéologues de l'entreprise, la DNF par le chef du cantonnement de Spa, la DGRNE par un membre de la direction des Eaux souterraines, et la Ville par son échevin de l'Environnement et le directeur des Travaux. Les travaux se déroulaient en commissions sur des demi-journées, avec des consultations ponctuelles d'experts. La négociation dura six mois. Une douzaine de versions du texte furent produites avant l'adoption du texte final. Ces documents faisaient la navette vers les autorités respectives, à savoir le bureau central de la DNF à Namur et le directeur général de la DGRNE, d'une part, et la direction de Spa Monopole, d'autre part, qui tranchaient certains points litigieux. Le document final fut approuvé par les ministres wallons de l'Environnement et de l'Agriculture.

Le nouveau *modus vivendi* date du 11 mai 2001. La principale mesure de cet accord, très technique, consiste à alléger la densité de plantation dans un rayon de 100m autour des captages. A l'intérieur de ces zones, la surface terrière est limitée à terme à 20m³/ha pour les feuillus et 25m³/ha pour les résineux²⁶³. De plus, la proportion de feuillus par rapport aux résineux passe de 21% à 50% pour l'ensemble du périmètre de protection. Le *modus vivendi* prévoit une mise de œuvre graduelle de ces dispositions, étalée sur trente ans, afin de tenir compte des caractéristiques de la gestion forestière. Les exploitants forestiers doivent respecter un cahier des charges adapté à la protection des aquifères (par ex. interdiction d'utiliser des engins mécaniques ou de l'huile de chaîne minérale). En outre, les nouveaux drainages sont interdits et des actions doivent être entreprises sur la fagne de Malchamps pour maintenir le statu quo en terme de couvert végétal. Sur le domaine de Bérinzenne (CRIE Maison de la Nature et de la Forêt), de plus en plus fréquenté par le public, un raccordement à l'eau de distribution de la SWDE se substitue à la source qui alimente le domaine. L'envergure des activités dispensées sur le domaine doit être limitée et les trois parkings aux abords du centre doivent être étanchéifiés.

La mise en œuvre du *modus vivendi* de 2001 est progressive. Elle se déroule selon un plan d'action, évalué et révisé année après année au cours d'une réunion de suivi. Jusqu'ici, celle-ci n'a pas posé de problèmes aux parties engagées qui se montrent satisfaites du compromis dégagé. Les exploitants forestiers sont effectivement soumis à des conditions draconiennes édictées par la DNF pour la coupe des lots de bois. Les travaux d'adduction d'eau à la ferme de Bérinzenne ont été réalisés et le Centre régional d'Initiation à la Nature et à l'Environnement (CRIE) qui exploite le domaine impose des restrictions à l'utilisation de sa salle de conférence. Dans la continuité de l'accord, d'autres conventions particulières ont pu être signées, notamment une collaboration entre Spa Monopole et le CRIE relative à des projets éducatifs autour du thème de l'eau. Egalement, un plan communal d'aménagement est en cours de préparation²⁶⁴. Sous l'impulsion de la DNF et

²⁶³ La surface terrière se définit, pour un arbre, comme la surface de la section transversale de son tronc à 1,30m de hauteur. Pour un peuplement, c'est la somme de la surface terrière de tous les arbres. Elle dépend donc de la densité de plantation et de la grosseur des arbres et se mesure en mètres carrés par hectare (m²/ha).

²⁶⁴ C'est-à-dire un outil communal de l'aménagement du territoire qui précise l'aménagement d'une portion de territoire à l'intérieur du plan de secteur

de Spa Monopole, il liera tous les acteurs présents à l'intérieur du périmètre de protection et placera toutes les activités sous une sorte de *modus vivendi* élargi. Ainsi, l'approche concertée, initiée entre les deux parties, s'étendra à une brochette plus importante d'acteurs.

3.4.2. Activation des règles par les usagers

Usager 1: Spa Monopole. La société Spa Monopole est créée le 14 avril 1921²⁶⁵. Si le commerce des eaux minérales est très ancien (par ex. exportations de bouteilles vers les États-Unis depuis 1700), il faut attendre 1903 pour que la production industrielle se développe, après que la Compagnie fermière des Eaux de Spa eut obtenu le monopole de l'exploitation des sources de la part des autorités municipales spadoises. En 1947, une société holding s'ajoute à l'édifice entrepreneurial, mais l'entreprise reste familiale. Aujourd'hui, le groupe SPADEL réalise un chiffre d'affaires de 254,5mio EUR et compte 875 employés. Il est le leader sur le marché des eaux minérales dans le Bénélux, dans un secteur en forte croissance (8,2% en Belgique en 2001) (SPADEL 2004).

Spa monopole, la principale filiale du groupe SPADEL, avec 607 employés en 2004 est le principal employeur de Spa (dont la population est de 10 500 habitants). Elle représente 83% du volume vendu et 65% du chiffre d'affaire du groupe. Suite une modernisation complète de l'usine (pour un investissements de 14,2mio EUR en 1999), les 59 sources exploitées par Spa monopole alimentent 14 lignes de production qui mettent plus de 600mio de litres en bouteille chaque année. La capacité de production de l'outil fut doublée en 20 ans, passant de 50m³/h en 1980 à 100m³/h en 2000 avec une capacité en pointe de 200m³/h (utilisée en été). Dans le processus de production, le débit en provenance des sources est exclusivement réservé à la mise en bouteille. L'eau utilisée pour le lavage des bouteilles provient d'une station de traitement des eaux de surface qui pompe dans le lac de Warfaaz (environ 500mio l/an), suite à une convention conclue avec la Ville de Spa. En vertu de la concession qui lie l'entreprise à la Ville de Spa, propriétaire des sources, Spa Monopole verse une indemnité à la Ville en fonction du litrage prélevé (1,05 EUR/m³). En 2003, l'indemnité atteignait la somme de 5,951mio EUR, ce qui représente plus de 25% du budget municipal.

Spa Monopole: rivalité et objectifs. Depuis plus d'un siècle, Spa monopole se soucie de la préservation de la qualité des eaux. L'eau de Spa est la matière première de l'entreprise; elle assure sa pérennité. La préservation de la ressource, que ce soit sa quantité disponible ou la stabilité de ses qualités physico-chimiques, est tout à fait vitale pour celle-ci. Dans cette stratégie de protection de la ressource, Spa Monopole considère la production forestière, en particulier à partir de résineux, comme une menace. Selon certaines études, l'épicéa peut avoir une influence négative sur les zones de fagnes. Il accroît

l'acidité des sols et sa bonne croissance nécessite le drainage du sol. Spa Monopole souhaite éviter tout accroissement de l'acidité du sol²⁶⁶ et obtenir des conditions plus favorables à la percolation des eaux de pluies, ce qui se traduit par un couvert forestier moins dense et le retrait des drains²⁶⁷. Une amélioration de la percolation des eaux vers les nappes souterraines contribuerait marginalement à augmenter la quantité d'eau disponible pour la production d'eau en bouteille. Spa Monopole compte également limiter les coupes à blanc, susceptibles de lessiver certains minéraux qui étaient stabilisés par le peuplement. A cela s'ajoute le souci d'éviter toutes sortes de pollutions causées par les activités touristiques et forestières. Les revendications de Spa Monopole sont formulées dans un contexte de forte croissance du marché des eaux minérales et d'un accroissement de la production. Au même moment, les captages atteignent une certaine saturation, alors que la société s'est donnée des règles d'exploitation qu'elle ne compte pas outrepasser, c'est-à-dire ne pas surexploiter l'aquifère et ne pas multiplier les points de prélèvements sur les mêmes aquifères²⁶⁸. Si la gestion forestière constitue un souci pour Spa Monopole en matière de protection des aquifères, celui-ci n'est pas le principal. Ce que la société redoute avant toute autre chose, c'est une pollution ponctuelle aux hydrocarbures, à partir d'une citerne à mazout, qui entraînerait automatiquement des fermetures de captages. Si le *modus vivendi* n'est pas la principale préoccupation de Spa Monopole, il garantit tout de même la protection des aquifères sur la majeure partie de la zone de protection.

Spa Monopole: règles activées et ressources d'action. Bien que Spa Monopole bénéficie de droits de propriété sur les eaux de Spa, elle assure dans ce cas la protection au moyen d'une activation de politiques publiques. En premier lieu, Spa Monopole possède un droit de disposition exclusif sur les eaux souterraines de Spa, au titre d'une concession signée le 26 septembre 1974 avec la Ville de Spa, propriétaire des sources. La concession est établie pour une durée de 65 ans. Ce droit de disposition lui permet d'exclure tout producteur d'eau de l'accès aux sources. En revanche, il ne lui permet pas d'exclure les usagers indirects, ceux qui par leur usage en surface pourraient nuire à la qualité des aquifères. En effet, la concession ne donne à Spa Monopole aucun droit sur le sol situé au-dessus des aquifères²⁶⁹. Bien que la Ville, propriétaire, ait la responsabilité de protéger les sources, elle n'en a pas nécessairement les moyens. Soit les terrains appartiennent à l'Etat (ou à la Région wallonne), soit à la commune. Ces derniers, en tant que terrains boisés, sont placés sous la responsabilité de la

²⁶⁵ M.B., 8 mai 1921 (ann. 5141).

²⁶⁶ L'acidification du sol entraînerait une acidification accrue de l'eau souterraine et risquerait que cette eau plus acide attaque les roches et se minéralise davantage, ce qui modifierait la composition physico-chimique de l'eau.

²⁶⁷ Les arguments de Spa Monopole sont disputés par les forestiers, pour lesquels l'espace protégé est déjà un équilibre naturel qu'il faut éviter de bouleverser. Selon eux, la qualité actuelle des eaux de Spa tient aux conditions d'exploitation actuelles de la forêt (pour des explications de ces équilibres, voir Nivelles *et al.* 1990: 277-281).

²⁶⁸ Les équipes d'hydrogéologues de Spa Monopole prospectent les environs afin de trouver de nouveaux captages qui répondraient à la hausse de la demande.

²⁶⁹ Nous avons vu ailleurs que la stratégie de Spa Monopole au cours du siècle consista, avec succès, à progressivement écarter tous les autres usagers directs ou indirects des aquifères au moyen d'une activation combinée de droits de propriété et de politiques publiques (Aubin, Cornut et Varone 2004).

DNF. Aussi, le droit de disposition de Spa Monopole sur les sources lui est peu utile face à la DNF. Il peut légitimer son usage et sa revendication de protection, mais certainement pas lui permettre d'agir de manière directe sur le comportement de la DNF. Aussi, Spa Monopole active-t-elle des politiques publiques pour réclamer la révision du *modus vivendi*, à savoir le décret de 1990 sur la protection des eaux potabilisables et ses arrêtés d'application²⁷⁰.

Le décret de 1990 impose un certain nombre de restrictions aux usagers directs et indirects des eaux souterraines à l'intérieur d'un périmètre qui couvre l'ensemble de l'aquifère. A l'intérieur de la zone de prise d'eau (dans un rayon de 10m autour du captage), seules les activités en rapport direct avec la production d'eau sont autorisées (art. 10§3). A l'intérieur des zones de prévention (rapprochée et éloignée) et de surveillance, le gouvernement interdit ou réglemente l'utilisation des matières polluantes, ainsi que toutes les installations et plantations susceptibles de polluer les eaux (art. 12)²⁷¹. En vertu des arrêtés d'application, le titulaire du captage installe une clôture autour de la zone de prise d'eau; les aménagements empêchent toute contamination et l'usage des pesticides y est interdit²⁷². A l'intérieur de la zone de prévention rapprochée, l'utilisation ou le dépôt de matières polluantes sont interdits, y compris les hydrocarbures, tout comme les puits perdus, les terrains de loisirs et les parkings²⁷³. A Spa, ces zones correspondent à des périmètres de 60m de rayon autour des captages²⁷⁴. Quant à la zone de prévention éloignée, elle correspond plus ou moins à l'ancien périmètre de protection de 1937²⁷⁵. Les mesures y sont moins strictes que dans la zone de prévention rapprochée, mais elles interdisent tout de même l'implantation de nouveaux parkings et campings, et limitent très fortement les dépôts d'hydrocarbures et l'épandage d'engrais et pesticides²⁷⁶. Les mesures de protection à l'intérieur du périmètre de surveillance sont d'ordre plus général²⁷⁷.

²⁷⁰ Décret wallon du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux souterraines et des eaux potabilisables (M.B., 30 juin), arrêté de l'exécutif régional wallon du 14 novembre 1991 (M.B., 24 mars 1992) et arrêtés ministériels du 13 décembre 2001 relatif à l'établissement d'une zone de surveillance pour la protection des eaux de Spa et environs, et relatif à l'établissement de zones de prévention rapprochée et éloignée des ouvrages de prise d'eau souterraine de l'administration communale de Spa, de la S.A. Spa Monopole et de la S.A. Exirus, sis sur le territoire des communes de Spa, de Theux, de Jalhay et de Stoumont (M.B., 1^{er} mars), bien que ces derniers ne soient pas encore adoptés formellement au moment de la négociation (propositions déposées le 17 mai 1999).

²⁷¹ Art. 12: "[L'Exécutif] peut, à l'intérieur des zones de prévention, interdire, réglementer ou soumettre à autorisation: le transport, l'entreposage, le dépôt, l'évacuation, l'enfouissement, le rejet et l'épandage de matières susceptibles de polluer les eaux potabilisables et tous les ouvrages, activités, travaux, plantations et installations, ainsi que les modifications du sol et du sous-sol susceptibles de polluer les eaux potabilisables".

Art. 13: "Lorsqu'une mesure [est] prise en exécution de l'article 12 [...], les dommages directs et matériels en résultant sont indemnisés par le titulaire de l'autorisation, à défaut d'intervention de l'Exécutif [...]".

²⁷² Art. 17 AEW 14 novembre 1991.

²⁷³ Art. 18 AEW 14 novembre 1991. Par ailleurs, en zone de prévention rapprochée, toujours, les déversements d'eaux usées ne peuvent avoir lieu que dans des égouts étanches, les voiries sont équipées de caniveaux étanches et les travaux de terrassement d'une profondeur de 3m sont soumis à autorisation et font l'objet de l'avis du titulaire de la prise d'eau (art. 20 EAW 14 novembre 1991).

²⁷⁴ Arrêté ministériel du 13 décembre 2001, art. 2 §1 al.2.

²⁷⁵ Arrêté ministériel du 13 décembre 2001, art. 2 §2 al.2.

²⁷⁶ Artt. 22 et 23 de l'AEW du 14 novembre 1991.

²⁷⁷ Arrêté ministériel du 13 décembre 2001, art. 4: "A l'intérieur de la zone de surveillance, il ne peut être entrepris, sans autorisation préalable du Ministre, aucun travail qui peut avoir pour résultat de réduire le débit des sources ou d'altérer la

Elles constituent cependant une contrainte pour tous les usagers (indirects de l'eau) présents. Ainsi, c'est principalement une politique publique que Spa Monopole active dans la rivalité qui l'oppose à la DNF, bien qu'elle possède un droit de propriété sur les aquifères. Néanmoins, son droit de propriété facilite l'activation de la politique publique du fait qu'il participe à sa reconnaissance en tant que bénéficiaire final de la politique.

Cette activation de la politique publique est permise par un grand nombre de *ressources d'action* à la disposition de Spa Monopole. D'abord, l'entreprise dispose de compétences techniques importantes en matière d'hydrogéologie. En plus de ses deux hydrogéologues, elle collabore à l'étude des aquifères de Spa avec une équipe de l'Université de Liège, dirigée par le Prof. Montjoie. Cette étude vise à délimiter les aquifères, afin d'établir un périmètre de protection élargi, en application du décret de 1990. Elle prescrit également les mesures nécessaires à une protection effective des aquifères. Ainsi, Spa Monopole dispose de l'expertise nécessaire pour prouver l'influence de la gestion forestière sur les aquifères. Egalement, Spa Monopole s'appuie sur la tradition de coopération établie avec la DNF dans le cadre de l'application du premier *modus vivendi* de 1978. La DNF a déjà entamé une modification de la gestion forestière dans le périmètre de Spa en fonction de la protection des aquifères et les équipes des deux usagers collaborent au jour le jour sur le terrain. Enfin, Spa Monopole dispose de relais politiques au niveau régional. La DGRNE, organe de tutelle de la DNF, est également en charge de la protection de l'environnement. Elle est l'initiatrice du décret de 1990 et se montre particulièrement sensible aux revendications de Spa Monopole. Enfin, Spa Monopole dispose d'une position importante dans la région, dans la mesure où elle verse des dividendes importants à la Ville de Spa et qu'elle est le premier employeur de la ville.

Usager 2: Division de la Nature et des Forêts de la Région wallonne (DNF). La Division de la Nature et des Forêts de la Région wallonne (DNF) est un département de la direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement (DGRNE), attachée au ministère de la Région wallonne (MRW). Son ministre de tutelle est le ministre de l'Agriculture. Elle résulte de la régionalisation en 1980 de l'administration des Eaux et Forêts et se répartit entre des services centraux et des services déconcentrés. Les services centraux de la DNF, basés à Namur, se chargent de la gestion administrative et patrimoniale de la DNF, coordonnent l'ensemble des aménagements en forêt soumise, mettent en œuvre la politique de conservation de la nature, règlementent la chasse et la pêche, ainsi que la circulation et le balisage en forêt, et suivent l'évolution de la filière bois. Les services extérieurs gèrent les forêts soumises. Huit directions se divisent en 36 cantonnements et 508 triages. Un préposé forestier, ou garde forestier, est chargé de la gestion et de la surveillance de la forêt soumise située sur son triage (Filot 2004: 97-98).

qualité des eaux qu'elles fournissent, notamment les drainages, forages, creusements de puits, travaux souterrains, fouilles dont la profondeur excéderait 3 mètres".

Le cantonnement de Spa de la DNF regroupe 16 triages, surveillés par 16 gardes forestiers regroupés en quatre brigades. Chaque garde forestier a en moyenne 500 à 600ha de bois soumis à surveiller, soit des bois domaniaux et des bois communaux principalement. Le cantonnement de Spa compte 3 000ha de bois domaniaux et 6 000ha de bois communaux. Il couvre les communes de Spa, Jalhay, Theux, Pepinster, Stavelot et Trois-Ponts. En plus des 16 gardes forestiers, il compte un chef de cantonnement, un administratif et une dizaine d'ouvriers domaniaux. Ces ouvriers ne sont pas les exploitants, mais ceux qui réalisent les travaux d'entretien forestier et de plantation.

La DNF exerce un rôle de surveillance et de contrôle sur l'exploitation forestière. Elle impose un cahier des charges pour limiter les éventuels dégâts. Les ventes de bois se font par adjudication publique; les bois sont vendus sur pied à des marchands de bois. La DNF désigne les arbres à abattre et constitue des catalogues et des lots de bois qu'elle met en vente. Seuls les arbres marqués sont exploités. Chaque lot représente plusieurs milliers de bois et le preneur de lot, l'adjudicataire, dispose d'une année pour "exploiter le lot", c'est-à-dire couper et évacuer les arbres. Les conditions d'exploitation des lots sont précisées dans un cahier des charges. Le prix du lot tient compte de la qualité du bois mis en vente et des conditions d'exploitation imposées par la DNF.

DNF: rivalité et objectifs. L'objectif de la DNF dans la rivalité consiste à maintenir une couverture boisée (c'est-à-dire une forêt relativement dense) avec tous les avantages que cela entraîne. L'intérêt premier de la DNF n'est pas de vendre du bois, d'atteindre une productivité maximale des espaces gérés, mais d'entretenir la forêt. Elle accepte de tenir compte de la production d'eau minérale, mais sans négliger la production de bois qui est, selon elle, un des objectifs primordiaux d'une forêt. Elle refuse que le milieu naturel soit modifié du jour au lendemain, qu'on laisse revenir la fagne ou qu'on supprime les résineux, et demande que la question de la gestion de la forêt soit contextualisée, y compris du point de vue paysager. La forêt participe au pittoresque de la Ville de Spa et à son intérêt touristique. De surcroît, l'entretien de la forêt est nécessaire à l'accueil du public. Selon la DNF, la gestion forestière n'est pas incompatible avec la production d'eau, même si elle reconnaît qu'il faille prendre des mesures de protection et de contrainte vis-à-vis des exploitants forestiers pour que ceux-ci ne dégradent pas le milieu naturel. La DNF privilégie la multifonctionnalité de la forêt et la compatibilité des usages. Elle se présente comme un chef d'orchestre qui compose entre les divers usages que sont la production d'eau, la production de bois, le tourisme et la conservation de la nature.

DNF: règles activées et ressources d'action. A cette fin, la DNF active un droit de propriété. En tant que gestionnaire forestier, la DNF bénéficie d'un droit de disposition exclusif sur les bois domaniaux et en tutelle sur les bois communaux. C'est elle qui gère l'accès à la forêt et réglemente les usages de celle-ci, par les promeneurs notamment. Le cantonnement

de Spa de la DNF reçoit des instructions de la Région wallonne en matière d'aménagement forestier. Le Code forestier édicte les grands principes de la gestion forestière²⁷⁸. Bien qu'il date de 1854, il fut régulièrement amendé²⁷⁹. Des circulaires ministérielles le complètent et interprètent ses dispositions²⁸⁰. Elles intègrent les aspects multifonctionnels de la forêt, principalement la fonction écologique, bien que la production de bois reste une des priorités. "D'un point de vue général, la fonction écologique sera considérée comme un préalable dans l'approche des autres fonctions et dans la gestion durable des forêts. Elle favorisera le maintien et le développement de la biodiversité [...] Sauf dans certains cas particuliers, la fonction écologique ne pourra oblitérer les autres fonctions"²⁸¹. Des zones à vocation de protection des eaux et des sols sont reconnues, qui interdisent le drainage, limitent les coupes à blanc et prévoient un traitement en densité plus faible (moins d'arbres à l'hectare). La circulaire n°2618 préconise, en outre, des structures de peuplement particulières, en futaies notamment, et ne néglige pas les aspects paysagers de la forêt. C'est donc son droit de disposition sur le sol, soumis à certaines directives, que la DNF oppose aux prétentions de Spa Monopole. En guise de ressources, la DNF possède également un personnel nombreux et une expertise technique importante. Elle dispose d'une situation de quasi-monopole sur les connaissances sylvicoles. De plus, dans la négociation du *modus vivendi*, la DNF est assistée d'une personne de la division des Eaux souterraines. Bien que la DNF soit investie de prérogatives de puissance publique, ses positions dépendent aussi de la volonté de sa hiérarchie et des ministres régionaux compétents.

Tiers-acteur. La Ville de Spa est une commune de moyenne importance (10 569 habitants en 2004) et d'une superficie relativement réduite (3 988 ha)²⁸². Son budget est d'environ 20mio EUR pour un effectif de 290 agents communaux. La majorité des sources de Spa, dont elle a la propriété, sont situées sur le territoire communal. La Ville de Spa a concédé ses

²⁷⁸ Loi du 19 décembre 1854 contenant le Code forestier (M.B., 22 décembre) Le Code forestier, souvent amendé, crée un régime de gestion des forêts domaniales et communales. La division Nature et Forêts gère les forêts domaniales, et également les forêts communales, moyennant paiement d'une taxe (art. 21 §1). Tous les bois soumis au régime forestier doivent faire l'objet d'un aménagement, dont la compétence revient au ministre. Le plan d'aménagement d'une forêt communale est adopté conjointement par la DNF et la commune (Filot 2004: 91ss).

²⁷⁹ Le processus d'écologisation du régime forestier remonte à la loi du 13 juillet 1973 sur la conservation de la nature, laquelle prévoit notamment "la restauration des peuplements dégradés; le maintien des bois feuillus; la réintroduction de feuillus dans les bois de conifères; l'ouverture des forêts au public" (art. 36) (Filot 2004: 96). Parmi les objectifs assignés aujourd'hui à la DNF figurent: le maintien de l'équilibre entre peuplements feuillus et résineux, la diversification des essences et la préservation des propriétés des sols et de la qualité de l'eau par un choix d'essences adéquat (Filot 2004: 107). On observe, de la sorte, une subordination des droits sur la forêt (soumise) aux droits sur le sol et l'eau, soit une application inversée du principe d'accession.

²⁸⁰ En particulier, les circulaires ministérielles n°2556 du 14 février 1995 intitulée: "La vocation de protection de l'eau et des sols: drainage et coupes à blanc dans les bois soumis au régime forestier" et n°2618 du 25 septembre 1997 relative aux aménagements dans les bois soumis au régime forestier.

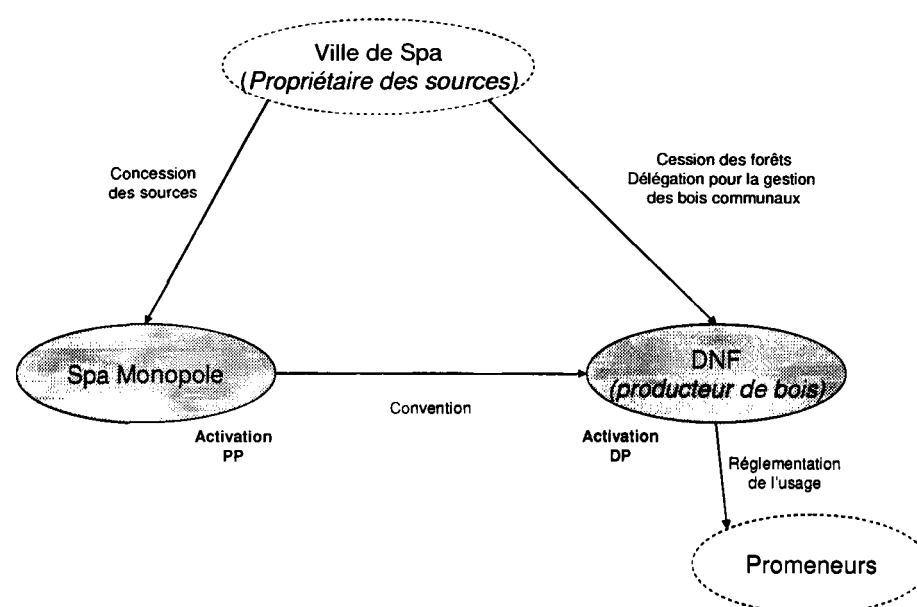
²⁸¹ Circulaire n°2618. Cette circulaire prévoit de réaliser des aménagements qui intègrent toutes les fonctions de la forêt et réaffirme le grand principe de la forêt multifonctionnelle. La circulaire préconise également "un certain nombre de techniques sylvicoles pour prendre en compte le paysage" (Filot 2004: 112).

²⁸² Spa resta à la marge de la fusion des communes de 1976. Sa superficie est ainsi relativement réduite par rapport aux communes fusionnées qui l'entourent, en particulier Jalhay. Une des motivations de Spa de ne pas fusionner était d'éviter le partage de la redevance que la Ville percevait sur l'exploitation des sources de Spa.

eaux à la société Spa Monopole. Bien qu'elle soit légalement responsable de la protection des captages, le travail effectif est réalisé par le personnel de Spa Monopole. Celui-ci est présent sur le terrain, mais suit aussi de très près les décisions d'aménagement du territoire prises par la Ville. La Ville de Spa tire un grand bénéfice du développement industriel de Spa Monopole. Les redevances versées par l'entreprise représentent à elles seules plus de 25% du budget communal. Dans la rivalité, la Ville de Spa est peu impliquée. Bien qu'elle participe aux négociations sur le *modus vivendi*, la partie se joue principalement entre les deux premiers usagers et la Ville n'a pas besoin de prendre position en faveur de l'un ou de l'autre. Sa participation au processus est obligatoire, mais elle reste assez formelle.

Un groupe de tiers-acteurs concerné par la rivalité et l'arrangement qui en résulte n'est pas représenté. Il s'agit du public qui fréquente la forêt, que ce soient les *visiteurs* du domaine de Bérinzenne (CRIE), les *promeneurs* ou les autres usagers de la forêts (chasseurs, cavaliers, cyclistes, etc.). Cet usage est entièrement réglementé par la DNF à l'intérieur du périmètre de protection (forêt soumise). La circulation automobile et le camping sont interdits et les piétons doivent respecter des itinéraires de promenade balisés. Les VTT et le tourisme équestre sont admis. Aucune contrainte supplémentaire ne semble s'imposer au public avec le *modus vivendi*, mis à part le fait que celui-ci limite l'envergure des événements organisés à Bérinzenne (activités sports-moteurs, mariages, banquets, etc.) pour éviter une trop forte concentration d'automobiles et une pollution du site.

Figure 3-6: Représentation graphique des liens entre acteurs et des coalitions formées dans le cas de la protection des eaux de Spa (C_3 _{Spa})



En résumé, la rivalité se déroule entre Spa Monopole et la DNF (cf. Figure 3-6). La Ville de Spa reste en retrait de la confrontation, bien qu'elle participe aux négociations. L'arrangement local influence par la suite, les usages des promeneurs en forêt et des personnes qui fréquentent le musée de la Nature et des Forêts.

3.4.3. Configuration de confrontation

Arrangement local. Le *modus vivendi*, signé le 11 mai 2001 entre Spa Monopole et la division Nature et Forêts de la Région wallonne, formule des engagements réciproques entre les parties. Pour sa part, Spa Monopole s'engage à raccorder la ferme de Bérinzenne à la distribution d'eau de la SWDE, ce qui implique la pose de conduites sur un trajet long de 3km. Pour sa part, la Ville de Spa s'engage à financer la pose de bornes à incendie et la rectification d'un virage de la route de Bérinzenne. La DNF assume l'essentiel des engagements du *modus vivendi*. D'abord, elle s'engage à réduire les densités de peuplement, plus particulièrement dans un rayon de 100m autour des captages. Ensuite, elle accepte d'équilibrer la proportion entre les feuillus et les résineux, pour atteindre 50% de feuillus sur l'ensemble du périmètre de protection. Ceci s'accompagne d'une série de mesures plus ponctuelles: l'interdiction de nouveaux drainages, l'entretien de la fagne de Malchamps, l'exercice de contraintes sur l'exploitation forestière (par ex. interdiction des engins à moteur remplacés par des chevaux de traie, interdiction de dépôts d'hydrocarbures laissés sans surveillance, utilisation d'une huile de chaîne biodégradable pour les tronçonneuses), l'interdiction des herbicides, pesticides et fongicides, l'interdiction de procéder à des forages, une limitation de la fréquentation des infrastructures touristiques du CRIE, ainsi que l'aménagement et l'étanchéification des parkings. Il est prévu que la mise en œuvre des engagements de la DNF soit progressive, dans le respect du rythme de la gestion forestière et du cycle de vie des arbres. Par ailleurs, le suivi du *modus vivendi* est assuré au moyen d'un plan d'action, validé chaque année au cours d'une réunion entre les parties. Celui-ci laisse ouverte la possibilité d'amendement en cas d'apparition de nouveaux besoins.

Coercition. Ce *modus vivendi* est un accord négocié, dont les termes ont été librement consentis par les parties. Il donne la priorité à la production d'eau minérale par rapport à la production forestière et à tout autre usage du sol. Cet accord, limité à un périmètre relativement restreint, satisfait aussi bien Spa Monopole que la DNF. Pour cette dernière, il traduit l'évolution des directives régionales en matière de gestion forestière en faveur d'une prise en compte de la multifonctionnalité et des fonctions écologiques de la forêt. Il s'agit bien d'un compromis. Spa Monopole n'a pas dicté sa volonté à la DNF. Cet accord reste en-deçà de certaines de ses exigences, principalement en matière de réduction de la densité de plantation. La DNF a fait en sorte de conserver une forêt (qui ne soit pas transformée en verger). La société accepte toutefois un compromis qui lui offre l'aide et la collaboration active de la DNF dans sa politique de protection des aquifères. Une position jusqu'au-boutiste n'aurait pas été raisonnable et aurait pu avoir un effet contre-productif. La qualité

de l'eau n'est pas non plus soumise à une menace immédiate. Finalement, Spa Monopole considère que cet accord est gagnant-gagnant et qu'il évite toute situation conflictuelle. De son côté, la DNF doit également intégrer cette protection des ressources naturelles, alors que l'eau a été déclarée "première richesse de Wallonie" dans l'accord gouvernemental de 1999. Elle estime également avoir atteint le bon compromis. Si les deux usagers ne sont pas soumis à une contrainte particulièrement forte pour atteindre un arrangement, ils ont tout du moins intérêt à s'entendre.

Alternatives. La négociation s'est tenue à la demande de Spa Monopole. En fonction de ses droits de propriété, la DNF aurait théoriquement pu refuser d'entrer en matière. Elle aurait pu refuser d'intégrer les revendications du producteur d'eau minérale dans sa gestion forestière. Toutefois, une telle crispation aurait été contraire aux objectifs de gestion patrimoniale de la forêt soumise, de sorte que le cantonnement de Spa de la DNF aurait pu subir des pressions politiques, voire légales, dans la mesure où le décret de 1990 impose certaines obligations aux usagers de terrains situés à l'intérieur des périmètres de protection. Cette option de repli sur soi n'a d'ailleurs jamais été envisagée par la DNF. Les deux usagers sont inscrits dans une tradition de coopération qui n'a jamais posé de problème. De plus, les gardes forestiers ont progressivement évolué, dans les trente dernières années, vers une approche plus intégratrice de la gestion forestière, plus seulement orientée vers la production de bois. Du côté de Spa Monopole, la question d'une alternative à la négociation ne s'est pas posée non plus. L'entreprise a fait la demande à la DNF qui l'a immédiatement acceptée. En cas de refus de la DNF, on peut imaginer que Spa Monopole aurait interpellé les autorités régionales, ou en dernier lieu activé le décret de 1990 devant la justice.

Coûts. Les coûts se répartissent entre les deux usagers, bien qu'il semble à première vue que la DNF subisse les charges les plus importantes. Spa monopole doit financer le raccordement de la ferme de Bérinzenne à la distribution d'eau. L'investissement n'est pas négligeable puisqu'il atteint la centaine de milliers d'euros. Il répond cependant à sa demande que le CRIE ne soit plus alimenté par la source de la ferme. Quand à la DNF, les conditions d'exploitation draconiennes demandées aux forestiers entraînent un manque à gagner sur les ventes de bois de l'ordre de 30%. Le prix des lots mis aux enchères est, en effet, moins élevé du fait des charges d'exploitation supplémentaires. Egalement, le fait de planter moins dense diminue la qualité du bois, puisque celui-ci devient plus nouveau. Toutefois, la DNF réalise de la sorte des économies sur les plantations et sa perte relative sur la vente de bois est minimisée dans la mesure où les cours se sont effondrés. A prix constant, la valeur de l'épicéa en 2003 ne représentait plus que le tiers de sa valeur de 1960 (Filot 2004: 96). Pour la Ville de Spa, les coûts sont non négligeables, compte tenu de l'obligation d'égoutter le site de Bérinzenne, de rectifier un virage et d'installer des bornes à incendie. Toutefois, l'obligation d'égouttage découle davantage du décret de 1990 que de la mise en œuvre du *modus vivendi*.

Bénéfices. Les bénéfices se chiffrent moins facilement que les coûts. Spa Monopole accroît la sécurité des aquifères et peut espérer à terme un accroissement marginal du rendement des captages en raison d'une meilleure percolation des eaux.

Toutefois, ces gains sont relativement modestes. Ils ne font sens que dans la mesure où ils s'inscrivent dans une stratégie globale de protection des aquifères et viennent s'ajouter à d'autres mesures (par ex. inspection des cuves à mazout ou formulation de remarques sur les permis d'environnement). La DNF bénéficie également de l'arrangement sous certains aspects. D'une part, les gardes forestiers estiment ne pas être des commerçants, mais les gestionnaires d'un patrimoine forestier. Cet arrangement conforte les objectifs de gestion multi-fonctionnelle de la forêt. De plus, au-delà du périmètre, le fait de favoriser la production d'eau est un gain pour l'économie régionale. La valeur ajoutée de l'eau minérale produite est sans commune mesure avec la perte des revenus liés à la production de bois. Enfin, la DNF réalise des économies sur les plantations du fait de devoir planter moins dense, lesquelles viennent en déduction des coûts entraînés par la perte des revenus forestiers. Quant à la Ville de Spa, elle bénéficie de la politique de protection des sources dont elle reste propriétaire et du maintien des indemnités que Spa lui verse (25% du budget communal).

Conclusion. Le *modus vivendi* de 2001 entre Spa Monopole et la DNF est un accord consenti par les deux partis et qui leur a, par la suite, apporté satisfaction. Nous pouvons constater que les coûts nets ne sont pas répartis de manière tout à fait égalitaire. La DNF doit fournir un effort d'adaptation important et le manque à gagner sur le commerce du bois n'est pas directement compensé par Spa Monopole. Aussi, considérons-nous que les coûts sont redistribués. La DNF, qui jouit d'un droit de disposition sur le sol, consent à subir les coûts d'un arrangement dont elle n'est pas bénéficiaire face à un usager qui active une politique publique. Il s'agit donc d'une résolution de rivalité par arrangement négocié. Le propriétaire accepte volontairement de subir les coûts de l'arrangement, sans compensation de la part de l'autre usager. En terme de durabilité, l'arrangement semble satisfaisant. L'arrangement n'est pas réalisé au préjudice de la ressource. La ressource eau est encore mieux protégée qu'auparavant, même si sa pérennité dépend de la bonne gestion du producteur d'eau minérale. D'un point de vue économique, la ressource eau et le sol sont exploités de manière efficiente, puisque la ressource est réservée à l'activité la plus productive et que la forêt est préservée, même si la production de bois est moins intensive. En revanche, d'un point de vue social, le partage réalisé entre le producteur d'eau et le gestionnaire forestier laisse peu de place à d'autres usagers, si ce ne sont les promeneurs, soumis à des restrictions importantes dans leur usage de la forêt. Toutefois, n'est-il pas raisonnable de faire tout le nécessaire pour que les eaux de Spa, soient protégées de manière effective?

Encadré 3-8: Codage des variables et premier test des hypothèses pour le cas des captages de Spa ($C_{3\text{spa}}$)

<u>Qualification des usagers:</u>	<i>Spa Monopole</i> : Propriétaire et bénéficiaire final (H_3) <i>DNF</i> : Propriétaire (H_2)
<u>Règles activées:</u>	<i>Spa Monopole</i> : Politique publique sur protection des captages (grâce à un droit sur l'eau?) <i>DNF</i> : Droits de disposition sur les forêts domaniales et communales (forêts soumises)
<u>Configuration de confrontation:</u>	PP versus DP (H_6)
<u>Nature de l'arrangement:</u>	Accord consenti
<u>Distribution des coûts (nets):</u>	Coûts redistribués
<u>Forme de l'arrangement local:</u>	Arrangement négocié (en ligne avec les objectifs du propriétaire)
<u>Test des hypothèses:</u>	Activation: H_1 : <i>L'utilisateur active une PP si son droit de propriété ne lui permet pas d'exclure</i> → Validée H_2 : <i>L'utilisateur active un DP s'il est reconnu propriétaire</i> → Validée Confrontation: H_6 : Si configuration PP/DP, alors compensation de l'Etat → Infirmé

Tableau 3-7: Synthèse du cas de rivalité relative à la protection des captages de Spa (C₃ Spa)

Cas	Chronologie des événements	Règles activées	Arrangement local	Consentement et contraintes	Coûts <i>Coût financier</i> <i>Préjudice financier</i> <i>Perte de valeur de propriété</i>	Bénéfices
C₃. Protection des captages de Spa	1888: Emile Dhainaut obtient le monopole de l'exploitation des sources de Spa 31 juil. 1889: Loi déterminant le périmètre de protection des eaux de Spa 18 avril 1913: La commune de Spa vend ses forêts à l'Etat. Elle conserve la propriété des sources 14 avril 1921: Création de la S.A. <i>Spa Monopole</i> . Exclusivité de l'exploitation des eaux de Spa 1 ^{er} août 1924: Loi concernant la protection des eaux minérales 1 ^{er} juil. 1937: AR établissant le périmètre de protection (3,409 ha) 1947: Création de la société holding de Spa Monopole 1948: Limitation des travaux publics et de terrassement dans le centre-ville 6 déc. 1967: <i>Modus vivendi</i> entre Spa Monopole et les Eaux et forêts 1972: Achat de la ferme de <i>Bérinzenne</i> par Spa Monopole 26 sept. 1974: Nouvelle convention de concession pour l'exploitation des eaux de Spa (1974-2039) 26 juin 1978: <i>Modus vivendi</i> entre Spa Monopole et les Eaux et Forêts. Gestion de la forêt dans le respect des aquifères et sélection des espèces cultivées contre indemnisation pour le manque à gagner 15 juil. 1980: Directive européenne sur l'exploitation et la mise en commerce des eaux minérales 1985: Les eaux de Spa sont	<u>Spa monopole:</u> - Concession sur les sources de Spa (droit de disposition) - Décret de 1990 sur la protection des eaux potabilisables (décret Cools) <u>DNE:</u> - Droits de disposition sur les forêts soumises - Régime forestier: Code forestier et circulaires dérivées <u>Ville de Spa:</u> - Droit de propriété sur les sources et sur les bois communaux	Accord négocié Priorité à la production d'eau minérale par rapport à l'exploitation forestière et à tout autre usage du sol Gestion concertée du périmètre de protection <u>Engagements:</u> <u>Spa Monopole:</u> - Financement du raccordement de la ferme de Bérinzenne à la distribution d'eau - Prospection de nouveaux captages à ses frais - Indemnisation des pertes de revenus forestiers pour les futurs captages - Placement de clôtures et entretien des captages <u>DNE:</u> - Réduction des densités de peuplement - Equilibre entre feuillus et résineux dans le choix des essences - Interdiction des mises à blanc à grande échelle - Contraintes sur l'exploitation forestière (engins, hydrocarbures, etc) - Interdiction des pesticides, herbicides et fongicides - Interdiction de nouveaux drainages - Entretien de la fagne de Malchamps: maintien de l'état actuel ou retour aux fagnes - Limitation de la fréquentation des infrastructures touristiques du CRIE - Aménagement des parkings de Bérinzenne - Interdiction de procéder à des forages - Obligation d'égouttage à Bérinzenne <u>Ville de Spa:</u> - Placement de bornes à incendie sur le trajet de la conduite d'eau de Bérinzenne	<u>Enjeux:</u> <u>Spa Monopole:</u> - Préserver la qualité des eaux souterraines - Ne pas avoir une plus grande acidité dans le sol (risque d'une eau plus acide qui attaque les roches et qui se minéralise davantage) - Augmenter la percolation des eaux dans la nappe (moins de couvert forestier et moins de drainage) - Eviter les coupes à blanc (lessivage de minéraux) - Arrivée à une saturation sur les captages existants dans un contexte de croissance des activités - Eviter toute sorte de pollution causée par les activités touristiques et forestières <u>DNE:</u> - Maintenir une forêt, une exploitation forestière viable, non pas pour vendre du bois, mais pour entretenir la forêt - Maintenir un certain statu quo qui rend les usages compatibles (dont objectif social d'accueil du public) - Préserver l'aspect	<u>Spa Monopole:</u> - Raccordement de Bérinzenne à la distribution d'eau - Enterrement des conduites d'eau - Entretien des captages - Indemnisation des pertes de revenus forestiers sur les futurs captages <u>DNE:</u> - Conditions d'exploitations draconiennes pour les forestiers - Manque à gagner de 30% sur les ventes de bois - Perte de qualité du bois <u>Ville de Spa:</u> - Accroissement des contraintes liées à l'aménagement du territoire: vers plan particulier d'aménagement - Diminution des rentrées financières liées à l'exploitation forestière - Financement des bornes à incendie - Financement de l'égouttage de Bérinzenne	<u>Spa Monopole:</u> - Plus grande sécurité sur la qualité des eaux <u>DNE:</u> - Non pas commerçant mais gestionnaire d'un patrimoine forestier (multi-fonctionnel) - Gain pour l'économie régionale de favoriser la production d'eau - Economies à la plantation du fait de planter moins dense <u>Ville de Spa:</u> - Garanties sur la pérennité de la ressource dont elle est propriétaire

RIVALITÉS D'USAGES DANS LE BASSIN DE LA VESDRE (BELGIQUE)

	reconnues comme eaux minérales naturelles par les législations européenne et nationale 18 janv. 1988: Convention de concession entre la Région wallonne et l'asbl Association de gestion du Musée de la Forêt de Bérinzenne 30 avril 1990: Décret sur la protection des eaux potabilisables 14 fév. 1995: Circulaire n°2556 de la DNF sur la vocation de protection de l'eau et des sols 10 oct. 1995: Convention de collaboration entre Spa Monopole et l'asbl Découverte et Promotion de la Nature et de la Forêt 25 sept. 1997: Circulaire n°2618 de la DNF relative aux aménagements dans les bois soumis au régime forestier 8 fév. 1999: AR concernant les eaux minérales naturelles et les eaux de source 17 mai 1999: Projet d'arrêté sur le périmètre de protection élargi 2000: Modernisation de l'usine de production de Spa Monopole 11 mai 2001: Nouvelle convention (<i>modus vivendi</i>) sur la protection des aquifères entre la Région wallonne, la Ville de Spa et Spa Monopole 13 déc. 2001: Elargissement du périmètre de protection (13177 ha)		- Rectification d'un virage Suivi assuré au moyen d'un plan d'action et une fois l'an par une réunion des parties Possibilité d'amender le <i>modus vivendi</i> en cas d'apparition de nouveaux besoins Période de transition de 30 ans <u>Contraintes:</u> <u>Spa Monopole:</u> - Pas de contraintes, si ce n'est le financement d'une canalisation d'eau <u>DNF:</u> - Contraintes importantes sur la production de bois <u>Ville de Spa:</u> - Pas de contraintes	paysager des environs de Spa - Répondre aux nouvelles obligations en terme d'aménagement forestier - But de gestion patrimoniale et de richesse régionale <u>Ville de Spa:</u> - Rôle passif - Responsable des captages et de leur protection <u>Consentement:</u> <u>Spa Monopole:</u> - Au-dessous des exigences en terme de diminution de l'exploitation forestière - Cet accord est un win-win, il n'y a plus de situation conflictuelle - Démarche positive <u>DNF:</u> - Pense avoir trouvé le bon compromis - Pas envisageable pour la DNF de ne pas discuter avec Spa (pas d'alternative) <u>Ville de Spa:</u> - Pas identifié de points non prévus		
--	---	--	--	--	--	--

Tableau 3-8: Perception de l'arrangement local par les usagers dans le cas de la protection des captages de Spa ($C_{3,Spa}$)

Questions	Usagers	
	Spa Monopole	DNF
Avez-vous librement consenti à l'AL?	Oui	Oui
Le cas échéant, pourquoi avez-vous accepté de négocier?	Initiateur	Pas d'alternative
Quelles contraintes s'exerçaient-elles sur vous qui vous ont amené à accepter l'arrangement?	Renforcer la protection de l'aquifère Compromis acceptable	Nécessité de respecter la législation et les directives régionales en matière de gestion forestière
Selon, avez-vous gagné ou perdu?	Satisfait (win-win)	Satisfait (retombées régionales)

Chapitre 4: Rivalités d'usages dans le Val de Bagnes (Suisse)²⁸³

4.1. Présentation du bassin et identification des rivalités

Le Val de Bagnes est situé dans le Bas-Valais en Suisse. La rivière principale de ce sous-bassin hydrographique du Rhône est la Dranse de Bagnes. Elle se jette dans le Rhône à Martigny, après avoir mêlé ses eaux à la Dranse d'Entremont à Sembrancher. La région est montagneuse, entourée de quelques uns des plus grands sommets (le Grand Combin, alt. 4 314 m, et la Pigne d'Arolla, alt. 3 796 m) et glaciers des Alpes (le Giétro, Corbassière et Otemma). La Dranse est donc une rivière de montagne, d'environ 30 km de long, qui draine un bassin versant de 300 km² dont l'altitude moyenne se situe à 2 500 m. Son débit moyen est de 2,32 m³/s avec un maximum en juin (5,23 m³/s) et un étiage en janvier (0,69 m³/s), un débit fortement influencé par le barrage de Mauvoisin, situé dans la haute vallée. Ce débit a, en effet, été divisé par quatre depuis la mise en fonctionnement du barrage (débit moyen de 11,4 m³/s avant 1956). La centrale hydro-électrique ne rejette pas l'eau turbinée dans le Val de Bagnes, mais directement dans le Rhône, dans la vallée voisine²⁸⁴. Le débit actuel de la Dranse est nourri essentiellement par une série de torrents affluents. Le lac de barrage possède une capacité de 210 millions de m³. La majeure partie de la haute vallée est continuellement sous glace et bien sûr inhabitée. La population est principalement située dans la basse vallée dans les communes de Bagnes et de Vollèges. La population permanente est de 7 500 habitants, mais la fréquentation atteint des pointes de 30 000 personnes en hiver qui viennent séjourner dans la station de ski de Verbier.

Les activités économiques principales du bassin sont le tourisme, l'agriculture (d'élevage, principalement) et la production hydro-électrique. Cette dernière est la plus grande consommatrice d'eau, avec la rétention et l'utilisation des deux-tiers de l'apport naturel en eau du bassin, laquelle eau est rejetée directement au-dehors de la vallée. L'approvisionnement en eau potable fut une préoccupation constante pour la commune de Vollèges, qui manque de sources naturelles, et plus tard pour Verbier, avec le développement du tourisme. La construction de l'aqueduc de Louvie, inauguré en 1967, résolut ce problème. La conservation de la nature et du paysage reste une préoccupation des habitants. Les

²⁸³ D'immenses remerciements vont à Emmanuel Reynard pour m'avoir permis d'utiliser les études de cas qu'il a conduites dans le cadre d'un autre projet intitulé "Comparative analysis of the formation and outcomes of resource regimes in Switzerland" (IRM) financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (Reynard 2004b; Reynard et Mauch 2003b). Merci également à l'ensemble des relecteurs de cette étude de cas, MM. Reynard et Haeffliger pour leurs commentaires minutieux.

²⁸⁴ L'eau est acheminée par dessous les montagnes, dans des conduites blindées. En effet, celle-ci n'est pas turbinée au pied du barrage à 2000m d'altitude, mais dans la plaine du Rhône à environ 477m d'altitude. Ceci permet d'accroître la chute de

rivalités identifiées se concentrent nécessairement autour de la production d'hydro-électricité et du barrage de Mauvoisin. Elles concernent la production hydro-électrique à partir du barrage de Mauvoisin et la chute de Fionnay, avec l'instauration de débits minimaux, ainsi que l'approvisionnement de Vollèges en eau potable.

Tableau 4-1: Récapitulatif des régimes institutionnels de gestion de l'eau en Suisse de 1804 à 2001

Phases	Droits de propriété	Politiques publiques	Régimes institutionnels
1870-1912	Pas de système régulateur unifié au niveau fédéral; droits de propriété réglés au niveau cantonal (prépondérance de la propriété privée). Institution de la souveraineté de l'Etat fédéral sur la police des eaux et l'utilisation des forces hydrauliques - Art. 24 Cst. de 1874 et loi de 1877 sur la police des eaux dans les régions de montagne - Art. 24bis Cst. de 1908 sur la mise en valeur hydraulique des cours d'eau	Emergence de politiques publiques sectorielles indépendantes, visant trois objectifs spécifiques: la protection contre les crues, la réduction de foyers de pollution en zones urbaines et l'approvisionnement du pays en énergie électrique - Loi valaisanne de 1898 sur les forces hydrauliques (LcFH)	Régime simple
1912-1953	Introduction du Code civil (1912): distinction entre eaux publiques (eaux de surface) et privées (eaux souterraines, sources). Le Code civil ne régle pas des biens/services particuliers Généralisation du système des concessions pour l'utilisation des forces hydrauliques	Mise en œuvre de trois politiques publiques sectorielles (protection contre l'eau, exploitation, protection des eaux) indépendantes visant à régler plusieurs problèmes collectifs (protection des populations, protection de l'environnement, production de biens, d'énergie et de produits alimentaires) - Loi fédérale de 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH)	Régime simple
1953-1975	Limitation de certains droits d'usage (déversement d'eaux usées et ménagères) par des mesures de protection qualitative des eaux	Intensification de la mise en œuvre de politiques publiques sectorielles (notamment en matière de protection des eaux) indépendantes visant à régler surtout des problèmes de qualité des eaux (eutrophisation). La pollution diffuse par l'agriculture n'est pas régulée - Art. 24quater Cst. de 1953 et loi de 1955 sur la protection des eaux	Régime complexe
1975-1991	Limitation de droits d'usage par des mesures de protection qualitative et quantitative des eaux et par des mesures de protection de l'environnement	Intensification de la protection qualitative; application du principe de causalité et mesures de planification et de coordination - Loi de 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP) - Loi de 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)	Régime complexe
1991-2000	Elargissement de la limitation des droits de disposition et d'usage par la troisième loi sur la protection des eaux (1991)	Intégration des politiques sectorielles - Loi de 1991 sur la protection des eaux (LEaux)	Passage à un régime intégré

Source: Adapté de Reynard, Thorens et Mauch (2001: 126-127).

Le système politique de la Suisse est un fédéralisme d'exécution, un système pluraliste dans lequel les compétences, notamment en matière de gestion de l'eau, sont partagées entre l'échelon fédéral et l'échelon cantonal²⁸⁵. Les compétences assignées à la Confédération n'ont cessé de croître au XX^{ème} siècle. Toutefois, en raison du fédéralisme d'exécution, les cantons demeurent des acteurs importants. Ils sont dotés de leurs propres constitution et institutions politiques

l'eau et donc d'en augmenter son potentiel énergétique par rapport à l'utilisation de la seule pression de l'eau au pied du barrage.

(gouvernement, parlement et tribunaux). De plus, ils sont chargés de la mise en œuvre de la plupart des politiques publiques édictées par la Confédération, laquelle leur laisse des marges de manœuvre significatives. Par ailleurs, l'autonomie locale reste importante. En matière de gestion de l'eau, les compétences de la Confédération recouvrent trois grandes tâches: la protection contre les eaux (ou la lutte contre les inondations), l'utilisation des forces hydrauliques (pour la production d'énergie) et la protection qualitative et quantitative des eaux. La Confédération édicte les politiques publiques de gestion de l'eau, dont la plupart sont soumises à référendum. La propriété de l'eau est réglée, par contre, à l'échelon cantonal, dans le respect du Code civil. Les cantons sont responsables des autorisations et des concessions pour différents usages. Ils sont également responsables de la mise en œuvre des politiques de protection des eaux et assurent la gestion des cours d'eau. Les autorités locales, quant à elles, sont principalement responsables de la gestion du cycle anthropique de l'eau (production et distribution d'eau potable, égouttage et épuration).

Les *droits de propriété sur l'eau* sont établis sur base du Code civil suisse de 1912²⁸⁵, selon les principes d'accession lié à la propriété privée (art. 667 CC) et de souveraineté de l'Etat sur l'eau qui limite la portée de la propriété privée dans l'intérêt public (Leimbacher et Perler 2000: 256). A partir du moment où l'Etat a la souveraineté sur l'eau, il en règle les usages par l'octroi d'autorisations ou de concessions. En l'espèce, ce sont le plus souvent les cantons ou les communes. Le Code civil distingue les eaux publiques (cours d'eau, lacs, glaciers et névés) (art. 664 CC) des eaux privées (sources et eaux souterraines) (art. 704 CC). Les sources et les eaux souterraines sont rattachées et laissées à la libre disposition du propriétaire, sous réserve de certaines servitudes (art. 705-711 CC). Ce découpage comporte quelques subtilités, qui rapprochent le système régulateur des eaux en Suisse à celui existant en Belgique. D'une part, les eaux courantes sont considérées comme des choses communes (*res communes*) placées sous la souveraineté de l'Etat, sans pour autant prêter les droits des propriétaires riverains (captages et rejets). D'autre part, certaines sources sont considérées comme des eaux publiques à partir du moment où elles jaillissent des glaciers ou de rochers ou bien lorsqu'elles sont déclarées d'intérêt général. Dans le canton du Valais, les eaux de surface sont publiques; elles appartiennent aux communes, à l'exception du Rhône et du lac Léman qui appartiennent au Canton. Si l'on considère son évolution dans le temps, le système régulateur "n'a pas subi de gros changements formels" (Reynard, Thorens et Mauch 2001: 116). Il laisse toutefois apparaître, au début du XX^{ème} siècle, la Confédération comme un acteur important, principalement au sujet des aspects quantitatifs de la gestion de l'eau, puis, dans la première moitié du siècle, les entreprises hydroélectriques par le biais des concessions. De plus, les eaux

²⁸⁵ Paragraphes élaborés sur base du screening suisse du projet de recherche EUWARENESS (Mauch et Reynard 2004: 293-295) et les résultats du projet suisse IRM (Reynard, Thorens et Mauch 2001; Reynard, Thorens et Mauch 2001).

²⁸⁶ Cf. Reynard, Thorens et Mauch (2001: 112-114).

souterraines sont aujourd'hui considérées comme des eaux publiques (Leimbacher and Perler cités par Reynard, Thorens et Mauch 2001: 114).

S'agissant des *politiques publiques*, les règles sont davantage évolutives et cumulatives que pour les droits de propriété. Elles se sont développées tout au long du XX^{ème} siècle sur trois axes: la gestion des barrages, la protection contre les crues et, plus récemment, la protection écologique (qualitative et quantitative) des eaux²⁸⁷. Dans la première phase (1870-1912), les politiques publiques entament une réponse à l'égard des dégâts causés par l'augmentation de la torrencialité et les inondations. Suite à l'adoption en 1874 de l'article 24 de la Constitution sur la haute surveillance de la Confédération sur la police des endiguements et des forêts dans les régions de montagne, deux lois de 1876 sur la police des forêts et de 1877 sur la police des eaux dans les régions élevées mettent ces principes en œuvre. La responsabilité des inondations est attribuée à la surexploitation des forêts alpines. Par ailleurs, les premières lois sur la pêche de 1875 et 1888 préconisent la dilution des polluants, en particulier à l'aval des villes. Elles constituent un premier pas vers la protection qualitative des eaux de surface. Ces deux axes de politique publique sont complétés par un troisième, à savoir l'utilisation des forces hydrauliques. La première loi valaisanne sur ce sujet est adoptée en 1898 (LcFH). Elle inspire certainement le texte de la Confédération qui s'attribue la haute surveillance sur l'utilisation des forces hydrauliques suite à l'adoption de l'article 24bis Cst., puis de la loi de 1916 (LFH). C'est le principe de rationalité qui guide la distribution des usages des eaux de surface. Avec les années 1950 se développe la protection qualitative des eaux (art. 24quater Cst. de 1953 et loi de 1955 sur la protection des eaux) sur base d'un vaste programme d'épuration des eaux. "L'hypothèse de base postule que la péjoration de la qualité des eaux est due à l'augmentation des déversements d'eaux usées par les ménages et les industries et exploitations agricoles" (Reynard, Thorens et Mauch 2001: 123). Cette politique est approfondie avec l'adoption de la seconde loi sur la protection des eaux contre la pollution de 1971 (LPEP) et de la loi sur la protection de l'environnement en 1983 (LPE). En 1975 s'ajoute un volet quantitatif à la protection des eaux avec la révision de l'article 24bis Cst. "qui donne à la Confédération la possibilité d'édicter des dispositions sur le maintien de débits minimums convenables" (Reynard, Thorens et Mauch 2001: 122). Il faut cependant attendre 1991 pour que soit adoptée la troisième loi sur la protection des eaux (LEaux) qui applique les dispositions de cet article constitutionnel. Celle-ci "institue le principe d'une protection totale de l'hydrosystème (protection qualitative et quantitative, préservation des processus hydrologiques naturels)" (Reynard, Thorens et Mauch 2001: 123). Il introduit l'écologie dans les différentes politiques publiques de gestion de l'eau et permet d'envisager une meilleure intégration des différents usages, ainsi que la prise en compte des nouveaux usages (eau comme milieu naturel ou eau comme paysage). Viennent s'ajouter à cette loi, la loi de 1991 sur l'aménagement des cours d'eau

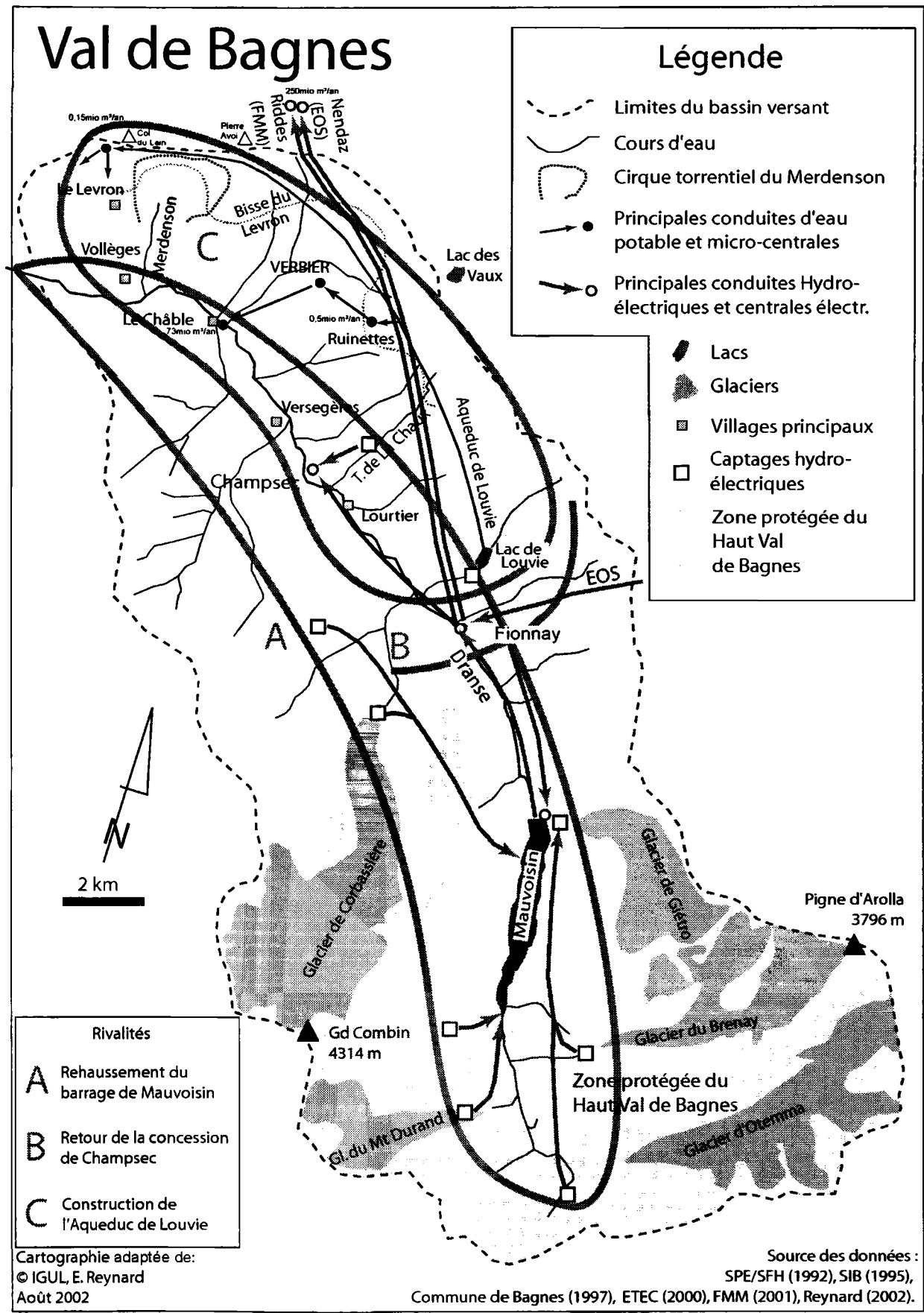
(LACE) et une révision de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH) en 1996. "L'hypothèse causale qui sous-tend la mise en place de cette nouvelle politique de l'eau postule qu'en protégeant totalement la ressource (protection qualitative et quantitative, préservation des processus hydrologiques naturels), on assure la durabilité de la gestion, notamment un bon équilibre entre les divers biens et services" (Reynard, Thorens et Mauch 2001: 125).

De manière générale, sur la période couverte par les cas, le *régime institutionnel de l'eau* est considéré en Suisse aussi bien qu'en Belgique comme complexe, c'est-à-dire qu'il couvre tous les usagers de la ressource existants, mais que les différentes régulations ne sont pas toutes cohérentes entre elles et suscitent des problèmes de coordination des actions menées. Cependant, le cas C_5 Mauvoisin et davantage encore le cas C_6 Champsec illustrent déjà une première prise en compte des aspects écologiques de la gestion des cours d'eau et sont les conséquences d'un régime institutionnel qui évolue vers l'intégration.

Pour le Val de Bagnes, nous retenons *trois rivalités* qui sont autant de cas pour notre étude (cf. Carte 4-1): la construction de l'aqueduc de Louvie (C_4 Louvie ou rivalité C sur la carte) (p. 245); le rehaussement du barrage de Mauvoisin (C_5 Mauvoisin ou rivalité A) (p. 266); et le retour de la concession de Champsec (C_6 Champsec ou rivalité B) (p. 285). Le cas C_4 Louvie porte sur une rivalité entre la distribution d'eau potable et d'irrigation et la production hydro-électrique. Alors qu'Albert Maret demande la concession sur les eaux de la Dranse à Vollèges, la commune et le consortage du bisse du Levron unissent leurs droits de propriété pour demander en échange le raccordement des villages à la conduite Mauvoisin-Riddes qui doit conduire les eaux du barrage à la centrale hydro-électrique. La confrontation aboutit sur une convention de droit privé. Le cas C_5 Mauvoisin oppose les Forces motrices de Mauvoisin qui désirent rehausser le barrage au WWF qui demande des compensations pour le cours d'eau, notamment en matière de débits résiduels minimaux. Les deux parties aboutissent à un arrangement local sous la forme d'une convention de droit privé qui prévoit, entre autres, un débit de 50l/s au pied du barrage. Le troisième cas, C_6 Champsec, oppose les mêmes acteurs, cette fois-ci dans le cadre d'un retour de concession. A l'occasion de la reprise de la centrale de Champsec par les FMM, le WWF est mécontent des faibles débits minimaux prévus dans le contrat de concession et demande la renégociation de ces débits, ce qu'il obtient, à nouveau sous la forme d'une convention de droit privé. L'ensemble de ces cas se déroule entre 1946 et 1992, ce qui élargit passablement la période retenue pour la sélection des cas (1975-2005). Toutefois, le cas de Louvie, bien que relativement ancien, méritait vraiment que l'on s'y intéresse.

²⁸⁷ Pour une description détaillée du régime institutionnel de gestion de l'eau en Suisse se référer aux travaux d'Emmanuel Reynard et al. (Reynard, Thorens et Mauch 2001: 101ss).

Carte 4-1: Identification des rivalités d'usage dans le Val de Bagnes



4.2. Cas 4: La construction de l'aqueduc de Louvie

L'approvisionnement en eau potable est entré en rivalité avec la production hydro-électrique. Cette rivalité s'est produite au moment de la construction du barrage de Mauvoisin, mais elle n'a révélé sa véritable importance que dans les années 1960, au moment où la demande en eau de distribution explosait. La commune de Vollèges négocia une concession sur les eaux de la Dranse en faveur des hydro-électriciens en contrepartie d'un raccordement de la commune à la conduite d'eau de l'installation hydro-électrique. De la sorte, elle parvint à résoudre l'éternel problème de son approvisionnement en eau.

4.2.1. Déroulement de la rivalité

Encadré 4-1: Chronologie du cas de la construction de l'aqueduc de Louvie (C4 Louvie)

1492, 28 juin	Sentence épiscopale octroyant un droit perpétuel sur le torrent de la Chaux au consortage du bisse du Levron
1898, 27 mai	Loi cantonale concernant la concession de forces hydrauliques (LcFH)
1900	Echec de l'usine de pompage des eaux de la Dranse à des fins d'irrigation
1916, 22 déc.	Loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH)
1923	Rupture du bisse du Levron et abandon de l'entretien dans le cirque du Merdenson
1929, 14 nov.	Loi cantonale sur l'amélioration des moyens d'irrigation
1943	Etude pour la remise en exploitation du bisse du Levron, incluant le percement de la Pierre Avoi. Le canton encourage le développement d'un projet commun entre Bagnes et Vollèges. Le projet est rejeté deux fois par le consortage du Levron en 1944 et 1946
1945, 21 oct.	Concession des eaux de la Dranse par la commune de Bagnes à A. Maret
1946, 14 mars	Prise de contact entre le président de l'assemblée du bisse et A. Maret.
1946, 26 mars	Réponse de Maret: "Notre galerie sous pression débouchera à l'est de la Pierre Avoua à une altitude de 1750m environ. [...] Nous nous chargerons du transport des eaux du bisse par la galerie"
1946, 26 août	Le consortage rejette le projet Gross pour la remise en eau du bisse du Levron
1947, 5 mars	Vollèges et le consortage rencontrent A. Maret. Accord sur les transferts d'eau et projet de convention
1947, 16 mars	Le consortage autorise sa commission à signer les deux conventions Vollèges-Maret et Vollèges-consortage (convention du 24 avril 1949)
1947, 30 mars	Concession des eaux de la Dranse par la commune de Vollèges à A. Maret. Le consortage du bisse du Levron cède ses droits perpétuels sur le torrent de la Chaux, en contrepartie d'un approvisionnement garanti de toute la commune en eau d'irrigation et eau potable
1947, 15 sept.	Dépôt de l'avant-projet de Mauvoisin au Canton et demande d'homologation des concessions
1947, 29 sept.	Maret transfère les concessions obtenues à la <i>Société des Forces motrices du val de Bagnes</i> , composée du Crédit suisse, de Brown Boveri, d'Elektrowatt et de Maret
1947, oct.	Concession du reste des eaux de la Dranse à A. Maret par toutes les autres communes riveraines jusqu'à Martigny, à l'exception de Sembrancher
1948, 7 sept.	Homologation des concessions par le Conseil d'Etat
1949, 25 juin	Approbation du projet de Mauvoisin par la Confédération
1950-51	Autorisation de construire accordée par l'Etat du Valais et début des travaux des deux galeries de dérivation Mauvoisin-Fionnay et Fionnay-Riddes
1952	A. Maret quitte les Forces motrices de Mauvoisin
1956	A. Maret est élu conseiller communal et président de Bagnes. Il reste président jusqu'en 1964
1957	Mise en exploitation des FMM et première mise en eau complète de la retenue en 1958

Fin 1950s	Développement touristique: problèmes de salubrité des réseaux d'eau potable et risque de pénurie en eau potable
1959, juillet	Livraison de l'étude pour le projet du lac et de l'aqueduc de Louvie par la société E.E.E.
1960, 14-31 oct.	Convention entre les communes de Bagnes et Vollèges relative au projet d'aqueduc de Louvie, reliant Louvie (création d'un lac artificiel) au col du Lein (Vollèges) en passant par Verbier.
Années 1960	Remaniement parcellaire des terres agricoles dans les deux communes de la vallée
1961, 28 avril	Décret concernant l'octroi d'une subvention cantonale en faveur de l'irrigation de Bagnes et Vollèges
1962, 1 ^{er} janv.	Début de la concession pour l'exploitation du barrage de Mauvoisin (80 ans selon la LFH)
1964	Début des travaux de construction de l'aqueduc de Louvie
1967	Entrée en service de l'aqueduc de Louvie (alimentation de Verbier)
1986	Surélévation de la digue de Louvie sous le seul financement de la commune de Bagnes
1993	Remise en eau partielle du bisse du Levron à des fins paysagères et touristiques

L'approvisionnement en eau de Vollèges a toujours été une préoccupation pour ses habitants. Localisée sur le cône de déjection du Merdenson, la commune souffre de l'absence d'un arrière pays favorable (par ex. bassin versant glaciaire ou de haute altitude) qui lui procurerait sources et torrents et, de surcroît, la Dranse coule en contrebas du village et sa qualité est médiocre après la traversée du Châble. Vollèges a donc dû toujours prospecter à l'extérieur des limites de la commune pour trouver de l'eau. Outre quelques petites sources locales (par ex. source de Laillou), souvent taries, le village s'est alimenté en eau d'irrigation au moyen de bisses, c'est-à-dire de petits canaux accrochés au flanc des montagnes et qui acheminent l'eau des torrents vers les villages. Trois bisses, de Vollèges, de Cries et du Levron, amenaient l'eau à Vollèges à partir de la commune de Bagnes²⁸⁸. Le bisse du Levron est particulièrement emblématique du fait des difficultés géologiques qu'il rencontre sur son chemin et des nombreux conflits qu'il a suscités avec les habitants de Bagnes. Le consortage du bisse du Levron, gestionnaire du bisse, possède un droit de disposition sur les eaux du torrent de la Chaux, qui approvisionne le bisse, confirmé en 1492 par une sentence épiscopale²⁸⁹. Ce bisse était régulièrement détruit sur sa partie finale, dans le cirque du Merdenson, en raison de la forte instabilité du terrain. Au moment de la rivalité, le bisse ne fonctionnait plus depuis 1923, en raison d'un effondrement, et les différents projets de remise en eau avaient tous échoué. Le village du Levron, le plus élevé de la commune, était alors dépendant des précipitations pour l'arrosage de ses terres. Les autres bisses de la commune, trop bas en altitude, ne pouvaient pas compenser l'arrêt du bisse du Levron.

²⁸⁸ Le bisse de Vollèges est construit en 1434 et prend sa source au torrent du Fregnoy, sous Lourtier (Bagnes). Celui de Cries, déjà mentionné en 1433, est alimenté par le torrent de Verbier. Quant au bisse du Levron, il est construit en 1465 (Bérard [1967] 2002: 26).

²⁸⁹ Le 28 juin 1492, l'évêque Josse de Silenen prononce une sentence qui octroie aux habitants du Levron un droit d'usage et de jouissance perpétuel sur le conduit d'eau, ainsi que le droit de puiser l'eau au lieu-dit du Chardonnay, dans le torrent de la Chaux, au-dessous du traçoir du Sarreyer (Bagnes) (Bérard [1967] 2002: 113). L'usage du torrent de la Chaux n'est pas exclusif au Levron, ce qui par la suite, obligera à déterminer à quelle quantité d'eau ont droit les Levronins.

Après l'obtention de la concession de la commune de Bagnes en 1945 pour réaliser le projet du barrage de Mauvoisin, Albert Maret, l'initiateur et le concepteur du barrage, démarcha les autres communes propriétaires (ou ayant-droit) de la Dranse (Vollèges, Orsières, Sembrancher, Martigny-Combe et Martigny-Bourg). Dans la *négociation du contrat de concession*, Vollèges et le consortage du bisse du Levron activèrent, l'un son droit de propriété sur la Dranse, et l'autre ses droits perpétuels sur le torrent de la Chaux. Le projet d'installation hydro-électrique fut rapidement perçu comme une manne pour Vollèges. Suite à différents échecs de projets de remise en eau du bisse du Levron²⁹⁰, le consortage escomptait un raccordement aux conduites d'eau de l'usine hydro-électrique pour son approvisionnement. Afin de faire valoir ses droits et de réaliser son projet, il fit alliance avec la commune pour activer ses droits perpétuels sur le torrent de la Chaux. Le torrent de la Chaux ne devait pas être directement capté par l'installation hydro-électrique. Toutefois, le projet de Maret prévoyait d'aller drainer les glaciers autour du Mont Fort, en particulier le glacier de la Chaux, au moyen de longs adducteurs, ce qui aurait pu entraîner un tarissement du torrent. Il n'était pas question pour lui de prendre le risque d'éventuels différends sur les droits d'eau octroyés²⁹¹. De plus, ce que Maret voulait, c'était la concession de Vollèges et il la voulait rapidement. C'est ainsi que Vollèges demanda ce raccordement en compensation de la concession des droits sur ce torrent lors de la négociation avec Maret. Cette demande eut lieu quelques temps avant la négociation formelle de la concession. Les contacts de Vollèges et du consortage avec Maret furent d'abord individuels. Le premier contact entre le consortage et Maret remonte au 14 mars 1946, auquel Maret donna une suite favorable: "Notre galerie sous pression débouchera à l'est de la Pierre Avoua à une altitude de 1750 mètres environ ... Nous nous chargerons du transport des eaux du bisse par la galerie" (Bérard [1967] 2002: 194). La concession entre Vollèges et Maret fut signée le 30 mars 1947. Elle prévoyait notamment que le consortage du bisse du Levron cède ses eaux à Maret, en contrepartie de quoi Maret garantissait un approvisionnement de toute la commune en eau d'irrigation au moyen d'un raccordement à la conduite sous pression de Mauvoisin-Riddes à une altitude de 1760m (100m au-dessus du col du Lein), versant Rhône, soit la fourniture gratuite de 150 l/s d'eau d'irrigation pendant 90 jours et 12 l/s d'eau potable toute l'année.

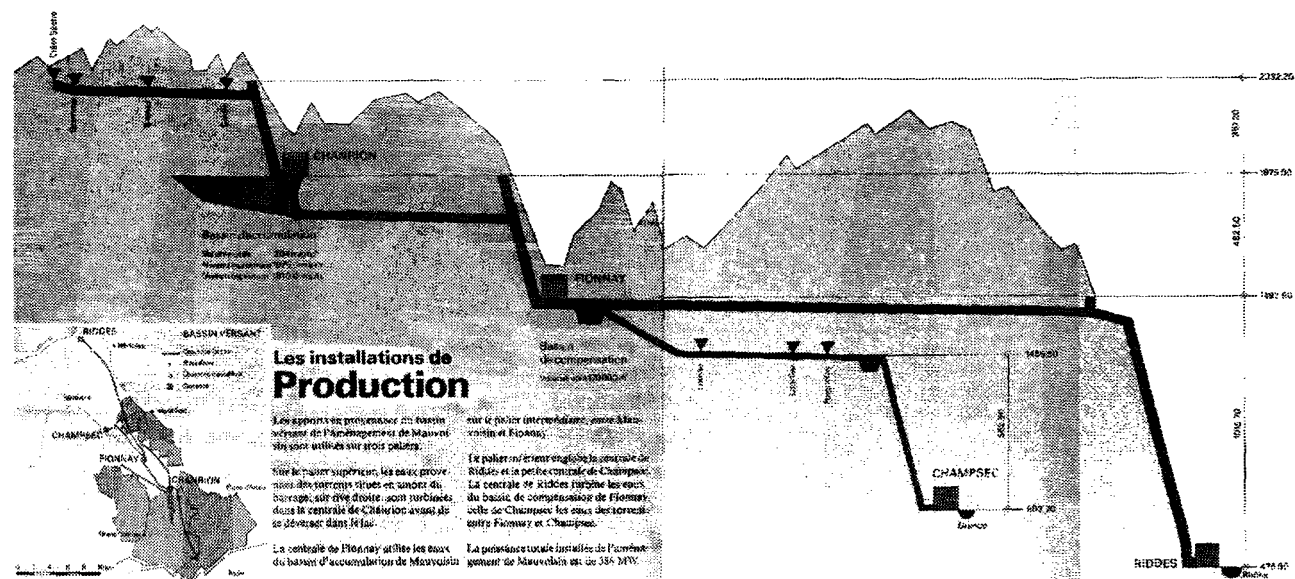
La mise en œuvre de la convention fut moins aisée et la conduite d'eau de Vollèges ne fut pas réalisée immédiatement, pour des raisons techniques. Le 25 juin 1949, les services fédéraux conditionnèrent l'autorisation du projet Mauvoisin à la réalisation d'un *premier palier de turbinage* à Fionnay, à la cote 1490, avant d'envoyer l'eau à Riddes pour un second

²⁹⁰ Plusieurs projets se succèdent entre 1943 et 1946. Le projet Gross de reconstruction du bisse, incluant le percement de la Pierre Avoi, est rejeté le 26 août 1946 par l'assemblée du consortage. Les motifs en sont l'insécurité concernant la quantité d'eau disponible pendant les années de sécheresse, le coût du projet et l'incidence possible du Mauvoisin sur l'irrigation dans la région. L'apparition de la possibilité de s'approvisionner en eau d'irrigation sur la conduite reliant Mauvoisin à la plaine constitue un autre motif de rejet du projet.

²⁹¹ L'essentiel pour Maret est d'acheter la paix, et non pas tant le volume d'eau fourni par le glacier qui alimente le torrent.

turbinage (cf. Figure 4-1)²⁹². En conséquence, à la hauteur du Levron, la fenêtre de la galerie passait à la cote 1400, à une altitude inférieure au col du Lein (1660m) et ne permettait plus un écoulement gravitaire vers le Levron, comme prévu initialement. L'arrangement conclu entre Vollèges et Maret n'était pas réalisable, mais l'obligation du concessionnaire de livrer l'eau d'irrigation à 1760m n'en subsistait pas moins. Il fut alors question de trouver une *alternative*. Différentes solutions furent proposées qui ne concernaient que l'irrigation de Vollèges et ignoraient le cas de Bagnes: (1) l'amenée d'eau de la Dranse au col du Lein par pompage; (2) l'amenée d'eau de la Fare de Riddes (bassin du Rhône) au col du Lein par pompage également; ou (3) une accumulation au lac des Vaux. La solution du pompage était donc remise au goût du jour²⁹³. Seulement, ce procédé très onéreux ne garantissait pas un approvisionnement gratuit de la commune au-delà de la durée de la concession. Quand au lac des Vaux, ses eaux étaient déjà concédées par la commune de Riddes (Bérard [1967] 2002: 210).

Figure 4-1: Coupe des installations de Mauvoisin



²⁹² L'autorisation de construction du barrage de Mauvoisin a fait l'objet, à cette époque, d'un long conflit avec un projet concurrent, celui de Grande Dixence piloté par Energie Ouest Suisse. Les deux projets se disputaient les eaux du Val de Bagnes. Etant donné la crise que ce conflit provoquait en Valais, ce sont finalement les autorités fédérales qui ont tranché, plus précisément le Service fédéral des Eaux. En effet, la Confédération doit approuver le projet sur des critères techniques. Dans ce cas-ci, il autorisa la réalisation des deux projets, avec l'arrière pensée, toutefois, que ceux-ci pourraient à terme fusionner. Le palier de Fionnay visait à réunir les eaux des deux installations avec l'idée de ne construire qu'une seule usine en vallée du Rhône. Les choses ne se sont pas faites comme prévu et, finalement, deux adducteurs et deux usines furent construites (Commune de Bagnes 1985).

²⁹³ En 1900, les Vollégards ont fait l'expérience du pompage des eaux de la Dranse. Après deux années de service, l'usine construite à grands frais est mise hors service en raison d'un trop fort ensablement et est revendue au prix de la ferraille en 1914 (Bérard [1967] 2002: 209).

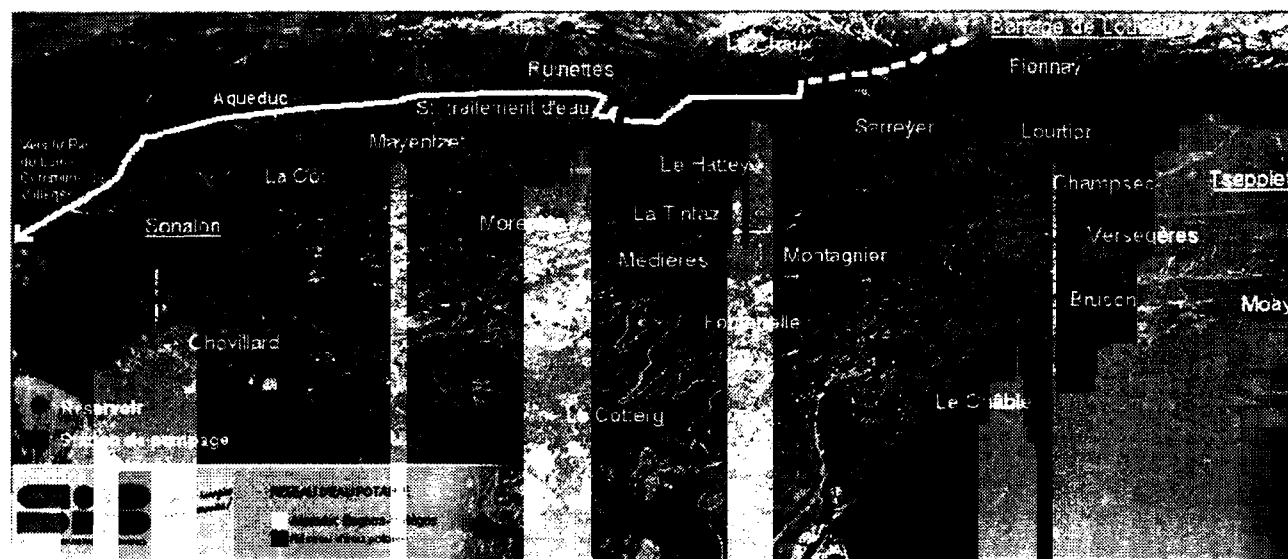
La *solution définitive* fut proposée par la commune de Bagnes, à nouveau par Albert Maret devenu entre-temps président de la commune, qui avait étudié un projet d'ensemble pour l'irrigation de la rive droite de la Dranse. Cette solution, basée sur l'écoulement gravitaire, permettait, en même temps qu'elle approvisionnait Vollèges, d'honorer les engagements du concessionnaire quant à la fourniture des eaux d'irrigation réservées à Bagnes. Elle consistait à puiser l'eau au lac de Louvie, situé sur les terres de la Bourgeoisie de Bagnes, rehaussé d'une digue et à l'acheminer jusqu'au col du Lein²⁹⁴. Elle transformait le lac de Louvie (2213m), situé au-dessus de Fionnay et qui à cette époque ressemblait davantage à un marais qu'à un lac d'altitude, en un bassin d'accumulation de 3,5km de long et d'une capacité de 370 000 m³, auquel étaient raccordés une conduite de 10 km, puis un tunnel sous la Pierre Avoi de 1km et encore une canalisation de 3km jusqu'au col du Lein (cf. Carte 4-2). L'eau serait livrée à la crête du Saut, au-dessus du col du Lein pour Vollèges, ainsi qu'en deux points situés entre le torrent du Fregnoy et la Pierre Avoi pour Bagnes. Les études se sont terminées en juillet 1959 et après quelques hésitations, de la part de Vollèges notamment, les deux communes signèrent les 14 et 31 octobre 1960 une convention relative à l'exploitation du lac de Louvie qui prévoyait une distribution de 540 l/s à Bagnes et de 220 l/s à Vollèges. Le financement du projet fut principalement assuré par les Forces motrices de Mauvoisin (FMM), la société qui avait repris les concessions de Maret et exploitait le barrage, et par l'Etat du Valais au titre des améliorations foncières pour l'agriculture, le solde étant partagé entre Bagnes et Vollèges. La construction commença en 1964 et l'aqueduc de Louvie entra en service en 1967. Par la suite, avec le développement de la demande en eau potable, à Verbier principalement, l'usage de l'aqueduc devint permanent et se diversifia. La production d'eau potable est aujourd'hui sa finalité principale²⁹⁵.

La rivalité initiale a conduit à une redistribution significative des usages de l'eau dans le Val de Bagnes. Au départ, Vollèges et le consortage du bisse du Levron unirent leurs forces pour résoudre leur problème d'approvisionnement en eau au moyen d'une négociation sur la concession des eaux nécessaire au projet de barrage. Elles activèrent le droit de propriété de Vollèges sur la Dranse, couplé à un droit de disposition sur le torrent de la Chaux. Pour sa part, Maret n'était pas dans une position de négociation très favorable, alors qu'il demandait à Vollèges l'acquisition des droits de disposition sur la Dranse. L'accord initial fut donc relativement facile à régler. Il faut cependant noter le fait qu'après cela, sa mise en œuvre fut moins évidente. Elle impliquait davantage d'acteurs et nécessitait des adaptations techniques significatives, ainsi qu'un large consensus entre les parties.

²⁹⁴ Il faut remarquer que la Bourgeoisie de Bagnes n'a pas activé ses droits de propriété sur ces terres et a laissé équiper le lac, dans l'intérêt de la commune de Bagnes. A cette époque, la plupart des bourgeois de Bagnes sont aussi citoyens de la commune et il n'existe pas de conflit d'intérêt entre les deux autorités sur ce projet.

²⁹⁵ Bien qu'il serve aussi de bassin de stockage pour l'enneigement artificiel (Reynard, Thorens et Mauch 2001).

Carte 4-2: Cheminement de l'aqueduc de Louvie



Source : Services industriels de Bagnes

4.2.2. Activation des règles par les usagers

Usager 1: Consortage du bisse du Levron. Le Levron est le village le plus haut perché de la commune de Vollèges (1307m). Son activité est essentiellement agricole avec l'élevage bovin (race d'Hérens) et la culture d'herbages. De peuplement ancien, il est alimenté en eau depuis le XVème siècle par le bisse du Levron, qui capte l'eau du torrent de la Chaux, au lieu-dit du Chardonnay, situé sur le territoire de la commune de Bagnes. Le bisse fut construit et est géré par un consortage d'irrigation, le consortage du bisse du Levron: "Un consortage est une association de propriétaires s'unissant pour construire un canal d'irrigation. Les membres d'un consortage sont appelés "consorts"" (Reynard 2002). Dans le cas du bisse du Levron, la plupart des propriétaires fonciers et agriculteurs du Levron sont des consorts, et tous sont membres de la commune de Vollèges, d'où une certaine proximité entre les préoccupations des Levronins et celles plus générales de la commune²⁹⁶. En 1947, c'est toujours le consortage qui administre le bisse, et non pas la commune. C'est lui qui commande les études pour la remise en eau du bisse et qui traite avec les autorités cantonales. La haute altitude du village ne permet pas une alimentation du Levron au moyen des deux autres bisse de Vollèges et de Cries. Dès lors, le village n'est plus alimenté en eau d'irrigation après la rupture du bisse de 1923.

²⁹⁶ A l'époque de la signature de la concession, le président du consortage s'appelle Clément Bérard, instituteur. Il relate en partie cet épisode dans un ouvrage consacré à l'histoire du bisse du Levron, dans lequel il rend notamment hommage à Albert Maret (Bérard [1967] 2002). Bérard va, de sa plume, soutenir le projet Maret lorsque celui-ci sera soumis aux intrigues du Conseil d'Etat et des services fédéraux, notamment au moyen d'un article paru dans le journal *Le Rhône* le 23 février 1951 (Commune de Bagnes 1985: 75).

Consortage: rivalité et objectifs. L'objectif du consortage dans cette résolution de rivalité est de s'assurer un approvisionnement constant en eau au point haut du village. Il compte profiter de la construction du barrage pour résoudre de façon durable le principal problème du village. A cette fin, il avance le fait que les eaux du torrent de la Chaux, susceptibles d'être détournées vers le barrage, lui ont traditionnellement servi de source d'approvisionnement en eau, le village n'en disposant sur son territoire²⁹⁷. En conséquence, la concession sur ces eaux doit s'accompagner de la fourniture d'une source d'approvisionnement alternative. Le consortage demande à Maret que le projet hydro-électrique supplée aux besoins en eau de la commune, ce que Maret accepte. Le désir des Levronins de coupler leur projet d'irrigation à celui du barrage tient également aux incertitudes liées à la construction de ce barrage. A ce moment-là, les Levronins ne savent pas trop ce qu'il leur resterait d'eau une fois l'installation construite et préfèrent assurer la fourniture de l'équivalent anciennement collecté par le bisse par la société hydro-électrique plutôt que de s'aventurer dans un projet autonome. De plus, le couplage du projet d'irrigation avec celui de Mauvoisin permet de régler le problème de la dépendance vis-à-vis de Bagnes pour l'approvisionnement en eau. Une tractation directe avec Albert Maret évite de retomber dans les querelles séculaires sur le partage des eaux du torrent de la Chaux. Enfin, la différence de coût de réalisation d'un projet couplé par rapport à un projet autonome n'est certainement pas un argument négligé.

Consortage: règles activées et ressources d'action. Le consortage du bisse du Levron active son droit séculaire et perpétuel sur le torrent de la Chaux. Comme nous l'avons vu, ce droit est attesté dans une sentence épiscopale de 1492. Ce droit ne concerne pas la totalité des eaux du torrent, mais un volume équivalent à la capacité de captage et de transport du bisse du Levron. Au moment où Maret signe la concession des eaux de la Dranse avec la commune de Bagnes, ce droit fait partie des eaux réservées qui n'entrent pas dans le champ de la concession. Maret doit donc négocier directement avec le consortage pour obtenir la cession de ce droit, ou bien garantir dans son projet que cette eau restera disponible pour le consortage. Toutefois, il est légitime de se demander comment les Levronins sont parvenus à activer un droit aussi ancien. En réalité, la validité de ce droit a été confirmée par différentes autorités publiques au cours du temps²⁹⁸. A l'occasion de tout conflit, avec Bagnes, sur l'existence et le fonctionnement du bisse, il fut activé par les consorts. Ce droit est donc reconnu et reste valide. Ce que la sentence de 1492 n'avait pas réglé, était la répartition volumétrique des eaux du torrent de la Chaux. La coutume voulait que le droit d'eau sur un torrent équivaille à la capacité du bisse, c'est-à-dire au volume d'eau

²⁹⁷ Finalement, les drains du barrage qui suivent les flancs de montagne des deux côtés de la vallée ne sont pas remontés, pour la rive droite, jusqu'au glacier de la Chaux, même si l'option, encore non arrêtée à l'époque, était techniquement possible.

²⁹⁸ Par exemple, le 28 mars 1836, Conseil d'Etat confirme la sentence de 1492 pour autoriser le consortage à reconstruire le bisse (Bérard [1967] 2002:108).

que celui-ci peut capter et transporter²⁹⁹. Dans les discussions avec Maret, ce sont les jaugeages effectués en 1945-46 par l'ingénieur Muller au cours des études préliminaires pour la remise en eau du bisse du Levron qui ont contribué à déterminer le volume d'eau auquel le Levron avait droit en contrepartie de la cession du droit d'eau sur le torrent de la Chaux (Bérard [1967] 2002: 196)³⁰⁰. De cette manière, le Levron compte se garantir un approvisionnement constant à moindre coût.

Usager 2: Commune de Vollèges. La commune de Vollèges est située dans la partie aval du Val de Bagnes. Elle compte 1200 habitants et ses principaux villages sont situés sur le cône de déjection du Merdenson (Vollèges et Cries) ou sur le versant de la vallée (Levron). Les activités sont agricoles (élevage bovin et fourrage). Cette commune souffre depuis ses origines d'un manque chronique d'eau, pour l'arrosage principalement, car les besoins en eau potable restent très limités. L'eau d'irrigation est acheminée vers les villages au moyen de trois bisses, dont celui du Levron pour la partie haute de la commune. Vollèges à cette époque a un usage productif de l'eau, tout comme le consortage du bisse du Levron. L'eau potable n'est pas encore nécessaire en quantité, du moins jusqu'à la fin des années 1950. Elle est fournie par de petites sources locales.

Vollèges: rivalité et objectifs. Les objectifs de Vollèges recoupent ceux du consortage du bisse du Levron, en plus du fait que ce souci s'étend à l'ensemble de la commune, dont le territoire est très morcelé, des deux côtés du col du Lein. L'objectif pour Vollèges consiste à garantir et à pérenniser l'approvisionnement en eau d'irrigation sur l'ensemble de la commune. Outre la question de l'eau d'irrigation, elle tente d'une manière générale de maximiser les avantages tirés de la construction du barrage. L'arrivée des Forces motrices de Mauvoisin représente une manne providentielle pour la commune, qui peut lui permettre de parvenir à un règlement global de la question de l'irrigation sur son territoire et de s'affranchir de la commune de Bagnes. Le projet de remise en état du bisse du Levron aurait pu être réalisé indépendamment du barrage, mais il n'aurait réglé que le cas du Levron. De plus, il semble plus rationnel aux autorités locales de se connecter à une conduite existante plutôt que de construire une nouvelle conduite en parallèle. Ainsi, la commune de Vollèges saisit l'opportunité créée par le projet de barrage pour résoudre à moindre coût la question de l'irrigation sur le territoire communal. Elle tire profit de manière habile des possibilités offertes par la procédure de concession des forces hydrauliques.

²⁹⁹ "La capacité des bisses est d'ailleurs un critère que l'on retient, a affirmé à l'époque le chef du Service des améliorations foncières, s'il n'y a pas de droits plus nettement définis" (Bérard [1967] 2002: 196).

³⁰⁰ Toutefois, le droit de tirage sur l'aqueduc de Louvie qui sera plus tard accordé à Vollèges n'est pas seulement établi proportionnellement à la capacité du bisse du Levron. Il est l'objet d'un calcul plus complexe dont la méthode ressort de la loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture du 3 octobre 1951 et qui tient compte des besoins en eau d'irrigation, notamment en fonction de la valeur des terres, de la surface irrigable et du poids économique des communes. En effet, la loi sur l'agriculture n'intervient que dans un second temps, à l'occasion de la mise en œuvre de l'arrangement local.

Vollèges: règles activées et ressources d'action. Les règles activées sont principalement des droits de propriété. La commune de Vollèges possède des droits de propriété formels sur la portion de Dranse qui coule sur son territoire, ainsi que sur les torrents situés sur le territoire de la commune, en vertu de l'article 2 de la loi du 6 juillet 1932 sur les cours d'eau et initialement du code civil valaisan de 1854. Il n'est, bien entendu, pas question pour le projet Maret de venir capter des eaux à Vollèges pour alimenter le barrage, mais la propriété sur la rivière inclut le contrôle du débit de la rivière. Les eaux concédées par Vollèges sont celles qui ne couleront plus sur le territoire communal une fois que le barrage sera en activité, même si ces eaux ont été captées bien en amont³⁰¹. La loi cantonale sur les forces hydrauliques (LcFH) du 27 mai 1898 est également un élément important activé par Vollèges. Outre le fait qu'elle reconnaisse elle aussi la propriété des rivières, torrents et canaux aux communes, à l'exception du Rhône et du lac Léman qui sont des propriétés cantonales, elle atteste du droit de disposition des communes sur la force hydraulique de ces eaux, qu'elles peuvent concéder (art. 1). De plus, elle n'est pas non plus étrangère à la nécessité de réserver les eaux nécessaires à l'irrigation et à l'approvisionnement en eau potable dans les contrats de concession de la force hydraulique des cours d'eau³⁰². Dans le cas de Vollèges comme dans celui du consortage, les recours à des connaissances sont assez limités, tout comme les ressources financières. En revanche, la combinaison des droits de Vollèges et du Levron a nécessité de nombreuses réunions et conciliations, soit la construction d'un consensus.

Coalition des deux usagers. Afin de rendre possible et plus efficace la négociation sur la concession des eaux de la Dranse avec Maret, la commune de Vollèges et le consortage du bisse du Levron ont uni leurs forces et leurs titres. La coopération entre les deux acteurs était déjà plus ancienne. Dès 1942, le consortage cédait la jouissance des eaux du bisse aux consortages de Cries et de Vollèges, tout en réservant ses droits (Bérard [1967] 2002: 190). En 1947, il cède ses eaux à Maret à la faveur de toute la commune. Les consorts ne regrettent pas cette décision: "Mais afin de mener plus sûrement à chef une œuvre d'un intérêt public évident, commune et consortage décident sagement d'agir en étroite collaboration. C'est cette heureuse entente du début et la grande compréhension de M. Maret pour les besoins de la commune de Vollèges, qui ont abouti à la solution que l'on connaît" (Bérard [1967] 2002: 204)³⁰³. L'arrangement entre les deux organisations est arrêté de manière informelle au début de l'année 1947. Il permet d'introduire un certain nombre d'articles dans l'acte de concession, à la suite de discussions communes avec Maret le 5 mars 1947. La convention entre la commune de Vollèges et le consortage du bisse du Levron, adoptée en 1947, est officiellement signée le 24 avril 1949. Cette bonne entente entre les

³⁰¹ La force hydraulique du cours d'eau se calcule en multipliant la chute par le débit; elle est mesurée en chevaux.

³⁰² Art. 1 §3: "Les droits des tiers sont réservés".

³⁰³ Clément Bérard était président du consortage du bisse du Levron au moment des faits.

deux parties, qui n'est pas étrangère au succès de l'entreprise, n'est pas seulement due à une convergence des objectifs. Il ne faut pas oublier non plus que tous les membres du consortage du bisse du Levron sont Vollégards.

Usager 3: Maret. Si les Forces motrices de Mauvoisin sont aujourd'hui propriétaires et gestionnaires du barrage de Mauvoisin, ce ne sont pas elles qui sont les instigatrices du projet, mais bien Albert Maret. Albert Maret est ingénieur, originaire de Bagnes³⁰⁴. C'est lui qui a l'idée du projet et convainc les autorités locales, ainsi que les financiers de Zurich, de sa faisabilité. Les négociations sur les concessions ne se font donc pas avec les FMM, mais directement avec Maret. Maret monte le projet; les premières études remontent à 1942-44. Il transfère ensuite ses concessions et son projet à la Société des Forces motrices du val de Bagnes en septembre 1947, à laquelle il participe aux côtés du Crédit suisse, de Brown Boveri et d'Elektrowatt. Cette société devient les Forces motrices de Mauvoisin en 1952, au moment où il la quitte pour se consacrer au projet du barrage du Grand-Emosson et avant de devenir président de la commune de Bagnes en 1956. Maret est perçu comme le bienfaiteur de la vallée. L'usage qu'il fait de la ressource est évidemment celui de la production électrique. Son projet tombe sous le coup de la LcFH de 1898 (et de la LFH de 1916), qui lui permet d'acquérir des concessions sur la force hydraulique des cours d'eau auprès des communes propriétaires.

Maret: rivalité et objectifs. L'objectif de Maret consiste à obtenir la concession de Vollèges qui lui est indispensable pour la bonne réussite de son projet. Il doit obtenir le contrôle total des eaux de la Dranse et de celles qui s'écoulent des glaciers pour que le projet Mauvoisin soit viable et rentable et, par conséquent, réduire de manière significative les autres usages et contrôler leur consommation d'eau³⁰⁵. Comme le projet est situé en amont de tous les autres usages traditionnels de l'eau dans la vallée, principalement l'irrigation, il contrôle de fait les autres usages mais ne peut pas négliger les droits réservés concernant l'irrigation³⁰⁶. Ainsi, il utilise les contrats de concession pour s'approprier la ressource, limiter les conflits et contrôler les consommations d'eau des autres usagers afin de maximiser la production hydro-électrique. D'autres enjeux pèsent sur Maret au moment de sa négociation avec Vollèges. Le montage du projet Mauvoisin est difficile, alors qu'il est concurrencé par le projet Grande-Dixence d'Energie Ouest Suisse (EOS). Maret doit imposer son projet de barrage

³⁰⁴ Il est important à ce stade de noter que Maret reste très attaché à sa commune. Le projet qu'il défend possède un objectif de développement économique endogène pour la vallée. D'ailleurs, Maret est tout à fait conscient des droits réservés sur l'eau pour les autres activités économiques et n'entend pas les usurper: "Nous espérons également, a-t-il dit, que soient réglées, à la satisfaction de tous, les questions encore pendantes qui tiennent à cœur à nos populations de montagne, comme par exemple celle des irrigations" (Bérard [1967] 2002: 202). Le bien-être des habitants du Val de Bagnes entre dans ses préoccupations.

³⁰⁵ Néanmoins, le projet ne peut matériellement pas capter toutes les eaux de la vallée, une eau qui demeure abondante en été. Au fond, ce qui compte pour Maret n'est pas tellement de contrôler le volume d'eau du torrent de la Chaux, mais, d'une part, d'obtenir la concession de Vollèges sur les eaux de la Dranse et, d'autre part, d'éviter les conflits potentiels avec les personnes titulaires de droits réservés, par ex. les consorts du bisse du Levron.

³⁰⁶ A l'époque, l'eau potable n'est pas vraiment un problème, car elle provient essentiellement des sources qui n'entrent pas sous le coup des concessions, lesquelles ne concernent que les eaux de surface. Par contre, du côté de Vollèges, la

dans le Val de Bagnes face à un autre projet mieux soutenu politiquement et, selon les termes de la loi fédérale (LFH), plus rationnel. Le projet Grande-Dixence, développé par Energie Ouest Suisse (OES), prévoit de capter les eaux des glaciers du Val de Bagnes, pour les acheminer au barrage de la Grande-Dixence situé à 2400m d'altitude, alors que Mauvoisin n'est situé qu'à 2000m, et constituer un groupe d'usines avec Fionnay-Champsec, Sembrancher et Martigny-Bourg. De plus, Maret doit faire face à l'opposition du conseiller d'Etat Maurice Troillet, lequel mobilise ses relations et son influence afin de mener le projet Mauvoisin à l'échec (Commune de Bagnes 1985)³⁰⁷. Lors de cette "guerre de l'eau", finalement tranchée au niveau fédéral³⁰⁸, les promoteurs des deux projets tentent d'obtenir des concessions de la part des communes de la Dranse. Maret obtient la concession de Bagnes le 21 octobre 1945, alors qu'EOS possédait déjà Fionnay-Champsec et, à l'extérieur du Val de Bagnes, en aval, Fully, Martigny-Bourg et Chandolin³⁰⁹. Dans ses démarches auprès des communes ayant droit sur les eaux de la Dranse, seule Sembrancher lui échappe³¹⁰. Il ne lui aurait pas fallu plusieurs refus, qui auraient pu mettre en péril la nécessaire homologation de la concession de Bagnes par un Conseil d'Etat déjà hostile au projet de barrage à Mauvoisin³¹¹. En pareil cas, le Mauvoisin n'aurait pas vu le jour. De surcroît, ses partenaires attendaient les concessions des autres communes de la vallée pour constituer la Société des Forces motrices du Val de Bagnes. C'est pourquoi Maret a intérêt à régler rapidement la question de la concession de Vollèges. Ce n'est pas tant le captage des eaux du torrent de la Chaux pour la production hydro-électrique qui intéresse véritablement Maret, mais bien le droit d'utiliser la force hydraulique de la Dranse.

Maret: règles activées et ressources d'action. Initialement, Maret n'est pas usager de l'eau de la Dranse, mais il compte acquérir un droit d'accès à cette eau pour réaliser son projet, devenir propriétaire (appropriateur, plus précisément, car la propriété formelle reste dans les mains des communes concédantes). Il active la procédure d'octroi de concessions prévue

commune, qui manque cruellement d'eau potable entend monnayer l'octroi de la concession contre la livraison d'eau, potable en particulier, qui puisse régler ses problèmes récurrents d'approvisionnement.

³⁰⁷ Ce conflit entre Maret et Troillet est d'abord un conflit entre deux personnalités locales (un ingénieur versus un politicien), toutes deux originaires de Bagnes, avec deux visions du développement économique différente, l'une basée sur un projet industriel, et l'autre assise sur l'agriculture (cf. Guex 1971). C'est aussi un conflit entre deux groupes hydro-électriques, l'un, EOS, plus local car issu de la Suisse romande, et l'autre, Elektrowatt, issu de Suisse alémanique.

³⁰⁸ Le Service fédéral des Eaux décide finalement de la réalisation des deux projets le 25 juin 1949. EOS reçoit les eaux de la vallée de Zermatt, non encore concédées, en échange d'une renonciation aux eaux du Val de Bagnes, et Maret ne reçoit que les eaux de Bagnes et doit renoncer à un projet de plus grande ampleur, le Grand Mauvoisin.

³⁰⁹ Le projet EOS prévoyait l'interconnexion de ces différentes installations.

³¹⁰ En 1949, le Conseil d'Etat du Valais refuse d'homologuer la concession des eaux de la Dranse appartenant à Sembrancher à la Société romande d'Electricité, proche d'EOS, et engagée dans le projet Grande-Dixence. Cette concession sera cédée au projet Mauvoisin en 1951 par décision du Conseil d'Etat (en application de la LcFH). Sembrancher avait refusé la concession à Maret pour des raisons politiques. La commune était radicale, alors que Bagnes était conservatrice.

³¹¹ Ce n'est pas vraiment que le Conseil d'Etat *in corpore* fut hostile au projet Maret, mais Troillet était l'homme fort du Conseil d'Etat et influençait les décisions. Maret s'appuya sur les deux autres conseillers d'Etat pour faire avancer son projet et, d'ailleurs, l'homologation de la concession de Bagnes fut décidée en l'absence de Troillet (Commune de Bagnes 1985).

dans les lois sur les forces hydrauliques (art. 2 de la LcFH 1898 et artt. 3 et 38 ss de la LFH 1916)³¹². Ce n'est pas la pleine propriété de la rivière que Maret peut acquérir, mais le droit de disposition sur la force hydraulique des eaux concédées. Maret est un nouvel entrant. Il possède les ressources financières qui lui permettent d'acquérir un titre de propriété et, surtout, il promet des dividendes importants pour les communes à la suite de la réalisation du projet. Les communes concernées ont en exemple les équipements installés dans les autres vallées du canton³¹³. On parle de houille blanche et l'information circule sur la prospérité que la production hydro-électrique amène avec elle. Ces projets hydro-électriques ne servent pas seulement des buts économiques, mais permettent aussi de freiner l'exode rural et de repeupler les vallées. A ce moment-là, Maret ne dispose pas de droits sur la ressource, mais d'arguments suffisants pour les acquérir. Son projet est financièrement soutenu par les banques, le Crédit suisse principalement. La politique de l'eau en Suisse va dans ce sens (Reynard, Thorens et Mauch 2001: 120) et, de plus, les lois sur les forces hydrauliques sont favorables à de tels projets privés d'équipement. La LcFH ne prévoit-elle pas que les communes ne peuvent refuser les concessions sans motifs valables (en application de l'article 2 LcFH 1916)? En termes de ressources, Maret mobilise beaucoup d'efforts dans l'obtention des concessions nécessaires à la réalisation du projet Mauvoisin. Tout d'abord, il élabore un premier projet (ressources cognitives). Ensuite, il présente son projet aux financiers de Zurich (capacité de vendre le projet, de le négocier). Il doit convaincre les communes du bien-fondé de son projet et des retombées économiques pour elles (capacité de persuasion), une fois obtenues les assurances financières nécessaires. L'accord des communes ne repose que sur un engagement à verser des dividendes futurs et non pas le versement immédiat d'une indemnité, car la rémunération est dépendante de la réalisation effective du projet. Les capacités humaines et techniques de Maret jouent pour beaucoup dans le succès de sa démarche, lequel est aussi bien capable de convaincre différents types d'acteurs du bien-fondé de son projet, que d'apporter des solutions aux problèmes techniques qui se posent (par ex. idée de l'aqueduc de Louvie).

Tiers-acteurs. Les FMM s'inscrivent dans la continuité du projet de Maret. Elles tiennent à respecter leurs engagements lors de la mise en œuvre de l'arrangement local. Lorsque l'on s'apercevra que les modifications techniques apportées au projet ne rendent pas possible l'approvisionnement de Vollèges par écoulement gravitaire à partir de la conduite sous pression, les FMM ne renonceront pas à leur engagement de construire un aqueduc et se tiendront prêtes à intervenir dans un nouveau projet. La commune de Bagnes est la commune la plus importante du bassin et la plus impliquée dans le projet de barrage. C'est elle qui octroie la première concession à Albert Maret pour la construction du barrage de Mauvoisin, le 21

³¹² "La communauté qui dispose de la force d'un cours d'eau peut l'utiliser elle-même ou en concéder l'utilisation à des tiers" (art. 3 LFH 1916).

³¹³ Outre de nombreuses installations à conduites forcées, sur le modèle de l'usine de Champsec, pré-existaient le barrage de Barberine (1925) dans le Val d'Emosson et le barrage de la Dixence (1935) dans le Val d'Hérémence, toutefois d'une ampleur bien plus modeste que celle du Mauvoisin.

octobre 1945. Bagnes n'intervient pas dans la rivalité proprement dite, au moment où Vollèges négocie sa concession avec Maret. Elle joue cependant un rôle déterminant dans la phase d'exécution du projet. D'abord, elle propose d'utiliser du lac de Louvie pour approvisionner l'aqueduc dans un projet commun. Ensuite, elle obtient l'accord de la bourgeoisie de Bagnes pour utiliser les terrains de celle-ci sur lesquels se situe le lac et autorise le passage de l'aqueduc sur son territoire³¹⁴. Enfin, elle finance une partie du projet. Ainsi, la commune de Bagnes fournit certains éléments décisifs pour la réussite du projet. L'objectif de Bagnes dans ce projet est également de s'approvisionner en eau, en eau d'irrigation d'abord, réservée comme pour le cas de Vollèges dans le contrat de concession, puis à la fin des années 1950 en eau potable en raison de la crainte d'une pénurie face au développement exponentiel de la station de Verbier située sur son territoire. De plus, les besoins de Verbier sont les plus importants en hiver, au moment de l'étiage et de la valeur la plus élevée de l'électricité. Pour cette raison, Bagnes est très intéressée par des projets alternatifs d'approvisionnement. Après des décennies de rivalités sur cette question, les deux communes de Bagnes et Vollèges sont désormais prêtes à collaborer³¹⁵. En dernier lieu, il convient de souligner l'intervention du *service cantonal des Améliorations foncières* dans la mise en œuvre de l'accord, pour ce qui concerne l'élaboration et, surtout, le financement du projet. Les deux communes intéressées par la réalisation de l'aqueduc de Louvie ont utilisé les subsides relatifs au développement des moyens d'irrigation. Elles ont, à cet effet, activé la loi cantonale de 1929 sur l'amélioration des moyens d'irrigation. Le canton entre pour une part substantielle dans le financement de cet aqueduc, initialement destiné à l'irrigation. Les *services fédéraux et cantonaux des Forces hydrauliques* jouent, quant à eux, un rôle passif dans la réalisation de l'aqueduc de Louvie. Ils sont responsables du palier de Fionnay qui interdit l'approvisionnement direct du Levron par la conduite sous pression et qui provoque la naissance de l'aqueduc de Louvie.

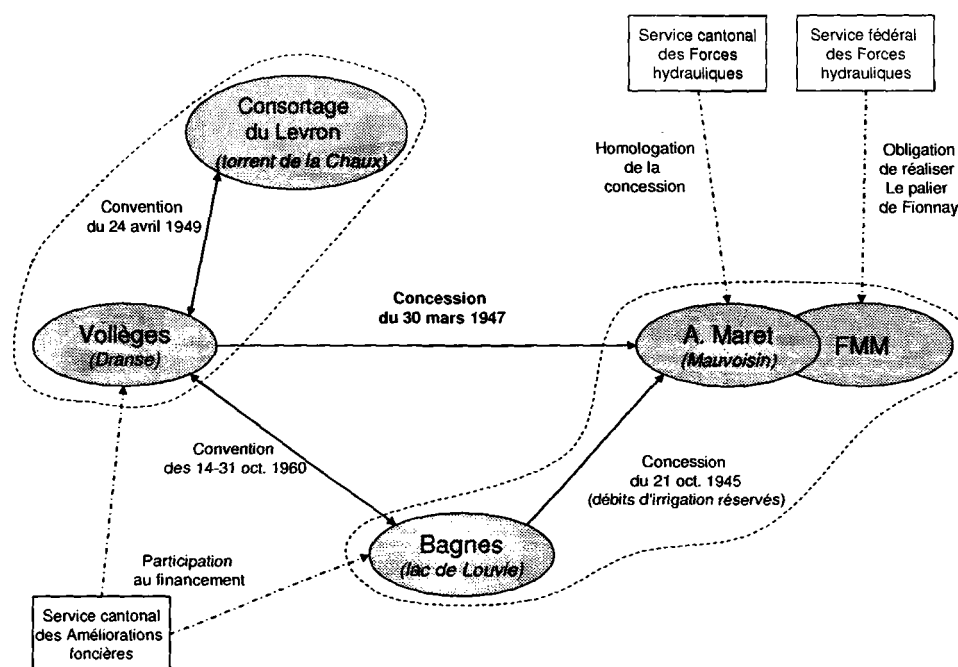
La rivalité se déroule entre la commune de Vollèges et le consortage du bisse du Levron, d'une part, et, d'autre part, Albert Maret dont le projet d'installation hydro-électrique est ensuite cédé aux FMM (cf. Figure 4-2). Une convention signée le 30 mars 1947 vient la résoudre, et son volet relatif à la concession est homologué par le service cantonal des Forces hydrauliques. La mise en œuvre de l'arrangement local nécessite d'élargir le jeu d'acteurs. Le service fédéral des Forces hydrauliques impose aux FMM le premier palier de turbinage à Fionnay, ce qui rend impossible le branchement de Vollèges à la conduite Mauvoisin-Riddes. La solution alternative est imaginée par A. Maret, devenu entre-temps président

³¹⁴ La Bourgeoisie de Bagnes, autre tiers acteur en tant que propriétaire des alpages sur lesquels est situé le lac de Louvie, accepte le changement de destination des terrains. Les liens entre la commune et la bourgeoisie sont très étroits et leurs intérêts convergents. Au début des années 1950, 90% des habitants de Bagnes sont également bourgeois (contre 55% aujourd'hui).

³¹⁵ Il est important de rappeler à ce stade l'importance symbolique de l'eau dans le canton du Valais. L'eau y a toujours été perçue comme un patrimoine que l'on ne cède pas et que l'on ne met pas en partage. La question de l'approvisionnement en

de Bagnes, qui consiste à construire l'aqueduc de Louvie, une solution approuvée par Vollèges et Bagnes dans la convention des 14-31 octobre 1960 et partiellement subventionnée par le service cantonal des Améliorations foncières.

Figure 4-2: Représentation graphique des liens entre acteurs et des coalitions formées dans le cas de l'aqueduc de Louvie (C4 Louvie)



4.2.3. Configuration de confrontation

Au sein de cette rivalité, il convient de distinguer la rivalité proprement dite entre les deux usages, de son règlement et de sa mise en œuvre. La confrontation se déroule entre Vollèges et le consortage du bisse du Levron qui, après divers échecs dans leurs projets de remise en eau du bisse du Levron, ont cruellement besoin d'eau d'irrigation et Albert Maret, qui doit obtenir la concession de Vollèges. Le consentement de Vollèges est particulièrement important dans la réussite du projet.

L'arrangement local est scellé dans le contrat de concession signé le 30 mars 1947 entre Albert Maret et la commune de Vollèges. L'ensemble des forces hydrauliques de la Dranse de Bagnes sur le territoire de la commune de Vollèges, "non encore concédées ou retombées à ce jour dans le domaine public", est concédé pour une durée de 80 ans. Les droits

eau de Vollèges est historiquement un sujet de querelles entre Bagnes et Vollèges. Le bisse du Levron a été sujet à de nombreux conflits locaux (Bérard [1967] 2002).

d'irrigation, ainsi que les besoins futurs en arrosage, sont réservés, c'est-à-dire que toute nouvelle concession ne porte pas préjudice à ces droits d'eau préexistants. Pour sa part, le consortage cède ses droits sur le torrent de la Chaux en l'échange d'un approvisionnement en eau garanti pour l'ensemble de la commune, et non pas pour le seul village du Levron³¹⁶. Maret s'engage à livrer cette eau, soit 150 l/s d'eau d'irrigation pendant 90 jours en été et 12 l/s d'eau potable toute l'année, au-dessus du col du Lein à 1760m côté Rhône, à l'endroit où devrait passer la conduite sous pression. Le concessionnaire a la possibilité de renoncer au projet d'irrigation, ce qui rendrait caduque la cession des droits sur le torrent de la Chaux. Pour les FMM, il revient à Vollèges la charge d'effectuer les démarches nécessaires à l'obtention de subventions pour la réalisation du projet d'irrigation auprès des autorités cantonales en charge des améliorations foncières. La concession prévoit la jouissance illimitée de l'aqueduc pour Vollèges, au-delà de la durée de la concession (art.11§7), tout du moins entre le torrent de la Chaux et le col du Lein. Ce droit d'usage doit être enregistré comme une servitude. La concession est également l'objet de compensations d'une autre nature, dans le respect de la LcFH de 1898. D'abord, la concession est achetée pour une valeur de "sept francs par cheval-an moyen mesuré sur l'arbre des turbines, pouvant être produit par le débit annuel moyen de la Dranse de Bagnes sur la part de chute naturelle appartenant à la commune" (Bérard [1967] 2002: 236). Le prix de vente, ainsi que les redevances annuelles (initialement de 3. CHF par cheval-an), sont déterminés en fonction de la chute et du volume d'eau capté. En plus des dividendes annuels, la commune reçoit une quantité de courant à prix réduit (dont la quantité est plafonnée à 120 chevaux), "livré au prix de quatre centimes le kilowattheure pour le courant d'hiver (novembre à avril) et de deux centimes le kWh (pour le courant d'été (mai à octobre))" (Bérard [1967] 2002: 239). En revanche, le solde de l'électricité nécessaire à la commune de Vollèges sera acheté au concessionnaire au prix de marché (plus exactement au prix moyen pratiqué en Valais). De plus, le concessionnaire s'engage à entretenir le lit de la Dranse pour les accumulations de sédiments causées par l'exploitation du barrage, notamment à l'embouchure du Merdenson. Outre l'article sur la cession des droits sur le torrent de la Chaux et la livraison d'eau, cette convention de concession est relativement classique et respecte les termes de la LcFH.

³¹⁶ Convention du 5 mars 1947, art. 11: "Le consortage du bisse du Levron, d'entente avec la commune de Vollèges, cède au concessionnaire ses droits d'eau du torrent de La Chaux, commune de Bagnes.

"Le concessionnaire s'engage à capter et à transporter ces eaux à ses frais. Il mettra à disposition du consortage de la commune de Vollèges, sans frais pour cette dernière, 150 litres-seconde, cela durant la période d'arrosage, au maximum durant 90 jours d'utilisation effective.

"Cette eau sera livrée au sortir de la fenêtre de la galerie sous pression, en un point à déterminer, cote 1760 mètres environ, versant plaine du Rhône.

"Au cas où, pour une raison quelconque, le concédant renoncerait, au début des travaux de construction de la galerie, à la livraison de l'eau d'arrosage, le consortage du bisse du Levron conserverait tous ses droits sur les eaux de la Chaux, et le présent article deviendrait caduc".

Art. 12: "En outre, le concessionnaire mettra à la disposition de la commune de Vollèges, sans frais pour elle, une quantité d'eau potable de 12 litres-seconde livrable toute l'année. Cette eau sera livrée au même point que celui désigné à l'article 11 et servira à l'alimentation en eau potable des ménages de la commune" (Bérard [1967] 2002: 205).

Toutefois, la signature de cette convention n'aurait pas été possible sans une *entente préalable entre la commune de Vollèges et le consortage du bisse du Levron*. Celle-ci repose en effet sur la bonne volonté des habitants du Levron vis-à-vis du reste de la commune de Vollèges. L'accord en lui-même remonte au 16 mars 1947, mais il est formalisé par la convention du 24 avril 1949. Il y est rappelé que le consortage du bisse du Levron concède "ses droits aux eaux de La Chaux" (art. 1) à Maret contre une mise à disposition de 150 l/s d'eau d'irrigation, en contrepartie de quoi les deux-tiers de cette eau, soit 100 l/s, "sont réservés au consortage du bisse du Levron pour ses besoins d'irrigation" (art. 2). Sur ces 100 litres, 10 litres seront rétrocédés à la commune le 16 octobre 1960 "dans un but d'entente et de conciliation" (Bérard [1967] 2002: 208). La quantité d'eau disponible pour le Levron n'augmente pas réellement par rapport à la situation du début de siècle, mais elle semble répondre aux besoins des habitants du village. En revanche, cet accord est des plus bénéfiques pour les autres villages de la commune qui, pour leur part, bénéficient d'un accroissement du volume d'eau disponible. Il va de soi qu'en plus de la garantie d'un approvisionnement constant en eau, les Levronins bénéficient des dividendes de la production hydro-électrique, ainsi que de l'électricité à bas prix.

Comme nous l'avons vu, la *mise en œuvre de l'arrangement* scellé entre Maret et Vollèges fut longue et difficile. Il était nécessaire de trouver une solution technique au fait que l'eau d'irrigation ne pourrait pas provenir directement de la conduite sous pression Mauvoisin-Riddes, en raison de la décision d'établir un premier palier de turbinage à Fionnay. La solution trouvée par Maret, devenu entre temps président de Bagnes implique un partage des eaux entre Vollèges et Bagnes. Ce point, qui avait suscité tant de querelles entre les deux communes par le passé, est finalement réglé par la convention des 14 et 31 octobre 1960. Cette convention atteste du caractère commun du projet. Elle précise la répartition des coûts entre les protagonistes et des charges d'entretien, les modalités de gestion de l'ouvrage, ainsi que les volumes d'eau disponibles. Bagnes reçoit 540 l/s et Vollèges 220 l/s à partir de la mi-mai ou, respectivement 71% et 29% de l'eau disponible en cas de pénurie. La clé de répartition découle partiellement de la loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture du 3 octobre 1951. Les FMM contribuent au financement du projet à hauteur de 4mio CHF répartis entre les deux communes (1,6mio pour Vollèges et 2,4mio pour Bagnes), en guise d'indemnité pour la réduction de la dotation de la Dranse, le tarissement de sources et l'entretien de l'ouvrage. L'aqueduc de Louvie est le résultat de la concession que Vollèges est parvenue à négocier avec Maret.

Coercition. Bien que le processus soit parsemé de décisions d'autorité (par ex. l'accord de la Confédération sur la construction du barrage, le permis de construire de l'installation délivré par l'Etat du Valais ou l'approbation du projet d'aqueduc de Louvie), les décisions se concluent au moyen de conventions de droit privé entre les différentes parties, y compris lorsque celles-ci impliquent les communes. Si les différents usagers font valoir des droits sur le cours d'eau, la confrontation prend le plus souvent la forme de négociations entre ceux-ci. Les arrangements sont par conséquent

consentis. Cependant, toute une série de contraintes s'exercent sur ces usagers. Pour Maret, il est obligatoire de respecter la LcFH, c'est-à-dire de réserver les droits en eau potable et d'irrigation. Il ne peut pas non plus se permettre un échec avec Vollèges en raison des pressions qui pèsent sur son propre projet, comme nous l'avons évoqué. A la suite de Maret, les FMM ont l'obligation de respecter les engagements du premier concessionnaire en dépit des modifications apportées au projet par les autorités fédérales. Les débits pour l'irrigation de Bagnes et Vollèges demeurent réservés. Pour Vollèges et le consortage du Levron, il leur faut absolument résoudre le problème de l'approvisionnement en eau et, si possible, s'émanciper de la dépendance de Bagnes, ce que le projet de barrage leur permet d'espérer. Dans une moindre mesure, il ne peuvent pas être trop exigeants non plus avec Maret. Tout refus d'un octroi de concession peut être dénoncé par le Conseil d'Etat qui se substitue alors à la commune pour la délivrer, et à des conditions peu avantageuses pour celle-ci. Enfin, les deux acteurs doivent respecter un critère de rationalité dans l'allocation de la ressource et utiliser le moins d'eau possible (qui sont toujours des kilowattheures perdus). En dépit des contraintes qui pèsent sur les différents acteurs, l'arrangement demeure consenti.

Coûts. Concernant les coûts, nous constatons, en premier lieu, que les FMM déboursent moins que prévu pour la réalisation du projet d'aqueduc. Dans la convention des 14 et 31 octobre 1960 entre Vollèges et Bagnes, elles s'étaient engagées à verser 4mio CHF répartis entre les deux communes. Seulement, la convention de concession avec Vollèges précise bien que les subventions touchées au titre du projet d'irrigation seront rétrocédées au concessionnaire après déduction des coûts des travaux supportés par le consortage (art.11§5). Les derniers documents mentionnent une indemnité unique de 2,876mio CHF répartie entre Bagnes et Vollèges (environ 1,86mio EUR). La participation des Améliorations foncières est significative. Pour le canton, elle intervient à hauteur de 40% des coûts éligibles du projet et pour un montant plafonné à 1,68mio CHF sur un coût total estimé de 7mio CHF (respectivement environ 1,08mio EUR et 4,5mio EUR). En ce qui concerne Vollèges, plus spécifiquement, la part communale dans le projet s'élève à 2,948mio CHF (1,9mio EUR) dont sont déduits 1,512mio CHF (0,74mio EUR) de contribution des FMM, ce qui donne un solde de 1,436mio CHF (0,74mio EUR). A cela s'ajoute la construction d'un réseau de distribution pour 2,274mio CHF (1,47mio EUR). Dans la mesure où la commune procède à des remaniements parcellaires, les interventions combinées de la Confédération et du Canton réduisent le solde à la charge des Vollégards à 636 000 CHF (0,41mio EUR) par rapport au coût estimé du projet, sur un total pour Vollèges de 3,710mio CHF (2,39mio EUR) (déduction faite de l'intervention des FMM). Le coût de l'arrangement pour Vollèges et le consortage du Levron reste très limité. Ces deux parties dépensent de toute façon une somme qu'elles étaient prêtes à engager dans un projet autonome d'irrigation. Pour le consortage, il est vrai que cet arrangement l'a conduit à céder ses droits sur le torrent de la Chaux et qu'il perd un volume d'eau disponible au bénéfice des autres villages de la commune. Cependant, son approvisionnement est garanti. Pour Bagnes, le coût se limite à une

intervention financière, elle aussi subsidiée au titre des améliorations foncières. D'une manière générale, aucune des parties ne se trouve affectée dans son usage de l'eau par l'arrangement local.

Bénéfices. En termes de bénéfices, cette fois, Maret et les FMM peuvent réaliser leur projet d'installation hydro-électrique. De surcroît, l'eau d'irrigation n'est pas prélevée sur la conduite sous pression ce qui améliore, même de manière infime, le rendement de l'installation. Il est interdit pour Vollèges et Bagnes de turbiner l'eau de l'aqueduc, du moins jusqu'en 1986; celles-ci doivent s'approvisionner en électricité uniquement auprès des FMM³¹⁷. Vollèges et le consortage bénéficient d'un approvisionnement en eau garanti et indépendant du bon vouloir de Bagnes, dont les installations ont été largement subventionnées. Cet arrangement local marque également la fin des querelles avec Bagnes. Pour Bagnes, il est possible de répondre à l'accroissement de la demande en eau potable sur le site de Verbier, bien que le projet fut initialement prévu et subsidié au titre de l'irrigation. Les parties tirent toutes un avantage significatif de cet arrangement.

On ne peut pas affirmer qu'il ait vraiment existé, pour aucun des acteurs, d'*alternative* pertinente à cet arrangement. Il est vrai que le Levron aurait pu garder ses droits d'eau sur le torrent de la Chaux, ce qui n'aurait pas pour autant empêché la concession de Vollèges d'être signée. Les Vollégards ont simplement eu l'habileté de lier la reprise des droits d'eau sur la Chaux à l'octroi de la concession sur la Dranse. Toutefois, cela aurait été tenter l'aventure pour le consortage et la solution d'une remise en eau de l'ancien bisse n'aurait réglé que la question de l'irrigation du Levron, et non pas de toute la commune. Le village aurait en revanche peut-être reçu de l'eau 15 ans plus tôt. Au moment de la mise en œuvre de l'arrangement local encore, diverses alternatives ont été proposées, mais jamais très sérieusement envisagées. Personne ne voulait se résoudre à réitérer l'expérience du pompage de l'eau de la Dranse. Néanmoins, il existait aussi une alternative pour les FMM lors de la mise en œuvre de l'accord. La concession entre Maret et Vollèges stipule que "Au cas où, pour une raison quelconque, le concédant renoncerait au début des travaux de construction de la galerie, à la livraison de l'eau d'arrosage, le Consortage du bisse du Levron conserverait tous ses droits sur les eaux de la Chaux, et le présent article deviendrait caduc" (art.11§6). Cet article prévoit la caducité de la cession des droits sur le torrent de la Chaux en cas de défaut du concessionnaire. Il était donc possible aux FMM de se retirer du projet d'aqueduc si celui-ci avait été trop coûteux. Peut-être ont-elles aussi utilisé ce projet comme outil d'intégration dans la vallée. Au final, les contraintes techniques ont contribué pour une part importante dans la forme de l'ouvrage, mais ce projet n'aurait pas été possible sans la volonté affichée par Bagnes et Vollèges de s'entendre sur la répartition des eaux.

³¹⁷ Les clauses relatives à l'approvisionnement exclusif et à l'interdiction du turbinage ont été supprimées à l'occasion de l'enquête publique sur les travaux de rehaussement du barrage de Mauvoisin. En effet, les communes ont marchandé ce droit de turbinage contre la levée de leur opposition au projet. Ces clauses avaient été instaurées à une époque où les FMM avaient le souci d'écouler leur production, ce qui ne leur posait plus problème dans les années 1980.

Encadré 4-2: Codage des variables et premier test des hypothèses pour le cas de l'aqueduc de Louvie (C₄ Louvie)

Qualification des usagers:	Maret: Acquisition de droits de propriété (H ₂) Vollèges et consortage: Propriétaires (H ₂)
Règles activées:	Maret: Droits de propriété (achat de concession) Vollèges et consortage: Droits de propriété (concedant)
Configuration de confrontation:	DP versus DP (H ₄)
Nature de l'arrangement:	Accord consenti
Distribution des coûts (nets):	Coûts redistribués
Forme de l'arrangement local:	Arrangement négocié (coûts négligeables pour le propriétaire)
Test des hypothèses: Activation:	H ₂ : L'usager active un DP s'il est reconnu propriétaire → Validée H ₂ : L'usager active un DP s'il est reconnu propriétaire → Validée
Confrontation:	H ₄ : Si configuration DP/DP, alors arrangement bilatéral → Validée

Tableau 4-2: Synthèse de la rivalité relative à la construction de l'aqueduc de Louvie (C₄ Louvie)

Cas	Chronologie des événements	Règles activées	Arrangement local	Consentement et contraintes	Coûts <i>Coût financier</i> <i>Préjudice financier</i> <i>Perte de valeur de propriété</i>	Bénéfices
C₄. Construction de l'aqueduc de Louvie	21 octobre 1945: Concession de Bagnes à Maret 14 mars 1946: Prise de contact entre le consortage et Maret 26 mars 1946: Proposition de Maret de transporter les eaux par la galerie 26 août 1946: Le consortage rejette le projet Gross (Muller) 5 mars 1947: Vollèges et le consortage rencontrent Maret. Accord sur les transferts d'eau 16 mars 1947: Le consortage autorise sa commission à signer les deux conventions Vollèges-Maret et Vollèges-consortage (convention du 24/04/1949) 30 mars 1947: Concession de Vollèges à Maret 7 sept. 1948: Homologation des concessions par le Conseil d'Etat 25 juin 1949: Approbation de la Confédération (palier de Fionnay) 1950-51: Autorisation de construire Juil. 1959: Etude du projet d'aqueduc 14-31 oct. 1960: convention Bagnes-Vollèges sur la répartition des eaux de l'aqueduc 28 avril 1961: Subvention cantonale pour l'irrigation	<u>Maret (puis FMM):</u> LcFH 1898 et LFH 1916 Achat de droits de disposition <u>Vollèges:</u> Propriété de la portion de Dranse <u>Consortage:</u> Droit perpétuel sur le torrent de la Chaux <u>Bagnes (mise en œuvre):</u> Concession Loi sur l'irrigation	Concession Maret-Vollèges - Concession de l'ensemble des forces hydrauliques de la Dranse (non réservées) pour 80 ans - Réserve des droits d'irrigation (et besoins futurs d'arrosage) - Entretien du Merdenson - Achat de la concession et redevance annuelles - Electricité à prix réduit. Fourniture du solde par les FMM au prix de marché - Cession des droits du consortage sur le torrent de la Chaux - Engagement à livrer gratuitement une quantité d'eau d'irrigation et d'eau potable à 1760m - Démarche de Vollèges pour trouver des subsides au projet d'irrigation - Droit de renon au projet d'irrigation pour le concédant - Servitude d'irrigation sur l'aqueduc pour durée indéfinie - Main d'œuvre locale Convention Vollèges-consortage - Cession des droits du consortage sur La Chaux - 100 l/s réservés au Levron sur les 150 l/s obtenus par la commune <u>Mise en œuvre:</u> Convention Vollèges-Bagnes - Projet commun	<u>Accord consenti:</u> - Règlement par conventions de droit privé - Intervention financière de l'Etat comme facilitant, mais pas comme déclencheur (application de plein droit de la loi sur les améliorations foncières et non pas subside pour régler la rivalité) - Nécessité d'une entente préalable entre la commune et le consortage - Alternative: conservation des droits du consortage sur le torrent de la Chaux et développement d'un projet autonome (perte pour l'ensemble de la commune) - "Il n'a jamais été prévu de projet séparé entre Bagnes et Vollèges" (Ferrez). Les contraintes techniques imposent la forme de l'ouvrage <u>Contraintes:</u> - <u>Maret:</u> Respect de la LFH: obligation de réserver les eaux potables et d'irrigation Impossibilité d'un échec sur Vollèges - <u>Vollèges et Levron:</u> Besoin d'eau pour le Levron Dépendance de Bagnes pour l'approvisionnement (dont il faut s'émanciper) Eviter que le Conseil d'Etat se substitue à elle pour	<u>Maret et FMM:</u> - CHF 4mio partiellement remboursés par les Améliorations foncières <u>Vollèges:</u> - Participation très limitée aux frais de réalisation <u>Consortage:</u> - Abandon des droits sur la Chaux - Perte sur le volume disponible au bénéfice des autres villages vollégeards <u>Bagnes:</u> - Participation aux frais de réalisation	<u>Maret et FMM:</u> - Eau du barrage non utilisée pour l'irrigation - Interdiction de turbiner les eaux de l'aqueduc <u>Vollèges:</u> - Assurance d'un approvisionnement constant en eau - Fin des querelles avec Bagnes <u>Consortage:</u> - Fin des querelles avec Bagnes - Assurance d'un approvisionnement constant en eau <u>Bagnes</u> - Accroissement possible de la distribution d'eau potable - Fin des querelles avec Vollèges

RIVALITÉS D'USAGES DANS LE VAL DE BARNES (SUISSE)

			- 220 l/s pour Vollèges au lieu de 200 l/s et 6 l/s d'eau potable - 540 l/s pour Bagnes - Répartition 29-71 % en cas de pénurie - Contribution financière des FMM aux deux communes (CHF 4mio; 1,6mio pour Vollèges et 2,4 pour Bagnes) en guise d'indemnité pour la réduction de dotation de la Dranse, le tarissement de sources et l'entretien de l'ouvrage - Répartition du coût des ouvrages et frais d'entretien - "Partage des eaux établi en fonction de la loi sur l'agriculture" (Ferrez)	délivrer la concession Respect d'un critère de rationalité dans l'octroi d'eau potable et d'irrigation - <u>Bagnes</u>: Céder le lac et les terrains (mais à son bénéfice). Pas d'opposition bourgeoisiale au projet - <u>FMM</u>: Obligation de respecter l'engagement de Maret en dépit des modifications apportées au projet Débts réservés pour l'irrigation à Vollèges et Bagnes		
--	--	--	---	--	--	--

Tableau 4-3: Perception de l'arrangement local par les usagers dans le cas de l'aqueduc de Louvie (C4 Louvie)

Questions	Usagers			
	Vollèges (Bérard et Terrettaz)	Consortage (Bérard)	Maret-FMM (Bérard)	Bagnes (Bérard et Vaudan)
Avez-vous librement consenti à l'AL?	Oui	Oui	Oui	Oui
Le cas échéant, pourquoi avez-vous accepté de négocier?	Pas d'alternative	Préférable à l'alternative d'un projet seul	Pas d'alternative	Pas d'alternative
Quelles contraintes s'exerçaient-elles sur vous qui vous ont amené à accepter l'arrangement?	Risque que la concession soit imposée par le Conseil d'Etat	Besoin cruel d'eau Difficulté financière à partir seuls	Risque de concurrence du projet Obligation de respecter les droits réservés	Besoins croissants en eau potable
Selon, avez-vous gagné ou perdu?	Gagné	Gagné	Gagné	Gagné "Un don du ciel que l'on doit à Albert Maret" (Vaudan)

4.3. Cas 5: Le rehaussement du barrage de Mauvoisin

La rivalité concerne l'instauration de débits résiduels au pied du barrage de Mauvoisin. Lorsque les Forces motrices de Mauvoisin (FMM) décidèrent de rehausser le barrage en 1986, les associations environnementales se sont opposées au projet et ont réclamèrent la mise en place de débits résiduels. Ces associations, principalement le World Wide Fund for Nature (WWF), militaient depuis longtemps en faveur des débits résiduels en Suisse. Au niveau local, le cas de la Dranse de Bagnes est remarquable à cet égard, du fait que la rivière ne coule plus du tout à l'aval du barrage. La rivière renaît grâce aux premiers torrents qui affluent vers son lit³¹⁸. Cette absence d'apport en eau de la Dranse a des conséquences sur les écosystèmes tout au long de la vallée (Theler 2004). Le débit de la rivière a, en effet, été divisé par quatre depuis la construction du barrage (de 10 m³/s. à 2.5 m³/s.). Ceci limite la prolifération des poissons et le développement d'une faune et d'une flore le long des berges. L'exemplarité du cas de la Dranse tient aussi au fait que les conduites de l'installation hydro-électrique envoient l'eau en dehors de la vallée et rejettent celle-ci à Riddes, directement dans le Rhône. Néanmoins, la motivation du WWF à s'opposer au projet de rehaussement du barrage n'était pas uniquement locale. Cette association comptait créer un précédent en matière de gestion des barrages et de débits résiduels.

4.3.1. Déroulement de la rivalité

Encadré 4-3: Chronologie du cas du rehaussement du barrage de Mauvoisin (C₅ Mauvoisin)

1945, 21 octobre	Concession des eaux de la Dranse par la commune de Bagnes à l'ingénieur Albert Maret (en vue de la réalisation d'un ouvrage d'accumulation à Mauvoisin), à l'exception des droits des consortages d'irrigation
1947, 30 mars	Concession des eaux de la Dranse par la commune de Vollèges à A. Maret
1947, octobre	Concession du restant des eaux de la Dranse à A. Maret par toutes les autres communes riveraines jusqu'à Martigny, à l'exception de Sembrancher qui est contrainte par le Conseil d'Etat de céder ses eaux à Maret en 1951
1947, 29 sept.	Albert Maret cède ses concession aux Force motrices de Mauvoisin (FMM)
1949	Début de la construction du barrage de Mauvoisin par les FMM
1956	Entrée en service du barrage de Mauvoisin: diminution du débit moyen de la Dranse
1957, 5 février	Loi cantonale (valaisanne) sur les forces hydrauliques (LcFH)
1962, 1 ^{er} janv.	Début de la concession pour l'exploitation du barrage de Mauvoisin (80 ans selon LFH)
1975, 20 juin	Nouvel article constitutionnel 24bis: principe de protection qualitative et quantitative des eaux, débits résiduels minimaux
1983, 7 oct.	Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE): protection quantitative de l'eau, principe de causalité et études d'impact sur l'environnement pour les projets d'envergure
1986, 3 avril	Dépôt du mémoire technique et des plans d'exécution du projet de surélévation du barrage de Mauvoisin au Département de l'Energie de l'Etat du Valais (DEN) pour la mise à l'enquête publique
1986, 22 août	Mise à l'enquête publique

³¹⁸ La Dranse est reconstituée à Bonatchiesse, à environ 3 km en aval du barrage.

1986, 22 sept.	Opposition écrite du WWF Suisse et du WWF Valais
1986, nov.	Etude phyto-sociologique de la végétation sur les rives du lac de Mauvoisin commanditée par les FMM
1987, 31 mars	Rejet de l'opposition et approbation des plans par le Département de l'Energie (DEN)
1987, 23 avril	Recours administratif du WWF devant le Conseil d'Etat
1987, 7 sept.	Observations des FMM face au recours du WWF
1987, sept.-oct.	Autres études écologiques réalisées pour le compte des FMM
1987, 13 nov.	Remarques complémentaires du WWF au Conseil d'Etat en réponse aux observations des FMM
1988, mai	Etude hydrobiologique réalisée par le bureau d'études ECOTEC
1988, 6 août	Expiration de la concession de Champsec (EOS) et octroi de la nouvelle concession aux FMM
1988, 5 oct.	Convention relative au réhaussement du barrage de Mauvoisin entre les FMM et le WWF. Débit minimal de 50 l/s et réalisation d'étangs-refuges à Bonatchiesse. Revitalisation d'un proche tronçon de la Dranse rectifié en 1987
1989, 15 mars	Autorisation du Conseil d'Etat pour les interventions techniques dans les eaux piscicoles (LPè) (requête des FMM du 15 nov.1988)
1989, 11 avril	Acceptation des aménagements compensatoires par le conseil communal de Bagnes, sous réserve d'acceptation par la bourgeoisie
1989, 19 avril	Décision du DEN concernant l'essartage de la végétation des rives (LPN) (demande des FMM du 10 mars 1988)
1989, 3 mai	Accord du conseil général de Bagnes sur le projet de surélévation
1989, 7 mai	Accord de l'assemblée bourgeoise de Bagnes pour la cession de 3ha de terrains à Bonatchiesse. Celle-ci demeure propriétaire des terrains
1989, 8 mai	Retrait du recours administratif du WWF devant le Conseil d'Etat
2041, 31 déc.	Fin de la concession de Mauvoisin

La question des débits résiduels ne se posait pas au moment où le barrage de Mauvoisin fut construit. Un ingénieur originaire de Bagnes, Albert Maret, conçut un premier projet en 1945 et obtint une concession de la commune de Bagnes, propriétaire de la rivière sur son territoire, qui l'autorisait à retenir les eaux de la Dranse à des fins de production hydro-électrique. En Valais, les rivières étaient la propriété des communes. Les autres communes de la vallée, Vollèges par exemple, concédèrent leurs eaux en 1947³¹⁹, toutes pour une durée de 80 ans. En 1949, A. Maret céda son projet aux FMM, qui conduisirent les travaux de construction et assurèrent le fonctionnement des installations à partir de leur entrée en service en 1956. Dans les années 1980, les FMM eurent l'idée de *surélever le barrage* pour augmenter la production d'énergie d'hiver. Comme le barrage, dans sa conception initiale comportait des marges de sécurité énormes et des murs bien dimensionnés, la surélévation ne consistait qu'à ajouter un morceau de mur sur le barrage existant (d'une capacité initiale de 210mio m³). En 1986, la décision fut prise de mener le projet et les FMM déposèrent le mémoire technique et les plans au Département de l'Energie du canton du Valais (DEN), le 3 avril. Ce mémoire proposait une surélévation de 13,5m qui permettait d'accroître la capacité de rétention du barrage de 30mio m³³²⁰. La hauteur de surélévation correspondait à un

³¹⁹ A l'exception de Sembrancher qui concéda ses eaux à un projet concurrent; une concession refusée par le conseil d'Etat et octroyée au projet Mauvoisin en 1951.

³²⁰ Avec une production de 100 millions de kWh supplémentaires en périodes de pointe en hiver.

optimum calculé selon un rapport entre le volume d'eau et le coût des travaux. Selon les FMM, le projet n'impliquait ni captages supplémentaires, ni modification du régime des eaux de la Dranse. L'investissement était estimé à 45mio CHF. Le projet fut soumis à enquête publique le 22 août 1986 par le DEN, en application de la LFH. Le WWF manifesta son opposition au projet dans le délai consenti d'un mois, tout comme d'autres usagers³²¹, sur base des lacunes que contenait la procédure en termes d'étude d'impact et de demande d'intervention technique dans les eaux piscicoles. Il estimait qu'une amélioration de l'installation sur les plans énergétiques et économiques devait s'accompagner d'une amélioration correspondante de l'environnement. La Dranse était si mal dotée qu'elle pouvait bien recevoir quelque chose. De plus, selon lui, une simple surélévation du niveau du lac artificiel constituait déjà une modification du régime des eaux. Le WWF n'avait pas été mis au courant de ce projet avant, alors que celui-ci était déjà bien abouti, en raison du fait que l'enquête publique arrive tard dans la procédure d'autorisation³²². Les FMM obtinrent le retrait des différentes oppositions et observations à l'amiable, à l'exception de celle du WWF³²³. Dans sa décision du 31 mars 1987, le DEN décida de passer outre l'opposition du WWF, déclarant celle-ci irrecevable notamment en raison de défaut de qualité pour agir, et approuva les plans d'exécution pour la surélévation du Mauvoisin. Il déclara que le projet n'impliquait pas la modification des concessions existantes et n'imposait pas aux FMM d'améliorations en faveur du milieu naturel.

Bien sûr, cette décision ne satisfaisait nullement le WWF. Celui-ci décida d'exercer son *droit de recours* à l'encontre de la décision devant le Conseil d'Etat. Le recours administratif fut déposé le 23 avril 1987 conjointement par le WWF Suisse et le WWF Valais. Selon le WWF, le projet de surélévation entraînait des modifications importantes des concessions, concernant notamment l'utilisation de l'eau, les périodes d'utilisation et la gestion de la rivière en aval du barrage. Le recours était stratégique. La demande de modifier la concession était un argument qui permettait de pousser les FMM à entrer en matière. Le WWF se doutait qu'il n'avait aucune chance d'aboutir sur ce point. Par ailleurs, le recours du WWF, après un long développement sur l'intérêt à agir de l'association en vertu de la loi sur la protection de la nature (LPN), de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) et de l'article 24bis de la constitution, pointait une série d'irrégularités sur le fond que contenait la décision du Département à l'Energie (DEN), principalement l'absence d'une étude d'impact complète et la nécessité de délivrer une autorisation d'intervention technique dans les eaux piscicoles. Selon le WWF, ce recours ne portait que sur des motifs "d'ordre formel" en raison des "lacunes du dossier qui a été traité par le Département de

³²¹ Les autres oppositions sont constituées par la commune de Martigny, Mme Droz-Voutaz, M. Gianadda et la Ligue suisse pour la protection de la nature (LSPN). Des observations sont également formulées par le consortage de l'alpage de Charmontane, la commune de Vollèges, la Commission de protection du Haut Val de Bagnes, la commune et la bourgeoisie de Bagnes, ainsi que la Société de développement de Fionnay et du Haut Val de Bagnes.

³²² Toutefois, selon la LFH, la procédure de consultation commence formellement avec l'enquête publique, au moment où l'autorité recueille les réactions et les commentaires du public par rapport à un projet.

l'Energie". Le WWF prétendait attendre "une étude d'impact sérieuse" et la mise à l'enquête publique d'une demande d'intervention technique sur les eaux piscicoles avant de s'exprimer sur les questions de fond. Ainsi, le WWF exigeait que ces procédures soient strictement respectées et que la décision du Département à l'Energie soit annulée.

Sur le plan juridique, la *confrontation entre les deux parties* fut assez virulente. Les FMM, dans leurs observations du 7 septembre 1987 formulées sur le recours du WWF, contestaient le bien-fondé du recours tout comme l'absence de légitimité du WWF pour une telle action. Elles estimaient en premier lieu que le WWF s'acharnait à combattre le projet, comme tout développement de l'industrie hydro-électrique, et que ce recours lui donnait surtout "l'occasion de faire réexaminer le principe de sa légitimation" à recourir dans les projets énergétiques, plutôt que de défendre un environnement véritablement menacé. Pour leur défense, les FMM invoquaient la préservation des droits acquis et le respect de la procédure. Elles prirent tout de même la peine de répondre sur le fond aux faits qui leur étaient reprochés et contestèrent tout autant la nécessité d'une étude d'impact plus approfondie que d'une autorisation d'intervention technique plus poussée. Selon elles, le projet de surélévation n'apportait de modifications à l'environnement autres que "la mise sous eau de 20ha de terrain" et la dotation de la Dranse était maintenue à un niveau identique à ce qui était précisé dans les concessions. Les FMM menaçaient d'abandonner le projet en cas d'injonction à accroître le débit de la Dranse. Ces observations concluaient à la confirmation de la décision du Département à l'Energie et à l'indemnisation des FMM pour le préjudice subi.

Cependant, il est important de distinguer la procédure juridique, et les argumentations appuyées que celle-ci réclame, de la position réelle des acteurs. Chaque partie attaquait formellement l'adversaire, mais elles étaient au même moment en train de discuter. Dès le début, les FMM avaient décidé de composer avec les associations écologistes. L'entreprise considérait cela comme une exigence légale, du fait que la loi, notamment la loi sur la protection de la nature (LPN), octroyait une légitimation active à ces associations. Dans ce cadre, les FMM réglèrent d'abord à l'amiable leur différend avec la LSPN, nettement moins vindicative que le WWF. Elles s'engageaient à améliorer les conditions de vie de la rivière, à en remodeler le lit à certains endroits et à créer des bras latéraux pouvant servir de refuges aux poissons. Après une première étude de la végétation des berges du lac³²⁴, les FMM remirent une série d'études écologiques en septembre et octobre 1987³²⁵. Ces études étaient clairement le fruit des premières consultations avec le WWF. Elles étaient, selon le

³²³ M. Gianadda avait également maintenu son opposition, laquelle portait sur la sécurité du barrage. Cette opposition fut rapidement écartée et elle ne nous intéresse pas dans ce cas.

³²⁴ Relevé phytosociologique de la végétation concernée par le projet de surélévation du barrage de Mauvoisin de novembre 1986 établi par le département d'écologie d'Elektrowatt.

³²⁵ Rapport préliminaire d'impact sur l'hydrobiologie d'octobre 1987 établi par le Bureau d'hydrologie appliquée Romaine Perraudin et Patrick Durand; Expertise faunistique sommaire de septembre 1987 établie par le Bureau d'études écologiques ETEC à Vex; et Analyse des effets sur l'environnement d'octobre 1987 établie par le département d'écologie d'Elektrowatt.

WWF, normalement obligatoires dans la préparation du projet et elles permettaient d'établir un état précis de la situation. Les négociations entre le WWF et les FMM se tinrent sur cette base scientifique.

Ce fut sous la menace du recours devant le Conseil d'Etat que les FMM acceptèrent de *négozier avec le WWF*. Ce recours avait un effet suspensif et autorisait deux niveaux de recours supplémentaires, devant le tribunal administratif cantonal et devant le Tribunal fédéral. La longueur de ces procédures mettait le projet de surélévation en péril³²⁶. Les FMM voulaient aller vite et, de la sorte, préférèrent négocier plutôt que sacrifier du temps et de l'énergie dans une procédure judiciaire à l'issue incertaine. Si les positions du WWF étaient quelques peu extrêmes au début (par ex. demande de débit résiduels en rapport avec la capacité totale du barrage et non pas seulement avec la surélévation), les deux parties adoptèrent progressivement une attitude plus conciliante, en vue de trouver un terrain d'entente³²⁷. Les négociations s'achevèrent avec la signature d'une convention le 5 octobre 1988. Les FMM acceptaient de réaliser un certain nombre de mesures de compensation au projet de rehaussement, c'est-à-dire de transformer 3 hectares de terrain, situés en bord de Dranse à Bonatchiesse, en site hydro-biologique et de laisser passer un débit résiduel de 50 l/s en aval du barrage de Mauvoisin afin d'irriguer le site. A cette époque, aucune loi suisse n'exigeait de débit résiduel sur les cours d'eau. Cette mesure, avant-tout symbolique, satisfaisait pleinement le WWF. Elle fut adoptée sur base de rapports d'experts. Les FMM avaient mandaté ECOTEC, un bureau de Genève, réputé pour son sérieux et crédité d'une bonne réputation auprès des associations écologistes³²⁸, qui joua un rôle important dans l'aboutissement de la négociation.

Une fois conclue la convention sur la surélévation, les FMM mirent en place une *commission de suivi* pour la réalisation des compensations hydro-biologiques. Cette commission réunissait: les habitants de Bonatchiesse, la commune de Bagnes, la Société de développement de Fionnay et du Haut Val de Bagnes, le WWF, la LSPN et les FMM qui la présidaient. Les FMM étaient chargées de l'exécution de la convention et, par conséquent, de convaincre les habitants de la nécessité de réaliser les étangs à Bonatchiesse. Au début, la commune de Bagnes ne voulait pas entrer en matière. Les habitants de Bonatchiesse, propriétaires de résidences secondaires proches des étangs, se plaignaient notamment des risques de prolifération de moustiques ou de noyade des enfants. Les négociations furent difficiles à mener et réglées au moyen de compensations diverses.

³²⁶ Le traitement du recours devant le Conseil d'Etat prend entre trois et quatre mois et peut même durer jusqu'à douze mois. Pour ce qui est des échelons suivants, citons le cas d'une affaire qui a mis 12 ans avant d'être jugée devant le Tribunal fédéral.

³²⁷ Au départ, le WWF demandait un débit de dotation pour tout le barrage et non pas seulement pour la partie rehaussée. Les ingénieurs des FMM s'aperçurent assez vite que la dotation demandée était supérieure aux 30mio m³ gagnés avec le rehaussement.

³²⁸ Ce choix était d'ailleurs mal vu par le DEN qui aurait préféré des bureaux valaisans, moins accommodants avec les écologistes.

4.3.2. Activation des règles par les usagers

Usager 1: WWF Valais. Le WWF Valais est la section cantonale du WWF Suisse (World Wild Fund for Nature). Cette association environnementale mondialement connue, s'est rendue célèbre avec la défense du panda, qui est devenu son emblème. Entre autres objectifs, elle promeut le développement d'une gestion intégrée de l'eau soucieuse de la préservation des écosystèmes³²⁹. Le WWF est la principale association environnementale de Suisse. Il compte 200 000 membres et fonctionne avec un budget de 30mio CHF (19,35mio EUR). La branche valaisanne du WWF Suisse a été créée en 1982. Celle-ci a fait des barrages hydro-électriques et des débits résiduels dans les cours d'eau une des principales cibles de son action dès l'origine. Ses membres se sont illustrés dans leur opposition à des projets récents d'extension des infrastructures (par ex. Hydro-Rhône, Cleuson-Dixence, etc.) (Girard et Knoepfel 1996). Les usages de la ressource par le WWF sont indirects. Ils concernent l'eau comme milieu naturel et la défense des paysages. Par conséquent, le WWF n'est pas un usager local de l'eau, implanté sur les rives de la Dranse. Toutefois, sa fonction de protecteur de l'environnement est reconnue aux niveaux fédéral et cantonal et confirmée par un certain nombre de dispositions légales. La loi sur la protection de l'environnement (LPE) et la loi sur la protection de la nature (LPN) en particulier lui confèrent un droit de recours contre les projets d'infrastructures et d'aménagement des cours d'eau, en cas de non-respect de la légalité dans l'application des normes environnementales et d'aménagement du territoire, un droit de recours progressivement élargi et maintes fois confirmé par le Tribunal fédéral.

WWF: Rivalité et objectifs. Le WWF demande une amélioration des conditions d'exploitation de la force hydraulique de la Dranse. Selon l'organisation, les connaissances sur l'écologie ont évolué depuis les années 1940 et il est dans ce contexte aberrant de continuer à exploiter l'eau de la même façon, sans tenir compte du milieu naturel. En Valais, les sociétés se sont faites concéder jusqu'à la dernière goutte d'eau, qu'elles captent. Comme la surélévation devait accroître la rentabilité de l'ouvrage, le WWF estimait que la nature pouvait bénéficier d'une amélioration. Les objectifs de l'organisation sont doubles: (1) redonner un peu d'eau à la Dranse, et (2) compenser les effets négatifs du manque d'eau sur l'assèchement des zones humides, voire recréer des zones humides. Pour le WWF Suisse et le WWF Valais, il s'agit aussi d'établir un précédent relatif à la reconnaissance des besoins de la nature dans l'exploitation hydro-électrique. Au niveau fédéral, l'association est engagée dans la reconnaissance des aspects quantitatifs de la protection des cours d'eau, à la suite de l'adoption en 1975 de l'article 24bis de la Constitution. C'est à cette époque-là que la loi sur la protection de

³²⁹ En Europe, le WWF est très actif dans la gestion de l'eau. Il est un des acteurs-clés de la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre de la directive-cadre européenne sur l'eau (2000/60/CE).

l'environnement (LPE) entre en vigueur et le WWF souhaite faire jurisprudence sur ce texte³³⁰. Il compte mettre la question des débits résiduels à l'ordre du jour, surtout que le contexte est propice à l'extension des installations (par ex. Grande Dixence). Le WWF ne veut pas que la situation des vallées alpines s'empire. De plus, les premières concessions arrivent bientôt à terme (par ex. Champsec) et il est important de peser sur les administrations publiques de sorte que celles-ci interviennent de manière plus active dans l'octroi de débits résiduels à l'occasion des renouvellements de concession. Toutefois, dans le cas du rehaussement du barrage de Mauvoisin, c'est la question de fond qui prime, c'est-à-dire la préservation et l'amélioration des conditions de vie des poissons et de la flore aquatique de la Dranse de Bagnes, et non pas l'enjeu national d'établir un précédent. Le WWF juge la position d'usager des FMM hégémonique par rapport aux autres usages de la ressource, surtout vis-à-vis du milieu naturel, en raison des droits qui leur sont conférés par les concessions.

WWF: règles activées et ressources d'action. Le recours du WWF vis-à-vis de la décision du Département de l'Energie active plusieurs éléments juridiques de manière simultanée. L'avocat de l'association, en effet, consolide le recours autant que possible. Dans l'activation, il faut immédiatement distinguer les règles procédurales qui légitiment le recours des règles substantielles qui concernent les questions de fond. D'une part, le WWF démontre sa légitimité à agir. A cette fin, il active une série de textes qui confèrent cette "légitimation active" aux organisations environnementales. Il s'agit d'abord des articles 12 de la LPN³³¹ et 55 de la LPE³³². Ces articles octroient un droit de recours à certaines associations environnementales nationales sur des sujets relevant de la compétence fédérale. Par conséquent, il était nécessaire pour le WWF de prouver, jurisprudence à l'appui, que le projet de surélévation était susceptible de recours (point avancé au moyen de l'article 24bis de la Constitution) et de déposer ce recours par l'intermédiaire du WWF Suisse. L'activation du droit de recours dans cette affaire n'est pas automatique. Le WWF doit prouver sa légitimité à agir. Ceci n'est pas évident alors même que le Département à l'Energie du canton conteste cette légitimité. D'autre part, le recours aborde des questions de fond. Pour cela, il active trois législations différentes: lois sur la protection de l'environnement (et les études d'impact) (LPE), sur la pêche (LPê) et sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH et LcFH). D'abord, le WWF demande qu'une

³³⁰ La LEaux est également en cours de discussion, laquelle introduira des débits résiduels minimaux pour les cours d'eau.

³³¹ La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1^{er} juillet 1966 précise, en son article 12, les "voies de droit des associations pour la protection de la nature et du paysage": "Lorsque des arrêtés ou ordonnances des cantons ou des décisions d'autorités fédérales peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil fédéral ou d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral, le droit de recourir appartient aux communes et aussi aux associations d'importance nationale qui, aux termes de leurs statuts, se vouent à la protection de la nature et du paysage ou à des tâches semblables par pur idéal".

³³² La loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 confirme le droit de recours des associations environnementales pour certaines matières dans son article 55: "1. Les organisations nationales dont le but est la protection de l'environnement ont également le droit de recourir dans la mesure où le recours administratif au Conseil fédéral ou le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est admis contre des décisions des autorités cantonales ou fédérales relatives à la planification, à la construction ou à la modification d'installations fixes soumises à l'étude d'impact sur l'environnement selon l'art. 9, et pour autant qu'elles aient été fondées dix ans avant l'introduction du recours; 2. Le Conseil fédéral désigne ces organisations;

étude d'impact "sérieuse" soit conduite dans le respect de l'art. 9 de la LPE. Ensuite, il exige qu'une autorisation pour intervention dans les eaux piscicoles soit demandée dans le respect des artt. 24 à 26 de la LPê. Il souligne le fait que le débit de dotation de la Dranse est trop faible au regard de cette loi. Enfin, il remet en cause le fait que la modification des concessions ait été écartée au nom des articles 54 LFH et 26 LcFH sur le contenu de la concession, et des artt. 28 et 29 de la LcFH sur la procédure de modification d'une concession. Le recours active le maximum de règles possibles dans l'espoir d'être déclaré recevable. A ce moment-là, ni le droit de recours des associations environnementales, ni la réalisation d'études d'impact ne sont ancrées dans la pratique. Le WWF doit faire valoir sa légitimité à agir et utilise son droit de recours pour contribuer à instaurer les études d'impact sur l'environnement. La présence d'un avocat spécialiste des questions environnementales dans l'équipe dirigeante du WWF Valais, mandaté par l'organisation, facilite l'organisation de ces démarches juridiques. Les procédures de recours sont peu coûteuses (Flückiger, Morand et Tanquerel 2000: 75ss).

Usager 2: FMM. Forces motrices de Mauvoisin S.A. est une société basée à Sion qui exploite les installations de Mauvoisin, ainsi que l'usine hydro-électrique de Champsec (depuis 1988). La société fut fondée en septembre 1947, afin de réaliser le projet Mauvoisin et de gérer l'installation. Il s'agit d'une société de partenaires, dont le principal actionnaire fut longtemps le groupe suisse-allemand Elektrowatt, démantelé en 1998. Aujourd'hui, le capital des FMM est détenu majoritairement par les sociétés du groupe Axpo qui a indirectement succédé à Elektrowatt, soient les Forces motrices du Nord-Est de la Suisse SA (NOK) (19,50%), Electricité de Laufenbourg (EGL) (29,25%) et les Forces motrices de la Suisse centrale (CKW) (19,50%). Les autres partenaires sont les Forces motrices bernoises (BKW/FMB Participations SA à 19,50%), Electricité de France (9,75%), ainsi que la commune de Bagnes (2,5%) entrée dans le capital en 1988 (cf. cas C₆ Champsec, p. 285). FMM est une petite structure composée de 44 personnes réparties entre le siège social à Sion, l'usine de Riddes et le Val de Bagnes. La gestion administrative de l'entreprise est assurée par son principal actionnaire, EGL. L'usage de l'eau par les FMM est destiné à la production hydro-électrique. Les installations du barrage de Mauvoisin captent les eaux des glaciers de la vallée en amont et en aval du barrage. Les eaux retenues par le barrage ne sont pas restituées à la Dranse en aval, mais directement rejetées dans le Rhône. Cet usage est protégé par les droits de disposition que possède la société sur les eaux de la Dranse. En effet, FMM est titulaire de concessions octroyées par les communes riveraines de la Dranse (Bagnes pour 78% de la chute, Sembrancher pour 6,84%, Vollèges pour 3,58%, etc.). Ces concessions lui donnent le droit de capter les eaux pour utiliser leur force hydraulique. En contrepartie, les communes touchent une redevance sur l'énergie produite, ainsi que des indemnités de différentes espèces (livraison gratuite d'électricité, entretien du cours d'eau, etc.).

3. Elles sont également habilitées à user des moyens de recours prévus par le droit cantonal".

FMM: Rivalité et objectifs. L'objectif des FMM consiste à surélever le barrage. Cette surélévation doit permettre d'augmenter la capacité de stockage du réservoir afin de concentrer le turbinage sur la période hivernale, au moment des pics de consommation. Ce transfert de production de l'été vers l'hiver représente 100 GWh. Ce projet très rentable pour la société doit être réalisé le plus rapidement possible, en raison des gains qu'il représente pour chaque année d'exploitation. Pour cette raison, la procédure d'autorisation doit être rapidement réglée. Les FMM ne veulent pas perdre de temps à s'engager contre d'éventuelles procédures de recours. Elles veulent aller vite pour ne pas perdre trop d'argent. L'instauration de véritables débits résiduels pour la Dranse représenterait une contrainte forte pour les FMM et ceci à double titre. D'une part, l'eau laissée au libre écoulement dans la rivière représenterait un manque à gagner pour l'entreprise. Cette eau ne serait pas turbinée. D'autre part, le barrage n'est pas conçu pour laisser s'écouler des débits résiduels et la restitution d'une partie du débit de la rivière en aval du barrage nécessiterait des travaux d'adaptation importants sur l'ouvrage. Les FMM doivent principalement éviter, à tout prix, d'avoir à réviser les concessions signées en 1947 avec les communes. Ces concessions, en vertu des "droits acquis", protègent l'exploitation contre toute nouvelle législation (par ex. sur les constructions, sur les forces hydrauliques ou sur l'environnement). La révision d'une concession équivaut en termes d'obligations légales à une nouvelle concession, pour laquelle toutes les lois en vigueur s'appliquent, en particulier la loi sur la protection de l'environnement (LPE). En 1986 déjà, cette révision de concession aurait imposé, comme toute nouvelle concession, une dotation plus importante pour la rivière et des obligations plus sévères en faveur de l'environnement. De plus, le barrage étant situé depuis 1968 dans une réserve naturelle, celle du Haut Val de Bagnes, la question se posait de savoir si les FMM pourraient maintenir l'exploitation de la centrale de Chanrion située au sommet du barrage. Il était aussi prévisible que la commune de Bagnes reviendrait sur la question de sa renonciation au droit de retour gratuit sur l'installation à l'échéance de la concession, au moins partiellement. Le coût de cette mesure pouvait à nouveau mettre en péril le projet. L'obligation de réviser les concessions signifiait l'abandon pur et simple du projet.

Le fait que les agents des FMM découvrirent un rapport de Maret qui prévoyait un premier projet plus élevé, alors que la concession était déjà accordée par Bagnes, les rassura quelque peu. La hauteur du mur n'est pas spécifiée dans l'acte de concession. La confrontation s'inscrit pour les FMM, comme pour le WWF, dans un environnement plus large. Le projet de rehaussement du barrage de Mauvoisin s'élabore dans un contexte de concurrence sur le marché suisse de l'électricité. Pour accroître leur productivité, les FMM font le choix, avec ce projet, de se spécialiser dans la production d'électricité en périodes de pointe, dans le but d'accroître la rentabilité de l'infrastructure. Une fois la décision prise, il est impératif pour les FMM de ne pas retarder la réalisation du projet. Ils veulent aller vite. Cette contrainte explique en partie leur attitude conciliante vis-à-vis des revendications du WWF.

FMM: règles activées et ressources d'action. Dans la rivalité, les FMM activent leurs contrats de concession, couplés aux procédures prévues par la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH) de 1916 et la loi cantonale sur les forces hydrauliques (LcFH) de 1957. Tout d'abord, les concessions des communes ayant droit sur la Dranse, en particulier de Bagnes, prévoient la concession de toutes les eaux du territoire communal, à l'exception des eaux déjà réservées, pour l'irrigation par exemple, jusqu'au 31 décembre 2041. Pour Bagnes, cela concerne "les eaux du bassin de la Dranse et ses affluents comprises entre la frontière italienne et les confins de la commune, non encore concédées ou retombées à la date de la concession dans le domaine public". La concession de Bagnes autorise le concessionnaire à "faire toutes installations nécessaires à l'utilisation intégrale et rationnelle de l'ensemble des eaux ainsi disponibles". Elle ne spécifie pas la forme prise par l'installation hydro-électrique, ni sa capacité de prélèvement (m³/s), ni la hauteur du barrage. En ce sens, les FMM s'appuient sur leurs droits acquis pour mener le projet de surélévation dans des conditions inchangées d'exploitation des eaux de la Dranse. Par ailleurs, ils font valoir leurs droits sur les eaux dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire précisée par les lois sur les forces hydrauliques. L'article 31 LcFH stipule que le concessionnaire soumet les plans d'exécution du projet à l'approbation du Conseil d'Etat avant d'entreprendre les travaux, une décision entretemps déléguée au Département de l'Energie du canton (DEN)³³³. La procédure d'approbation est soumise à enquête publique, dont le déroulement est précisé dans les articles 16ss LcFH. Les personnes intéressées peuvent formuler leurs objections au projet (art.16). Le DEN informe le requérant de toutes les oppositions formulées et l'invite à "rechercher une solution amiable et formuler ses observations" (art. 17). C'est le DEN qui tranche directement les oppositions de droit public et approuve les concessions avec ou sans réserves. Le fait que le DEN instruit le dossier est un élément favorable pour les FMM. Celui-ci est particulièrement intéressé par l'exécution d'un projet qui représente un investissement de 50mio CHF (32,26mio CHF) pour le Valais et un accroissement attendu des redevances versées au canton. Dans sa décision du 31 mars 1987, le DEN se charge lui-même de réfuter les accusations de manquement formulées par le WWF et de contester la légitimité à agir de l'association. Par la suite, alors qu'il est sensé organiser la conciliation (art. 17), le DEN reste absent de la procédure de conciliation.

Tiers-acteurs. La commune de Bagnes, et la bourgeoisie, n'interviennent pas directement dans la rivalité entre les FMM et le WWF. Cependant, ils sont acteurs de la mise en œuvre de la convention. D'abord, les FMM sont chargées de négocier avec Bagnes pour permettre la réalisation des étangs de Bonatchiesse. Les trois hectares de terrains nécessaires appartiennent à la bourgeoisie de Bagnes. Initialement opposée à cette réalisation, celle-ci est mise devant le fait accompli une fois la convention signée entre les FMM et le WWF. Elle donne son accord en conseil le 7 mai 1989 pour modifier la

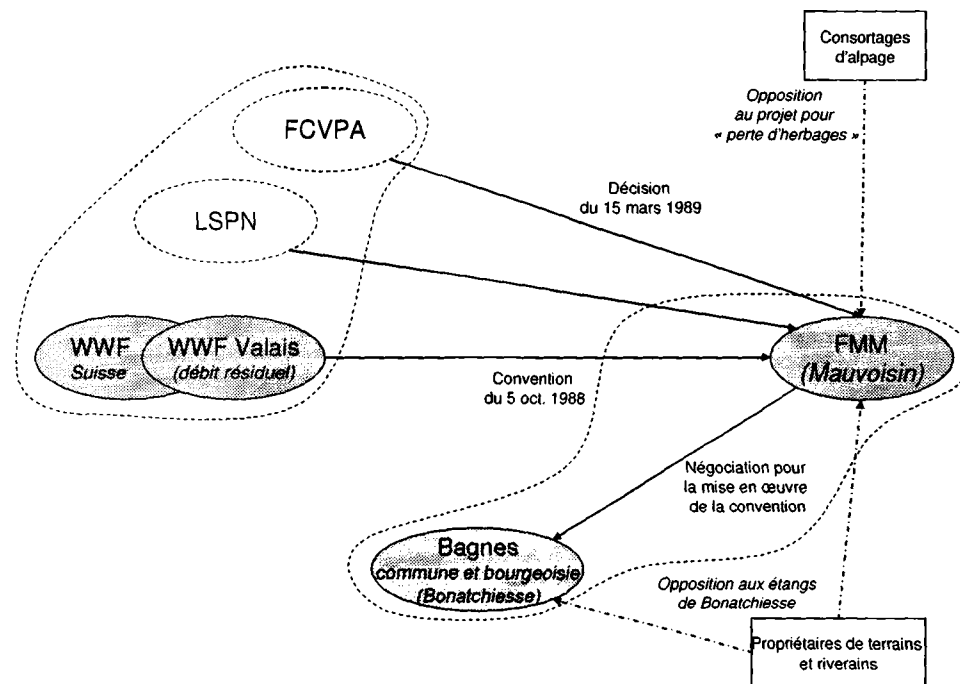
³³³ Art. 73 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administrative.

destination des terrains en bordure de Dranse, afin de créer le site naturel. La commune de Bagnes intervient aussi dans la procédure de rehaussement du Mauvoisin. Elle a formulé une opposition au projet, au même titre que le WWF, qu'elle a ensuite retirée après la conclusion d'un accord à l'amiable avec les FMM. En réalité, Bagnes a lié les dossiers de la surélévation du Mauvoisin et de la reprise de la concession de Champsec en fonction de ses intérêts propres. Elle a menacé de retarder l'octroi du permis de construire aux FMM pour la surélévation si la société n'adoptait pas une attitude plus conciliante à son égard dans la reprise de la concession de Champsec.

Tout comme Bagnes, certaines *autres communes concédantes* ont formulé des oppositions ou des observations relatives au projet de surélévation du barrage de Mauvoisin. Vollèges utilise ce moyen pour obtenir le droit de turbiner les eaux de l'aqueduc de Louvie et Sembrancher exige une correction du droit de retour qui lui avait été retiré par la décision du Conseil d'Etat de concéder ses eaux aux FMM. Ces oppositions sont rapidement réglées par conventions. Elles n'impliquent pas de modification des concessions. Parmi les autres opposants, la *Ligue suisse pour la Protection de la Nature* (LSPN) a également déposé une opposition au projet, levée suite à l'engagement des FMM d'améliorer les berges de certaines portions de la Dranse. La LSPN laisse partir le WWF dans la négociation, en fonction d'un partage tacite des rôles entre les deux organisations (*Knoepfel 2001: 278; Girard et Knoepfel 1996: 101*). La section de Martigny de la *Fédération cantonale valaisanne des Pêcheurs amateurs* (FCVPA) joue également un rôle dans le dossier. Elle demande, en plus des mesures de compensation obtenues par le WWF, la réintroduction d'une certaine espèce de truite. Ainsi, pour la plupart, les tiers intervenants dans le processus, notamment les communes, défendent des intérêts particuliers et aucune coalition ne se forme entre les différents usagers du cours d'eau dans cette rivalité (sauf de manière tacite entre le WWF et la LSPN).

La rivalité se déroule entre le WWF et les FMM (cf. Figure 4-3) et se trouve résolue par la convention du 5 octobre 1988. Le WWF n'était pas le seul acteur à formuler une opposition au projet de rehaussement du Mauvoisin; la Ligue suisse pour la Protection de la Nature (LSPN) et la Fédération cantonale valaisanne des Pêcheurs amateurs (FCVPA) avaient également émis des réserves sur le projet, mais qui furent plus facilement levées. Enfin, la mise en œuvre de la convention a nécessité une négociation entre Bagnes et les FMM pour installer les compensations hydro-biologiques à Bonatchiesse et obtenir la levée des oppositions des riverains à l'installation des étangs (à cause des moustiques et du danger pour les enfants). Par ailleurs, les consortages d'alpage s'étaient également opposés au projet de rehaussement et exigeaient une indemnisation pour "perte d'herbages" suite à l'élévation du lac de barrage.

Figure 4-3: Représentation graphique des liens entre acteurs et des coalitions formées dans le cas du rehaussement du barrage de Mauvoisin (C_5 Mauvoisin)



4.3.3. Configuration de confrontation

Arrangement local. Les négociations aboutissent le 5 octobre 1988 avec la signature de la convention entre le WWF et les FMM concernant la surélévation du barrage de Mauvoisin. Cette convention pose les objectifs de l'arrangement, présente les moyens pour y parvenir et précise les conditions de mise en œuvre. S'agissant des objectifs, les FMM s'engagent à créer des aménagements pour la faune piscicole et la végétation aquatique riveraine et à reconstituer des écosystèmes aquatiques et palustres caractéristiques des milieux alpins: reconstitution d'une flore et de populations macroinvertébrées caractéristiques, de biotopes et de sites de fraie pour les amphibiens, ainsi qu'une population sauvage de truites et éventuellement la création d'une tourbière de montagne. Pour y parvenir, les FMM fournissent un apport en eau à la Dranse au pied du barrage d'un débit annuel moyen maximal de 50l/s. Ce débit doit être modulé en fonction du cycle naturel et ne nécessiter aucun captage d'eau supplémentaire. La convention prévoit également la création d'étangs en relation avec la Dranse à Bonatchiesse sur 3ha et 30000m² minimum, ainsi que de bras latéraux sur la Dranse. Ces petits étangs, creusés sur des terrains riverains de la Dranse et agrémentés d'une végétation variée, sont destinés à rabattre les poissons au moment des crues artificielles provoquées par les vidanges du barrage. D'autres aménagements ponctuels sont prévus le long de la Dranse, ainsi que trois plans d'eau en amont du barrage de Mauvoisin et un repoissonnement. Les

FMM s'engagent, de surcroît, à mener des études écologiques pour les futures vidanges de fond et à contribuer à remédier à la pollution organique de la Dranse. En prévision des négociations à venir sur le retour de concession de Champsec, et avant d'entamer les négociations sur ce point avec le WWF, les FMM s'engagent d'ores et déjà à fournir le débit minimal imposé à l'installation de Champsec en amont de Fionnay et sans traverser le bassin de compensation de Grande-Dixence, lui-même installé dans le lit de la Dranse. Le cours de la Dranse doit, en conséquence, être dévié. S'agissant des éléments de mise en œuvre, ceux-ci se composent de modalités techniques et d'éléments de procédure. D'abord, les compensations hydro-biologiques doivent être réalisées en fonction d'études élaborées par des spécialistes en hydrobiologie et en génie civil dont le travail est supervisé par une commission de suivi de la convention, une commission composée des FMM, de la commune de Bagnes, de l'Etat du Valais, de la Commission de Protection du Haut Val de Bagnes et du WWF. Les coûts des mesures sont entièrement à la charge des FMM qui disposent d'un délai de six ans pour les réaliser. En terme de procédure, les FMM s'engagent à demander au Département de l'Energie (DEN) de requérir un préavis à la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (LPN) à propos de la surélévation du barrage, ainsi que l'octroi d'une autorisation spéciale d'intervention dans des eaux piscicoles (LPê) et d'une autorisation d'essartage (LPN) pour la surélévation comme pour les nouveaux aménagements proposés sur la Dranse. En contrepartie, le WWF considère que les études et expertises déjà réalisées et à venir valent une étude d'impact. De surcroît, le Conseil d'Etat est invité à trancher sur le recours du WWF du 23 avril 1987 et cette décision remplacera la décision du DEN du 31 mars 1987. Le WWF renonce d'avance à recourir contre la décision dans la mesure où celle-ci n'est pas contraire à la convention, ainsi qu'à toute autre décision du DEN ou du Conseil d'Etat qui soit liée au projet de surélévation. Il renonce également à réclamer une autorisation de construire communale et cantonale (LAT) et à exiger la modification des concessions (au titre de l'article 28 al.1 LcFH). Les deux parties soulignent leur volonté de collaboration avec les autorités afin que les décisions soient rendues dans les plus brefs délais. Les FMM sont chargées de solliciter l'accord de la commune de Bagnes pour la réalisation des étangs de Bonatchiesse. Ainsi, la convention énumère une longue liste de mesures, ainsi que les engagements réciproques des deux parties pour mettre fin à la rivalité et lancer les travaux de surélévation.

Coercition. L'arrangement implique des concessions importantes réalisées par chacune des parties. Les FMM cèdent aux revendications du WWF sur les débits résiduels et reconnaissent la nécessité d'apporter des compensations écologiques aux impacts négatifs sur l'environnement. Pour sa part, le WWF doit se contenter de mesures symboliques en guise de compensations à la surélévation et renoncer à une évaluation complète de l'impact de toute l'installation sur l'environnement et de compensations en conséquence. Toutefois, l'arrangement demeure consenti, négocié entre les deux parties. Le débit

minimal, avec 50 l/s est symbolique³³⁴. C'est un geste des FMM qu'aucune loi ne les obligeait à faire³³⁵. L'eau est bien livrée en aval du barrage, pourtant elle ne s'écoule pas directement du barrage, mais d'un torrent latéral dévié vers le pied du barrage. Les deux usagers doivent faire face à un certain nombre de contraintes qui les incitent à conclure cet accord. Au fond, le WWF fait face à peu de contraintes, si ce n'est la crainte de la vindicte populaire. Dans la procédure de négociation, le WWF ne dispose pas de beaucoup d'alternatives, mais il a toujours la possibilité de poursuivre la procédure judiciaire ouverte par son recours. En effet, l'équipe du WWF se posait en permanence la question de savoir si les avancées obtenues étaient suffisantes ou non. Si ce n'était pas le cas, le WWF poursuivait et le temps jouait en sa faveur, n'ayant rien à défendre d'autre que des intérêts idéaux. Toutefois, le WWF subit une pression officielle et populaire contre lui. Les autorités comme la population ne reconnaissent pas à cette époque la légitimité des organisations environnementales et les compensations environnementales semblent être des choses totalement farfelues³³⁶. Pour les FMM, les contraintes sont beaucoup plus précises et mieux quantifiables. La première est temporelle. Tout retard dans l'exécution des travaux augmente les coûts du projet et en menace la réalisation. Les FMM doivent démarrer ce projet le plus rapidement possible. Il n'est pas concevable pour l'entreprise d'entrer dans une bataille judiciaire alors que l'organisation écologiste dispose de trois niveaux de recours et que plusieurs années s'écouleraient avant une ultime décision du Tribunal fédéral. La crainte de la justice porte également sur l'incertitude quant à l'issue du jugement. Les FMM craignent avant toute chose de devoir modifier les concessions, une revendication des écologistes qui n'est pas totalement infondée, compte tenu des changements apportés sur le régime des eaux et les conditions d'exploitation des installations et par les accords négociés à l'amiable avec les communes (par ex. droit de retour gratuit pour Bagnes sur la partie surélevée du barrage). Un juge pourrait très bien abonder dans ce sens et les FMM ne veulent pas courir ce risque, tout comme elles souhaitent s'abstenir de conduire une étude d'impact sur l'environnement pour toute l'installation de Mauvoisin. Les FMM sont, à ce moment-là, également témoins des difficultés rencontrées par Grande-Dixence et EOS pour faire aboutir les autorisations du projet Cleuson-

³³⁴ La compensation est symbolique si nous la rapportons au débit de la Dranse mesuré au Châble (2 500 l/s) ou à la taille du lac de barrage (210mio m³). D'un point de vue écologique, les résultats sont même plutôt décevants. En raison de la nature poreuse du sol, le débit résiduel est entièrement absorbé lors de son cheminement et avant d'arriver au point où la Dranse recommence à couler. En vertu de la LEaux de 1991, le débit minimum de la Dranse en cas de renouvellement des concessions de Mauvoisin pourrait atteindre 2,5m³/s, ce qui est sans comparaison avec les 50l/s consentis. D'ailleurs, ces 50l/s ne doivent pas être considérés comme une dotation au sens légal du terme, ne serait-ce que du fait qu'ils soient fournis par le détournement d'un torrent.

³³⁵ Ce volume de 50l/s se réfère à une loi autrichienne qui définit un minimum absolu pour les débits résiduels. Aucune mesure n'avait encore été adoptée en Suisse à ce sujet, en dépit de la révision de l'article 24bis Cst. en 1975 qui donnait "à la Confédération la possibilité d'édicter des dispositions sur le maintien de débits minimums convenables" (Reynard, Thorens et Mauch 2001: 122). Cette question ne semblait pas être une priorité politique du Conseil fédéral qui a attendu 25 ans pour légiférer sur ce point. D'ailleurs, la LEaux, qui traduit cet article constitutionnel, a été adoptée en 1991 comme contre-projet à une initiative des pêcheurs. Aussi bien l'initiative que le contre-projet ont été vivement combattus en Valais, un canton qui les a tous deux rejetés par votation populaire. La question des débits minimaux, qui plus est en Valais, était donc très sensible dans la seconde moitié des années 1980 et le WWF avait, dans ce cadre, pour objectif de faire avancer le dossier.

Dixence, en raison de leur attitude rigide à l'égard du WWF (Girard et Knoepfel 1996). Les FMM ne souhaitent pas se retrouver dans une situation analogue. Au début du processus de résolution de la rivalité, pourtant, les FMM ne savaient pas si elles devaient s'ouvrir à la discussion avec les organisations écologistes ou bien passer outre. Enfin, dernière contrainte, les FMM subissent des pressions pour ne pas négocier. Certains actionnaires leur reprochent d'accepter de négocier, tout comme la commune de Bagnes et le Canton. Pour le Canton, c'est donner raison au WWF et l'encourager à poursuivre sur la voie des recours, alors même que l'organisation écologiste l'ennuie sur de nombreux autres projets³³⁷. Grande-Dixence reproche aussi fortement l'attitude conciliante des FMM au moment même où elle se retrouve en situation de conflit avec le WWF à propos du projet Cleuson-Dixence (Girard et Knoepfel 1996). Ce mécontentement est relayé par un actionnaire des FMM, également actionnaire de Grande-Dixence, NOK. Les négociations se déroulent donc dans un climat relativement délétère, mais qui ne semble pas tant affecter les parties. Ainsi, les deux parties acceptent un arrangement sur une base consentie, mais dans un climat qui n'est pas pour autant exempt de contraintes.

D'une certaine manière, les FMM sont obligées de discuter avec le WWF. L'issue de l'*alternative*, par la voie judiciaire, est trop longue et trop incertaine. Sur le plan technique, aucune alternative ne pourrait permettre aux FMM de se soustraire aux oppositions du WWF. Les FMM ne considèrent pas nécessairement avoir consenti à l'arrangement, mais estiment plutôt qu'il s'agissait d' "un mal nécessaire". Les 50l/s sont davantage perçus comme un geste qui a permis de débloquer la situation que comme la réponse à une obligation légale. Du côté du WWF, la seule alternative était de poursuivre la voie judiciaire. Mais eux aussi étaient favorables à une solution négociée plutôt qu'à un procès³³⁸. Aussi bien le choix de négocier que le contenu du recours ne proposait pas vraiment d'alternatives.

Coûts. Pour ce qui est de la distribution des coûts entre les usagers, il est évident dans ce cas que l'arrangement local ne présente pas de coûts pour le WWF. La totalité des coûts sont imputés aux FMM. Outre le temps qu'elles doivent consacrer à convaincre les différentes parties d'accepter les mesures de mise en œuvre de la convention, les FMM procèdent à des petits aménagements pour permettre de fournir les 50l/s au pied du barrage en rabattant un torrent latéral, effectuent un essartage plus méticuleux des rives du lac et, surtout, réalisent les travaux de compensations hydro-biologiques à Bonatchiesse. Il semble que ces mesures d'accompagnement du projet aient coûté 2mio CHF (1,29mio EUR), un coût non-négligeable au regard du coût total des travaux de surélévation, chiffré à 50mio CHF (32,26mio EUR). Toutefois, la dépense est rapidement couverte par la bonne rentabilité de l'investissement. Pour Bagnes, il s'agit de mettre à disposition

³³⁶ Cette position n'a d'ailleurs pas beaucoup évolué depuis lors en Valais.

³³⁷ "[Depuis] 1981 l'ensemble des projets touchant aux forces hydrauliques (par ex: Hydro-Rhône) n'aboutit pas, suite à des recours. D'autres affaires impliquant le WWF (Salquenen, route des Grangettes, Bois de Finge, domaines skiables) enveniment le climat et ne favorisent pas le dialogue" (Girard et Knoepfel 1996: 101).

³³⁸ Suivant l'adage selon lequel il vaut mieux un mauvais arrangement qu'un bon procès.

les terrains bourgeoisiaux pour la réalisation des étangs et de subir les protestations des résidents (saisonniers) du hameau de Bonatchiesse.

Bénéfices. Pour le WWF, les bénéfices représentent une légère amélioration des conditions de vie du milieu naturel dans la Dranse et dans le lac de Mauvoisin. Les bénéfices obtenus sont avant-tout symboliques, mais ils possèdent leur importance à cet égard. Un précédent est créé sur les débits résiduels, la légitimité à agir des organisations environnementales dans les projets d'installations hydro-électrique est renforcée et les administrations sont mises sous la pression de faire respecter les récentes normes environnementales, en particulier celles relatives à la conduite des études d'impact sur l'environnement. La totalité des objectifs du WWF sont remplis. Pour les FMM, les bénéfices s'évaluent en fonction de ce qui a pu être évité. La société n'a pas été soumise à une révision des concessions, un risque qu'elle prenait en allant devant le juge, ni à une étude d'impact approfondie qui aurait pu susciter des demandes de compensations plus importantes. L'arrangement permet en outre une mise en chantier rapide du projet de surélévation, sans aucun autre risque d'opposition. Enfin, les FMM créent un climat de confiance avec les écologistes qui facilitera par la suite la négociation d'autres projets, soient le retour de concession de Champsec, Mauvoisin 2, la purge du barrage et le rehaussement de la prise d'eau. Le temps investi dans la négociation au départ est regagné ensuite sur les autres dossiers.

Pour les FMM, il n'est pas question d'avoir gagné ou perdu dans cet arrangement local. L'arrangement est plutôt vu comme un mal nécessaire. Toutefois, les membres de la société sont satisfaits du résultat. Avec deux millions CHF d'investissement en mesures de compensation, ils estiment avoir eu de la chance. Le conseil d'administration de l'entreprise était content d'avancer et jugeait les compensations raisonnables au terme de l'accord négocié. Ils reconnaissent que la bonne image qui en a résulté pour la société lui a été bénéfique, tout autant dans ses relations avec les associations environnementales sur les autres dossiers que dans ses relations avec le Canton et les communes. Au final, le résultat de l'arrangement, tout comme celui relatif à Champsec, fut favorable aux FMM. Pour le WWF, cet arrangement est perçu comme une victoire. Même s'il considère que 50l/s, obtenu sans loi qui l'exigeait, ce n'est pas beaucoup, c'est le symbole qui compte. Quand à Bonatchiesse, c'est une avancée à une époque où l'on considérait encore les compensations écologiques comme des choses farfelues. Il s'agissait du premier cas de cette espèce. Cet arrangement est perçu comme une victoire car il crée un précédent, vis-à-vis de la population comme des autorités.

De cet accord, il ressort que la rivalité est résolue, du moins partiellement. Le WWF n'a pas obtenu des débits résiduels suffisants pour améliorer la qualité écologique de la Dranse. Il ne disposait, pour cela, pas de bases légales suffisantes. La véritable négociation sur les débits de dotation de la Dranse se déroulera en 2042, au moment du retour de la concession du barrage du Mauvoisin. De leur côté, les FMM ont pu mener leur projet à bien, sans plus devoir faire face à des oppositions. En revanche, la contribution immédiate de l'arrangement local au développement durable est très relative. Elle n'entraîne

pas d'effets écologiques notables. Le débit résiduel octroyé s'infiltre dans le sol avant d'avoir rejoint le lit de la Dranse et il ne reste plus grand-chose de l'espace naturel de Bonatchiesse depuis qu'il a été détruit par la crue d'octobre 2000. Les effets sur le débit et la qualité de la Dranse sont négligeables. Sur les plans économiques et sociaux, l'arrangement n'entraîne pas de redistribution notable de la ressource. Toutefois, cet arrangement local constitue une victoire symbolique de taille pour le WWF en faveur des débits résiduels minimaux dans les cours d'eau.

Encadré 4-4: Codage des variables et premier test des hypothèses pour le cas de Mauvoisin (C₅ Mauvoisin)

Qualification des usagers:	FMM: Propriétaire (H ₂) WWF: Bénéficiaire final (H ₁)
Règles activées:	FMM: Droit de propriété (concession) WWF: Politique publique (LPN)
Configuration de confrontation:	PP versus DP (H ₆)
Nature de l'arrangement:	Accord consenti
Distribution des coûts (nets):	Coûts redistribués
Forme de l'arrangement local:	Arrangement négocié (coûts négligeables pour le propriétaire)
Test des hypothèses: Activation:	H ₁ : L'usager active une PP s'il est reconnu bénéficiaire final → Validée H ₂ : L'usager active un DP s'il est reconnu propriétaire → Validée
Confrontation:	H ₆ : Si configuration PP/DP, alors compensation de l'Etat → Infirmée
Commentaires:	On observe entre les usagers un échange de temps contre de l'argent, proposé par les FMM. Les FMM sont prêtes à financer des mesures hydro-biologiques si la résolution de la rivalité s'en trouve accélérée, en comparaison avec une solution judiciaire

RIVALITÉS D'USAGES DANS LE VAL DE BAGNES (SUISSE)

Tableau 4-4: Synthèse de la rivalité relative au rehaussement du barrage de Mauvoisin (C₅ Mauvoisin)

Cas	Chronologie des événements	Règles activées	Arrangement local	Consentement et contraintes	Coûts Coût financier Préjudice financier Perte de valeur de propriété	Bénéfices
C₅ Rehaussement du barrage de Mauvoisin	1986, 3 avril: Mémoire technique et plans pour mise à l'enquête 1986, 22 août: Mise à l'enquête publique du projet de surélévation 1986, 22 sept.: Opposition écrite du WWF 1986, nov.: Etude végétation 1987, 31 mars: Rejet de l'opposition et approbation des plans par le DEN "L'approbation ne modifie nullement les concessions"; "Les oppositions du WWF sont déclarées irrecevables, notamment par défaut de qualité pour agir"; "Décision susceptible de recours dans les 30j." 1987, 23 avril: Recours administratif du WWF devant le Conseil d'Etat 1987, 7 sept.: Observations des FMM face au recours du WWF 1987, sept.-oct.: Etudes écologiques 1987, 11 nov.: visite du Mauvoisin par FMM et le WWF 1987, 13 nov.: Remarques complémentaires du WWF au Conseil d'Etat 1988, mai: Etude hydrobiologique ECOTEC 1988, 5 août: Expiration de la concession de Champsec et nouvelle concession avec FMM 1988, 5 oct.: Convention entre le WWF Suisse, le WWF Valais et les FMM 1989, 15 mars: Autorisation du Conseil d'Etat pour interventions techniques dans les eaux piscicoles (LPê) (requête des FMM du 15 nov.1988) 1989, 11 avril: Acceptation des aménagements compensatoires par le	FMM: - Contrats de concession avec les communes du Val de Bagnes, au nom des droits acquis, en particulier art. 1 de la concession de Bagnes - Art. 31 et 16ss LcFH - Contestation de la qualité à agir du WWF: art.12 LPN applicable seulement lorsqu'il s'agit d'accomplir une tâche de la Confédération"; art. 55 LPE ne s'applique que pour les établissements soumis à étude d'impact; art. 44 de la loi cantonale du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administrative: "A qualité pour recourir quiconque est atteint par une décision et possède un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée" - Contestation de la nécessité d'une étude d'impact - Pas nécessaire de prendre en considération la LPê - Pas nécessaire de modifier les concessions - Demande confirmation de la décision du DEN WWF: - Légitimité à agir: droit de recours: art. 12 LPN,	Convention du 5 octobre 1988 Objectifs: - Engagement des FMM à créer des aménagements pour la faune piscicole et la végétation aquatique riveraine - Création d'écosystèmes aquatiques et palustres caractéristiques des milieux alpins: reconstitution d'une flore et de populations macroinvertébrées caractéristiques, de biotopes et de sites de fraie pour les amphibiens, ainsi qu'une population sauvage de truites et éventuellement création d'une tourbière de montagne Moyens: - Apport dans la Dranse au pied du barrage d'un débit annuel moyen maximal de 50l/s - Modulation du débit en fonction du cycle naturel - Aucun captage supplémentaire d'eau - Création d'étangs en relation avec la Dranse à Bonatchiesse sur 3ha et 30000m² minimum utilisés comme refuge à poissons - Création de bras latéraux dans la Dranse et aménagements ponctuels du cours de la Dranse - Rempoissonnement - Aménagements complémentaires de plans d'eau en amont du Mauvoisin - Etudes écologiques pour les futures vidanges de fond - Remédier à la pollution organique des eaux de la Dranse - Aménagements complémentaires à Fionnay: fournir un débit minimal en amont sans traverser le bassin de Grande Dixence Mise en œuvre: - Etudes par des spécialistes en hydrobiologie et génie civil en collaboration avec FMM, commune de Bagnes, Etat du Valais, Commission de	Objectifs: FMM: - Objectif: Accroître la capacité d'accumulation du barrage afin d'augmenter la production d'énergie d'hiver - Eviter d'avoir à réviser les concessions: assure une protection contre les nouvelles législations et abandon du projet en cas d'obligation de révision - Ne pas perdre trop de temps avec la procédure d'autorisation: beaucoup d'argent à perdre - Initialement ne pas perdre sur le principe face aux écologistes WWF: - Redonner un peu d'eau à la Dranse - Reconstituer des zones humides - Créer un précédent concernant l'application de la LPE: initialement, montrer que le droit de recours pouvait servir à quelque chose - Faire reconnaître la légitimité de son droit de recours vis-à-vis des projets hydro-électriques Consentement: - Accord consenti, négocié entre les FMM et le WWF	FMM: - Petits aménagement pour les 50 l/s - Travaux hydro-biologiques sur la Dranse (2mio CHF) - Essartage plus méticuleux le long du lac - Démarche auprès de Bagnes pour la mise en œuvre de l'accord - Avoir cédé à des mesures symboliques qui créent un précédent WWF: - Pas de coûts: utilisation du droit de recours non coûteuse Bagnes: - Mise à disposition des terrains de Bonatchiesse, protestation des propriétaires de résidences secondaires dans le hameau	FMM: - Bénéfices en fonction de ce qui n'a pas dû être réalisé: renouvellement de concession et étude d'impact - Mise en chantier rapide et sans aucun autre risque d'opposition - Création d'un climat de confiance avec les écologistes pour les autres cas (retour de Champsec, Mauvoisin 2, purge du barrage et rehaussement de la prise d'eau) WWF: - Très légère amélioration des conditions de vie du milieu naturel de la Dranse et du lac - Obtention de mesures symboliques, mais importantes à ce titre - Création d'un précédent - Tous les objectifs sont remplis Bagnes: - Embellissement des berges de la Dranse (déjà convenu avant la convention, not.

L'EAU EN PARTAGE: ACTIVATION DES RÈGLES DANS LES RIVALITÉS D'USAGES

	conseil communal de Bagnes, sous réserve d'acceptation par la bourgeoisie 1989, 19 avril: Décision du Dépt. de l'Environnement (DE) concernant l'essartage de la végétation des rives (LPN) (demande des FMM du 10 mars 1988) 1989, 3 mai: Accord du conseil général de Bagnes 1989, 7 mai: Accord de l'assemblée bourgeoisiiale de Bagnes pour la cession de 3ha de terrains à Bonatchiesse. Elle demeure propriétaire 1989, 8 mai: Retrait du recours administratif du WWF devant le Conseil d'Etat	art. 55 LPE et contenu relevant de matières fédérales au moyen jurisp et art. constit 24bis - Fond: art.24 LAT (permis de construire); art. 54 LFH, art. 26 LcFH et artt.28-29 LcFH (procédure); artt. 24-26 LPê (demande d'intervention technique); trop faible débit de dotation; art. 8-9 LPE (étude d'impact) - Attaque les lacunes du dossier. Demande respect d'une procédure suite à laquelle le WWF pourra se prononcer sur le fond - Demande l'annulation de la décision	protection du Haut Val de Bagnes et WWF - Coûts à la charge des FMM - Délai de 6 ans - Différends réglés par arbitrage et ensuite recours en justice - Etudes et expertises valent une étude d'impact (LPE) - Préavis Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (LPN) - Autorisation spéciale d'intervention dans les eaux piscicoles (Lpê) - Autorisation d'essartage (LPN) - Engagement du WWF à ne pas recourir contre les prochaines décisions du DEN et du Conseil d'Etat - Sollicitation de l'accord de la commune de Bagnes - Renon du WWF à exiger la modification des concessions (art.28.1 LcFH) - Renon du WWF à réclamer une autorisation de construire communale et cantonale (LAT) - Modification de la décision du Conseil d'Etat du 31 mars 1987 -Collaboration FMM et WWF avec les autorités afin que les décisions soient rendues dans les plus brefs délais	<u>Contraintes:</u> <u>WWF:</u> - Toujours la possibilité de poursuivre - Pression officielle et populaire contre le WWF <u>FMM:</u> - Retard pris par les travaux: trois niveaux de recours pour le WWF - Crainte de devoir renouveler les concessions, exigence fondée - Devoir réaliser une étude d'impact en bonne et due forme pour tout le barrage - Pression des communes et de l'Etat pour ne pas céder, également des autres sociétés		avec la LSPN)
--	---	--	---	--	--	---------------

Tableau 4-5: Perception de l'arrangement local par les usagers dans le cas du rehaussement du barrage de Mauvoisin (C₅ Mauvoisin)

Questions	Usagers	
	FMM	WWF
Avez-vous librement consenti à l'AL?	Oui ("un mal nécessaire")	Oui
Le cas échéant, pourquoi avez-vous accepté de négocier?	Pas vraiment d'alternative crédible	Il vaut toujours mieux négocier
Quelles contraintes s'exerçaient-elles sur vous qui vous ont amené à accepter l'arrangement?	Eviter de perdre du temps Eviter un jugement qui remette en cause les concessions ou l'étude d'impact	Peu de contraintes Pression officielle et populaire
Selon, avez-vous gagné ou perdu?	Nous sommes satisfaits de ce résultat	Gagné

4.4. Cas 6: Le retour de la concession de Champsec

Le 5 août 1988 s'est produit le premier retour de concession du canton du Valais. L'installation hydro-électrique de Champsec, exploitée depuis 1930 par la société Energie Ouest Suisse sur le territoire de la commune de Bagnes, fut reprise par les Forces motrices de Mauvoisin (FMM). A l'occasion de la procédure d'homologation de la nouvelle concession, le WWF s'est mobilisé afin de doter la Dranse de débits résiduels significatifs qui tenaient compte des avancées législatives fédérales en faveur d'une protection quantitative des eaux. Suite à l'activation de son droit recours, le WWF a pu obtenir des FMM, par voie de négociation, des débits résiduels plus importants que ceux initialement établis par la commune de Bagnes.

4.4.1. Déroulement de la rivalité

Encadré 4-5: Chronologie du cas du retour de la concession de Champsec (*C₆ Champsec*).

1898, 5 août	Signature de l'acte de concession (durée 90 ans) sur les eaux de la Dranse entre Fionnay et Champsec octroyé par la commune au consortium "Forces hydrauliques de Bagnes".
1916, 22 déc.	Loi fédérale sur les forces hydrauliques (LFH)
1922, 27 octobre	Cession de l'acte de concession à EOS
1930	Entrée en service de l'usine EOS à Champsec
1947, 13 octobre	Concession des eaux de la Dranse aux FMM par la commune de Bagnes, à l'exception de la portion Fionnay-Champsec déjà concédée. Homologation par le Conseil d'Etat (7 sept. 1948) qui introduit l'obligation d'un débit minimum de 80mio m ³ au point de passage du Châble pour des motifs d'irrigation et d'hygiène. Le débit minimal est ramené à 50mio m ³ par convention entre la commune de Bagnes et les FMM (10/15 nov. 1960)
1957, 5 février	Loi cantonale (valaisanne) sur les forces hydrauliques (LcFH)
1967, 10/18 nov.	Signature d'une convention de droit privé entre EOS et FMM selon laquelle EOS cède une partie de ses eaux de Champsec aux FMM afin qu'elles puissent les turbiner en plaine en contrepartie d'une énergie de substitution
1975, 20 juin	Nouvel article constitutionnel 24bis: principe de protection qualitative et quantitative des eaux
1979	La commune de Bagnes entame sa réflexion sur le retour de la concession de Champsec
1983, 7 octobre	Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE): protection quantitative de l'eau et principe de causalité
1987, 10 avril	Signature du nouvel acte de concession des eaux de Fionnay-Champsec accordé aux FMM par la commune de Bagnes. La commune avait fait valoir son droit de retour sur la partie mouillée de l'aménagement auprès d'EOS et racheté la partie sèche à celle-ci. Elle fusionne sa propriété de Champsec avec les FMM et en confie l'exploitation aux FMM. En contrepartie, la commune entre à raison de 2,5% dans le capital des FMM
1988, 14 mars	Demande d'approbation de la concession par la commune Bagnes et les FMM auprès du Conseil d'Etat du canton et mise à l'enquête publique (22 avril)
1988, 21 mai	Opposition du WWF à l'homologation de la concession
1988, 6 juillet	Décision du Conseil d'Etat qui autorise temporairement la poursuite de l'exploitation de l'usine de Champsec dans les conditions de la concession initiale
1988, 25 juillet	Recours du WWF contre l'autorisation de poursuite de l'exploitation (non suspensif)
1988, 5 août	Expiration de la concession initiale octroyée à EOS
1988, 5 oct.	Convention entre FMM et WWF relative au <i>rehaussement du barrage de Mauvoisin</i> et prévoyant que le débit de dotation "soit formé d'eau coulant naturellement de la Dranse en amont de Fionnay"

1989, 11 octobre	Le WWF propose aux FMM de fixer le débit de dotation à 10mio m ³ , soit le seuil indiqué par la formule de calcul du projet de LEaux
1990, septembre	Rapport d'ECOTEC concernant les modalités de la dotation en aval de la prise d'eau des FMM
1991, 15 janvier	Approbation des modifications de la concession par le conseil municipal de Bagnes
1991, 16/21 janv.	Signature de la convention entre les FMM et le WWF concernant les eaux turbinées dans l'usine de Champsec
1991, 24 janvier	Loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux)
1991, 25 janvier	Adoption du nouvel acte de concession de Champsec par le conseil général de Bagnes (législatif)
1991, 8 avril	Retrait de l'opposition du WWF
1991, 27 nov.	Décision du Conseil d'Etat relative au renouvellement de la concession de Champsec
1992, 22 janvier	Retrait du recours du WWF au tribunal administratif cantonal
1993, 31 déc.	Echéance pour la réalisation des travaux. 10 mio m ³ restitués chaque année à la Dranse en amont de Fionnay à partir de cette date
2041, 31 décembre	Fin de la nouvelle concession de Champsec

L'acte de concession initial du tronçon de la Dranse situé entre Fionnay et Champsec, sur lequel reposait l'exploitation de la centrale hydro-électrique de Champsec, remontait à 1898. Il octroyait pour une durée de 90 ans les eaux de la Dranse entre Fionnay et Champsec à un consortium appelé "Forces hydrauliques de Bagnes" et ne fut pas exploité avant sa cession à Energie Ouest Suisse (EOS) en 1922. L'usine entra en service en 1930. Elle captait les eaux de la Dranse, ainsi que celles de quatre torrents latéraux situés sur le tronçon. Sa puissance installée était de 10,8 MW pour un débit de 2,5 m³/s. Le volume d'eau ainsi concédé équivalait à 79mio m³/an. La durée de la concession étant de 90 ans, la concession tombait à expiration en 1988, le 5 août à minuit précise. Dès 1979, la commune de Bagnes s'est interrogée sur l'attitude à adopter au moment du retour de concession. Les lois cantonale (LcFH 1957) et fédérale (LFH 1916) sur les forces hydrauliques ne décrivaient pas la procédure à suivre. Elles précisaient simplement les droits des communes. Le retour de concession prévoyait³³⁹ un droit de retour gratuit pour les communes concédantes, en vertu du principe suivant: "Il est interdit de vendre l'eau, mais celle-ci peut être prêtée, pour un temps limité et moyennant rémunération. Au terme de la période, le conduit d'amenée est cédé gratuitement au concédant"³⁴⁰. Sur base de ce principe, diverses possibilités s'offraient à la commune de Bagnes: soit créer une société de partenaires avec EOS, soit racheter la partie sèche, c'est-à-dire les installations de production d'énergie, et l'exploiter en propre (par ex. par les Services industriels de Bagnes), soit reprendre aussi l'ouvrage, mais le confier aux FMM contre une part d'actions. A l'époque, les besoins énergétiques de la commune équivalaient à la capacité de production de l'usine de Champsec. Ce retour constituait l'occasion de mettre en place un

³³⁹ Mentionné dans les articles 15 de la LcFH 1898, 67 de la LFH 1916 et 54 LcFH 1957.

³⁴⁰ Le droit de retour sur la concession distingue la partie mouillée de la partie sèche des installations hydro-électriques. La commune récupère la propriété sur la partie mouillée de l'installation avec une possibilité de rachat de la partie sèche. La partie mouillée correspond à toutes les installations en contact avec l'eau (par ex. les installations de retenue ou de prise d'eau, les canaux d'amenée ou de fuite et les moteurs hydrauliques), tandis que la partie sèche désigne principalement les installations de production et de transport de l'énergie.

approvisionnement de la commune à meilleur marché. Ce fut le choix en faveur des FMM qui fut finalement retenu, en 1986. La commune de Bagnes fit valoir son droit de retour gratuit sur l'installation et racheta la partie sèche à EOS pour 6mio CHF³⁴¹. Au terme de négociations longues et fastidieuses pour les deux parties, le nouvel acte de concession fut signé le 10 avril 1987. Il prévoyait de transférer la propriété des installations de production de Champsec contre une participation de 2,5% en capital-action aux FMM, sans charges d'exploitation, la livraison d'une quantité d'électricité (55 GWh) facturée au prix de revient et un prêt à taux bonifiés. Le choix en faveur des FMM fut retenu pour deux raisons: le faible prix de revient de Mauvoisin et le besoin de restituer l'eau à Champsec. Ce second point est plus crucial pour nous. Dans les négociations, Bagnes devait s'assurer de récupérer les eaux de la Dranse normalement attribuées à EOS, mais captées par le barrage de Mauvoisin et/ou détournées de la vallée de la Dranse au palier de turbinage de Fionnay, en direction de Riddes dans la plaine du Rhône. Avant l'échéance de la première concession, une partie des eaux de Champsec était détournée vers l'usine de hydro-électricité de Grande-Dixence (Bieudron) et une autre partie vers Riddes. En effet, selon la convention du 10/18 novembre 1967, EOS céda une partie des eaux de Champsec aux FMM, afin que celles-ci puissent les turbiner à Riddes au bénéfice d'une dénivellation plus importante (1000m au lieu de 560m), en contrepartie d'une énergie de substitution³⁴². Il fut plus facile pour Bagnes de régler cette question de la restitution des eaux de Champsec par l'intégration des deux installations de Mauvoisin et Champsec au sein de la même société. Néanmoins, ceci ne se fit pas sans difficulté ni marchandage, la commune ayant dû bloquer le projet de rehaussement du barrage de Mauvoisin pour parvenir à ses fins³⁴³. La possibilité de détourner les eaux de la Dranse vers Riddes ne fut pas étrangère à l'acceptation du rachat de Champsec par les FMM. Par ailleurs, ceux-ci souhaitaient unifier leurs droits d'eau dans la vallée, en devenant le seul concessionnaire. Cette reprise visait davantage à sécuriser l'exploitation de Mauvoisin qu'à tirer profit de la production de Champsec.

Suite à l'accord sur le retour de concession, l'affaire était déjà considérée comme réglée par la commune de Bagnes, avant même le retour effectif de la concession, le 5 août 1988. Du coup, la tâche de renégocier la concession avec les

³⁴¹ Selon les termes de la commune de Bagnes. Toutefois, sur un strict plan légal, la LFH utilise les termes "faire valoir son droit de retour" ou "racheter la partie sèche" que dans la situation où une commune reprend l'installation et l'exploite à son propre compte, ce qui ne fut pas le cas ici, vu que Bagnes a octroyé une nouvelle concession aux FMM.

³⁴² En vertu de cette convention, il était convenu entre les parties que la totalité des eaux de la Dranse à Fionnay était détournée vers Riddes du 1^{er} octobre au 30 avril, la totalité des débits supérieurs à 1,7m³/s de 18 heures à 6 heures du 1^{er} mai au 30 septembre, ainsi que, toute l'année, la totalité des affluents de la Dranse captés par les FMM.

³⁴³ Bagnes a lié les deux dossiers entre eux, alors qu'ils ont été traités séparément entre le WWF et les FMM. Notons que l'enjeu pour Bagnes n'était pas la question des débits résiduels, mais une bonne négociation de la reprise de la concession de Champsec. Les débits minimaux concernent peu la commune, qui charge le nouveau concessionnaire, c'est-à-dire les FMM, de négocier avec les opposants. D'ailleurs, si l'on considère les deux cas du retour de concession de Champsec et du rehaussement du barrage de Mauvoisin du point de vue de Bagnes, leur chronologie est inversée. Le retour de concession est une préoccupation pour Bagnes depuis 1979, bien avant l'annonce des travaux de rehaussement. Selon cette chronologie, on voit Bagnes menacer de bloquer le rehaussement pour résoudre la question du retour de concession.

autorités cantonales en vue de l'*homologation* de celle-ci échoyait au nouveau concessionnaire et non à la commune. Ce furent donc les FMM, nouvelles propriétaires de l'installation, qui déposèrent la demande d'homologation au Canton et qui participèrent au règlement des oppositions au projet. De la sorte, la commune de Bagnes n'est pas à proprement parler un usager dans la rivalité qui nous intéresse ici.

La demande d'approbation de la nouvelle concession fut transmise au Département de l'Energie le 14 mars 1988 et soumise à enquête publique. Deux oppositions furent déposées par le WWF et la Ligue suisse pour la Protection de la Nature (LSPN). La LSPN faisait valoir le fait que les quantités d'eau utilisables par le concessionnaire, ainsi que les débits résiduels, devaient être mentionnés dans la concession, tandis que le WWF adoptait une position plus radicale. Il contestait l'octroi d'une nouvelle concession en raison des trop faibles débits de la Dranse et n'exigeait rien de moins que le démantèlement de l'usine de Champsec³⁴⁴. La commune de Bagnes était indignée, elle qui s'était tenue dans la concession à un débit résiduel minimal de 50 l/s. d'octobre à avril et de 200 l/s. pour les mois d'été, un débit jugé "insuffisant" et "grotesque" par le WWF.

Le Département de l'Energie invita les parties à trouver un *accord à l'amiable*, en vertu des lois sur les forces hydrauliques. Sachant que l'opposition ne serait certainement pas réglée avant la date de retour de la concession fixée au 5 août, le Conseil d'Etat rendit toutefois une décision, non pas sur l'homologation de la concession, mais sur l'autorisation de poursuivre temporairement l'exploitation dans des conditions inchangées. Le 25 juillet, le WWF, par ailleurs très mécontent de cette dernière mesure, déposa un recours devant le tribunal administratif cantonal contre la décision du Conseil d'Etat et sur base des dispositions de la loi de protection de l'environnement (LPE) de 1983 qui lui octroient ce droit de recours.

Compte-tenu de l'opposition du WWF et de la possibilité de celui-ci de recourir contre une éventuelle décision d'homologation, les FMM se trouvaient dans l'obligation de *négoier avec l'association écologiste*. Cette dernière réclamait une application plus stricte des dispositions de la LPE et avançait les dispositions du projet de loi sur la protection des eaux (LEaux) comme base de négociation (art. 31 al. 1). Le WWF n'apportait, lui-même, pas beaucoup de crédit à sa proposition de démantèlement de l'usine de Champsec et voulait surtout négocier l'instauration de débits minimaux plus conséquents. Sa revendication se basait sur les chiffres du projet de LEaux et il fit savoir aux FMM qu'il serait plus sage pour elles de négocier sur cette base, plutôt que d'attendre l'entrée en vigueur de la loi un an après. Le recours administratif permettait, en effet, au WWF de gagner du temps. Les FMM acceptèrent et les négociations commencèrent. Le projet de LEaux calculait

En réalité, le WWF et les FMM ont également lié les deux dossiers en raison de relations antérieures.

³⁴⁴ Le WWF avançait le fait que le débit résiduel de la Dranse à l'aval de Fionnay correspondait à tout le débit concédé aux FMM pour l'usine de Champsec et qu'en conséquence, aucune concession ne pouvait être accordée valablement (Reynard 2004a: 27).

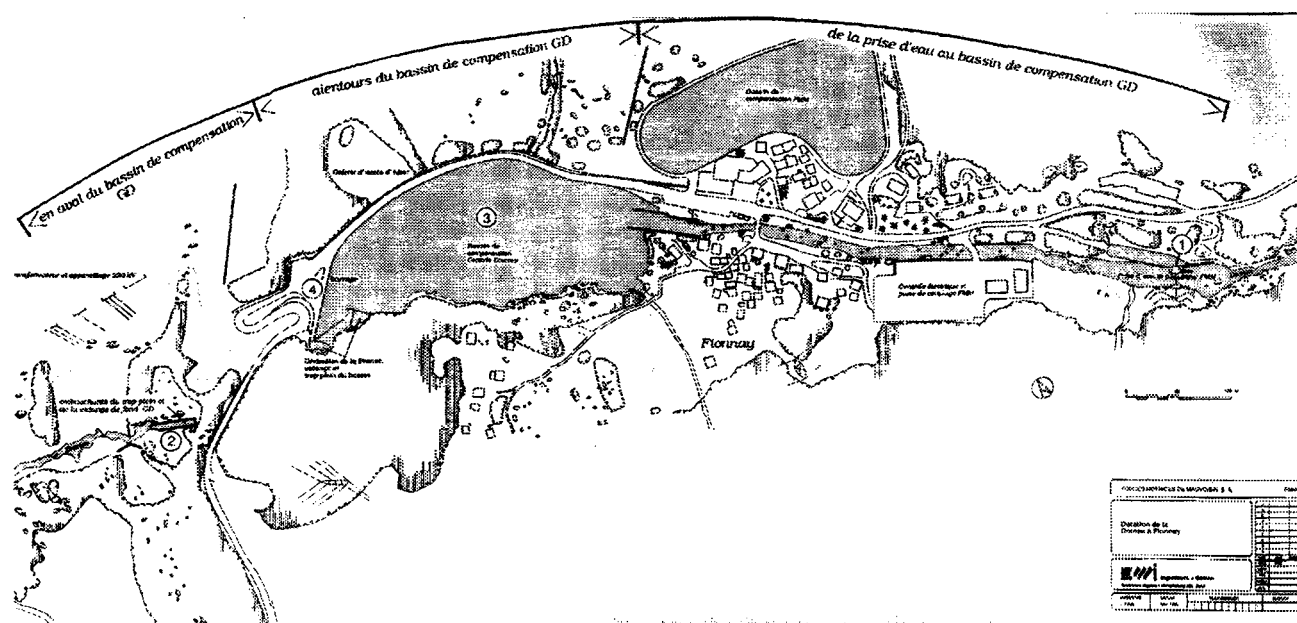
les débits minimaux au moyen d'une formule mathématique basée sur l'étiage du cours d'eau, le Q_{347} , aussi dénommé formule Matthey³⁴⁵. L'article 31 al. 2 de la LEaux précisait qu'au résultat de ce calcul correspondait un seuil minimal pour les débits de dotation. Pour la Dranse à Fionnay, le Q_{347} équivalait à 0,6m³/s, ce qui impliquait un débit résiduel minimal de 0,311m³/s ou près de 10mio m³/an. Le WWF le jugeait insuffisant, au départ. D'accord sur le principe des débits résiduels, les deux organisations ne parvenaient pas à en fixer le volume. C'est à ce moment que les pourparlers relatifs au projet de rehaussement du barrage de Mauvoisin aboutirent à une première convention le 5 octobre 1988. Tout en considérant que les deux questions n'étaient pas liées entre elles, cette convention prévoyait déjà la restitution de débits minimaux pour Champsec, sans en fixer le volume, et la remise en eau du tronçon de la Dranse en amont de Fionnay. Suite à ce premier accord, les négociations se prolongèrent encore. Un an plus tard, le WWF, dans un courrier daté du 11 octobre 1989, proposa un compromis. Il acceptait de s'en tenir aux 10mio m³ de la formule Matthey, si la restitution en aval du captage était modulée au fil des saisons. Ceci équivalait à ce que l'usine de Champsec turbine deux fois moins qu'avant³⁴⁶. En cas de refus de ce compromis, le WWF menaçait de durcir ses positions et de s'en tenir à son recours judiciaire qui demandait non seulement des débits minimaux plus élevés, mais aussi l'examen (par les autorités cantonales) de la question du détournement des eaux de Champsec vers Riddes et la démonstration de la rationalité du maintien de l'usine de Champsec. Le compromis fut accepté par les FMM. Quelques mois plus tard, le 15 mars 1990, les FMM donnaient mandat à ECOTEC pour examiner les possibilités et l'intérêt d'introduire une modulation des débits minimaux. L'étude fut commandée sur la base de cette restitution de 10mio m³. Les conclusions de l'étude, rendues en septembre, débouchèrent les 16/21 janvier 1991 sur une convention entre les FMM et le WWF qui réglait la question des débits résiduels pour le tronçon de Fionnay-Champsec, aussi bien le volume octroyé que les conditions de sa réalisation. La modulation de ces débits était également acceptée. Ils devaient varier entre 100 à 900 l/s selon les mois, agrémentés de crues artificielles, le tout pour un total de 10 millions m³ d'eau rendue à la Dranse chaque année, à partir de 1994.

La mise en œuvre de l'accord fut entamée dès avant sa signature. En effet, le 15 janvier déjà, les modifications apportées à la concession étaient acceptées par le conseil municipal de Bagnes. Egalement, Elektrowatt Ingénieurs Conseils avait rendu son étude relative au contournement du bassin de compensation de Grande-Dixence SA (cf. Figure 4-4). Il était, en effet, nécessaire que les eaux rendues au cours naturel de la Dranse, n'arrivent pas dans ce bassin de compensation, installé dans le lit de la rivière. Après l'adoption des modifications de la concession par le conseil général de Bagnes (pouvoir

³⁴⁵ Le débit d'étiage Q_{347} est fixé comme référence par la loi fédérale sur la protection des eaux, pour le calcul des débits résiduels à maintenir dans les cours d'eau. Il correspond, en moyenne sur plusieurs années, au débit atteint ou dépassé 347 jours par an, sur le cours d'eau considéré. Il n'inclut donc pas, dans le calcul, les 18 jours où l'étiage est le plus important. En gros, il s'agit donc du volume à l'étiage du cours d'eau à l'état naturel, ce qui le rend assez difficile à calculer.

législatif communal) le 25 janvier 1991, le WWF leva son opposition le 8 avril, et la LSPN le 22 avril. La nouvelle concession fut définitivement approuvée par le Conseil d'Etat par décision du 27 novembre 1991. Le 22 janvier suivant, le WWF retirait son recours devant le Tribunal administratif cantonal, comme il s'était engagé à le faire dans la convention, et les FMM purent entamer les travaux de détournement de la Dranse. La rivalité était résolue pour les deux usagers.

Figure 4-4: Réaménagement du lit de la Dranse à Fionnay



Source: Elektrowatt Ingénieurs Conseils

4.4.2. Activation des règles par les usagers

Usager 1: WWF Valais. Nous retrouvons les mêmes acteurs que dans le cas précédent. Le WWF Valais conduit une opposition systématique à l'extension (et au maintien) de l'emprise de l'industrie hydro-électrique sur les cours d'eau des vallées alpines. Son usage de l'eau est indirect, mais son rôle dans la défense du milieu est reconnu par la loi. Comme dans le cas précédent, le recours est déposé conjointement par le WWF Suisse et le WWF Valais du fait que seule l'organisation de niveau fédéral est habilitée par la loi sur la protection de l'environnement (LPE) à déposer un recours (art. 55).

WWF: Rivalité et objectifs. La rivalité entre les deux usagers porte sur l'ampleur des débits minimaux qui doivent être lâchés en amont de la prise d'eau de l'installation hydro-électrique de Champsec, c'est-à-dire laissés à l'écoulement naturel de la Dranse en amont du village de Fionnay. Pour le WWF, l'enjeu est à la fois substantiel et symbolique et la portée de la rivalité dépasse le simple cadre du Val de Bagnes. L'objectif fondamental du WWF consiste à contraindre les

³⁴⁶ L'usine de Champsec turbinait habituellement 22mio m³ par an, sur un total de 79mio m³ prévus par la concession. Le

administrations communales et cantonales à octroyer des débits résiduels minimaux significatifs, c'est-à-dire supérieurs au seuil indiqué dans le projet de LEaux (art. 31 al. 1), qui tiennent bien compte de la situation écologique et des besoins du cours d'eau. Dans le cas de la nouvelle concession de Champsec, il s'agit pour eux d'établir un précédent sur les débits minimaux à l'occasion du premier retour de concession du canton du Valais, en faveur d'une application effective de l'article constitutionnel 24bis de 1975 sur la protection quantitative des cours d'eau, de la loi sur la protection de l'environnement (LPE), entrée en vigueur en 1985, et en prévision de l'adoption de la loi sur la protection des eaux (LEaux). L'enjeu consiste encore à peser sur les discussions relatives au projet de LEaux et, à terme, à lutter contre une application minimaliste, par le canton du Valais notamment, des dispositions de ce texte sur les débits minimaux. Selon eux, le maintien au seuil légal de débits résiduels devrait être justifié. Comme autres objectifs, le WWF souhaite, toujours dans le cadre de l'adoption de la LEaux, favoriser la modulation des débits, c'est-à-dire un mode de calcul qui tienne compte des caractéristiques naturelles du cours d'eau³⁴⁷. Sa politique consiste également à inciter au démantèlement des installations anciennes et peu efficaces³⁴⁸. Concernant plus précisément la Dranse de Bagnes, il s'agit aussi d'interdire tout nouveau captage d'eau et de redonner vie au tronçon de la Dranse situé en amont de Fionnay, entre la prise d'eau des FMM et le bassin de compensation de Grande-Dixence SA, et asséché par les installations hydrauliques. Ainsi, le WWF escompte, outre l'enjeu substantiel et local qui consiste à redonner de l'eau à la Dranse, influencer les discussions et la future mise en œuvre du projet de LEaux. Il importe avant toute chose qu'un renouvellement de concession ne soit pas considéré comme une reconduction tacite, que les mesures d'accompagnement en faveur de la santé du cours d'eau ne soient pas réduites à leur portion congrue et qu'elles soient le résultat d'une application étendue de la loi.

WWF: règles activées et ressources d'action. Le WWF réclame des mesures effectives et n'escompte pas devoir se contenter d'avancées symboliques, comme dans le cas du rehaussement du barrage. Encore une fois, il convient de distinguer les revendications substantielles des modalités d'exercice de leur opposition et de constitution de leur pouvoir de négociation. Pour ce qui concerne la capacité à agir, le WWF expose dans un premier temps ses motifs au moyen d'une opposition formulée à l'occasion de l'enquête publique sur l'homologation de la nouvelle concession (art. 18 al. 1 LcFH 1957). Dans un deuxième temps, le WWF active le droit de recours prévu à l'article 55 de la loi de protection de l'environnement (LPE). D'une part, ce droit de recours est effectivement exercé à l'encontre de la décision du Conseil d'Etat

surplus était détourné vers les installations de Grande Dixence (Bieudron) et de Mauvoisin (Riddes).

³⁴⁷ Comme cela sera rendu possible dans la LEaux à l'article 35 al. 2: "[L'autorité] peut fixer des débits de dotation différenciés dans le temps".

³⁴⁸ Aujourd'hui, la position du WWF sur ce point a radicalement changé. Ses membres promeuvent désormais le maintien de ces petites installations car celles-ci favorisent l'écoulement naturel des eaux. Par exemple, l'eau de Champsec est une eau détournée sur un tronçon de la Dranse, mais qui est restituée à la Dranse de Bagnes, au contraire de l'eau détournée vers Riddes par la grande installation de Mauvoisin.

du 6 juillet 1988 qui prévoit des mesures provisionnelles relatives à l'exploitation de l'usine de Champsec. D'autre part, le WWF menace de recourir contre l'homologation si les négociations avec les FMM s'avèrent infructueuses et que le Conseil d'Etat décide de passer outre. Ainsi, c'est le droit de recours, et l'effet suspensif sur la décision contestée qui l'accompagne, qui constitue le point fort du WWF dans les négociations avec les FMM. Sur le fond, la nouvelle concession octroyée par la commune de Bagnes contient différents éléments contestés par le WWF. Tout d'abord, le WWF estime que cette nouvelle concession est contraire à l'intérêt public. En vertu de l'article 4 al. 2 de la LFH 1916, l'association avance le fait qu'une concession doit être refusée si elle est contraire à l'intérêt public ou à l'utilisation rationnelle du cours d'eau. Pour définir l'intérêt public, elle se réfère aux articles de la constitution relatifs à la protection de l'environnement et du paysage (artt. 24bis, 24sexies, 24septies et 25 Cst.). Elle conteste également la rationalité de l'installation, alors qu'un détournement des eaux vers les installations de Riddes serait plus efficient. Ensuite, le WWF constate l'absence d'étude d'impact (art. 9 LPE), alors que l'installation fait l'objet d'une nouvelle concession et que, par conséquent, l'impact de l'installation hydro-électrique sur la Dranse doit être évalué, tout comme le fait qu'une autorisation spéciale pour intervention dans les eaux piscicoles n'a pas été demandée (artt. 25-26 LPé). Dans un second temps, au cours de la négociation, c'est le projet de loi sur la protection des eaux (LEaux) que le WWF active et, en particulier, l'article 31 al. 1³⁴⁹. Ceci est possible, non pas parce que la loi aurait un quelconque effet rétroactif, mais parce que le WWF, avec son droit de recours, a le moyen de bloquer toute décision d'homologation du Conseil d'Etat, jusqu'à ce que la LEaux entre en vigueur. De ce fait, le WWF invite les FMM à négocier sur les bases de la future loi tout de suite et les FMM consentent à entrer en matière. L'article 31 de la LEaux précise que: "[Lorsque] des prélèvements sont opérés dans des cours d'eau à débit permanent, le débit résiduel doit atteindre au moins: [...] Pour un débit Q_{347} de 500l/s, 280l/s, plus, par tranche de 100 l/s, 31 l/s [...]". Dans le cas de Fionnay-Champsec, le Q_{347} calculé en amont de Fionnay est de 0,6m³/s, ce qui correspond à un débit résiduel minimum de 311m³/s. Par ailleurs, la LEaux précise bien qu'il s'agit d'un seuil et, à l'article 31 al. 2, que le débit résiduel doit être augmenté s'il est nécessaire, par exemple, au maintien de la qualité des eaux superficielles ou à la libre migration des poissons. Par ailleurs, l'article 33 précise que: "L'autorité fixe un débit résiduel supérieur aussi élevé que possible après avoir pesé les intérêts en présence". C'est donc sur ce projet de loi que le WWF construit son argumentation en faveur du relèvement des débits résiduels prévus dans la nouvelle concession de Fionnay-Champsec. Toutefois, le seul projet de LEaux est insuffisant pour entrer en confrontation et, nécessairement, son action se fonde également sur l'activation d'autres textes législatifs qui légitiment son recours et lui confèrent, même indirectement, un pouvoir de négociation vis-à-vis des FMM. En guise de ressources, les moyens nécessaires au WWF pour mener son action sont réduits. Les frais de justice

³⁴⁹ La LEaux sera adoptée le 24 janvier 1991. Elle introduira l'obligation de réserver des débits résiduels minimaux lorsque des captages d'eau de surface sont effectués.

pour un recours contre une décision d'aménagement restent très faibles. L'association doit seulement mandater un avocat. Egalement, les négociations relatives à cette rivalité sont facilitées par le crédit que le WWF a acquis auprès des FMM dans le cadre des négociations sur le rehaussement du barrage de Mauvoisin.

Usager 2: FMM. Les Forces motrices de Mauvoisin S.A. reprennent l'installation hydro-électrique de Champsec à partir du 6 août 1988. L'usine de Champsec, alimentée par les eaux du bassin de la Dranse qui s'écoulent naturellement entre Fionnay et Champsec, est constituée d'une conduite forcée de 1260m et 0,6m de diamètre, pour une dénivellation de 560m, au bout de laquelle sont installées trois turbines Pelton pour une puissance totale de 10,8 MW. L'eau de la Dranse est captée à Fionnay et dirigée dans le bassin de compensation des FMM. L'eau de trois autres torrents de la rive droite (soit les torrents de Louvie, Lourtier et Frégnolay) y est également déviée. Bien entendu, dans ce cas également, l'usage de l'eau par les FMM est destiné à la production hydro-électrique. Avec le rachat de l'usine, les FMM obtiennent également une nouvelle concession sur ce tronçon de la part de la commune de Bagnes. Cette concession leur garantit le monopole de l'usage de la force hydraulique sur le tronçon. Les FMM ont, de ce fait, la possibilité de turbiner cette eau à l'usine de Champsec ou de la détourner vers leur usine de Riddes, dans le respect toutefois de la dotation minimale de la Dranse au Châble, fixée à 50mio m³/an.

FMM: Rivalité et objectifs. Comme titulaires de la nouvelle concession et surtout nouveaux propriétaires de l'usine, les FMM ont la charge de déposer le projet de concession au Canton, afin que celle-ci soit homologuée par le Conseil d'Etat, conformément aux lois sur les forces hydrauliques. C'est à ce titre que les FMM sont chargées de gérer les oppositions faites au projet. La commune de Bagnes reste en dehors du jeu. Lors de l'enquête publique, nous l'avons vu, le WWF a contesté le bien fondé d'une nouvelle concession et réclame *in fine* des débits résiduels plus importants que ceux prévus par la concession, ainsi que divers aménagements concernant l'installation. L'objectif principal des FMM consiste donc à lever cette opposition, tout en limitant le volume des débits minimaux qu'elle devra octroyer dans le cadre du respect de la loi, principalement celle sur la protection de l'environnement (LPE). Dès le début, les FMM n'ont pas d'opposition de principe sur l'octroi de ces débits résiduels, mais elles souhaitent en négocier le volume et les modalités d'application. Pour elles, cette rivalité est un aspect secondaire de l'affaire de la reprise de la concession de Champsec qui les a opposées à Bagnes pendant plus de deux ans. De plus, Champsec présente un faible intérêt pour la production d'hydro-électricité. Un autre enjeu de la rivalité consiste à éviter que la concession ne soit dénoncée en raison des détournements des eaux vers Riddes³⁵⁰. L'eau de Champsec devient intéressante à partir du moment où elle est détournée. Il est néanmoins intéressant pour les FMM de conserver l'usine de Champsec. En effet, en vertu de la concession du 13 octobre 1947 entre Bagnes et les

FMM relatives à l'exploitation du barrage du Mauvoisin et de la convention des 10/15 novembre 1960; les FMM doivent assurer l'écoulement de 50mio m³ d'eau par an au Châble. Au lieu de laisser couler ces eaux à partir du bassin de Fionnay, et ainsi perdre toute la chute entre Fionnay et Riddes, les FMM peuvent au moins les utiliser sur la chute entre Fionnay et Champsec, ce que leur permet l'usine de Champsec. Face au WWF, il est important pour eux de préserver un turbinage à Champsec et de limiter les débits résiduels, lesquels représentent un léger manque à gagner pour l'entreprise.

FMM: règles activées et ressources d'action. L'usage de la force hydraulique est protégé par les droits de propriété (droits de disposition) que possède la société sur les eaux de la Dranse et des torrents situés entre Fionnay et Champsec, comme cela est précisé par l'acte de concession. Face aux revendications du WWF Valais, c'est bien le contrat de concession octroyé le 10 avril 1987 par la commune de Bagnes que les FMM activent. Cette convention donne aux FMM "le droit d'utiliser l'ensemble des forces hydrauliques de la Dranse et de ses affluents en amont de l'embouchure du canal de fuite de l'usine de Champsec, dans la mesure où ces eaux ne sont pas déjà concédées à FMM, selon la concession du 13 octobre 1947". Ensemble avec les concessions de 1947, cette formule garantit aux FMM de disposer désormais de l'ensemble des eaux sur le territoire de Bagnes, ainsi qu'en aval. Bien que cette concession ne soit pas encore homologuée par le Canton, elle cède les droits de dispositions sur les eaux du tronçon de Fionnay-Champsec aux FMM. Celles-ci reçoivent le droit d'exploiter la force hydraulique de ces eaux, de la détourner et de vendre à leur profit le produit de cet usage. Toute la rivalité s'articule autour des conditions d'exercice de ce droit, plutôt que sur la remise en cause de l'octroi de ce droit, même si le WWF dénonçait au départ le bien-fondé du maintien de l'exploitation, afin de renforcer sa position de négociation. Les FMM inscrivent cette activation dans le respect des lois qui tendent à limiter leur usage. Elles reconnaissent la nécessité d'octroyer un débit de dotation en application de la loi sur la protection de l'environnement (LPE), tout autant que la procédure de conciliation avec les opposants prévue par les lois sur les forces hydrauliques dans le cadre de l'homologation des concessions. Il n'est pourtant pas à proprement parler question d'activation dans ce cas. La règle activée dans le cas des FMM est bien la concession. En terme de ressources nécessaires à cette activation, les FMM disposent des compétences de juristes et d'ingénieurs-conseils de la maison mère, Elektrowatt. Ce sont eux qui négocient les arrangements, estiment les effets des propositions avancées et préparent la mise en œuvre des accords. L'expérience acquise dans les négociations sur le rehaussement du barrage de Mauvoisin avec le WWF et la confiance établie entre les deux parties facilitent la résolution de la rivalité.

Tiers-acteurs. La commune de Bagnes est le propriétaire formel des eaux de la Dranse et des torrents qui s'écoulent entre Fionnay et Champsec. Initialement, c'est elle qui avait octroyé la première concession sur ces eaux en 1898. En 1988,

³⁵⁰ Jusqu'à ce jour, les communes d'aval n'ont jamais concédé cette eau, à la différence de l'eau utilisée à partir du barrage

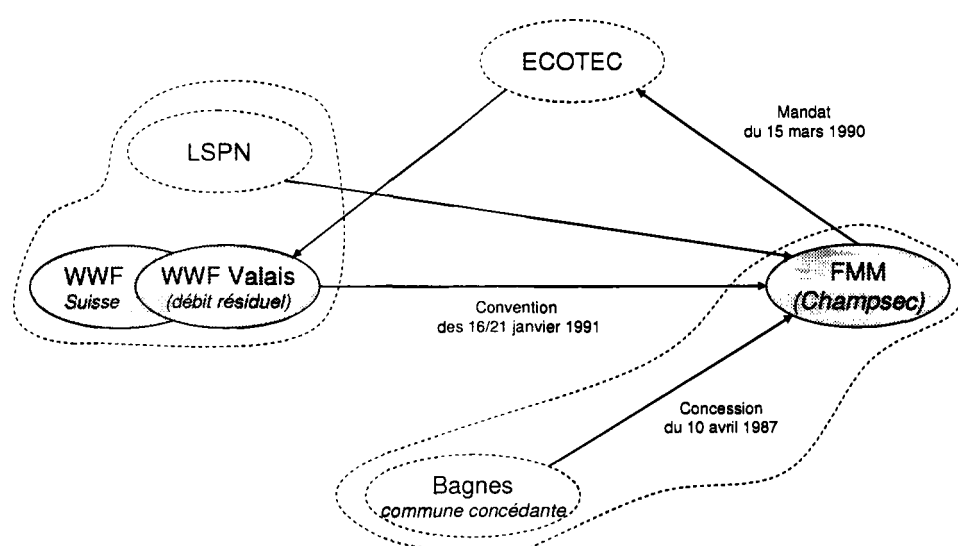
elle récupère donc ses droits sur cette concession et rachète la partie sèche des installations à EOS. Elle conclut un arrangement de reprise avec les FMM et, une fois la concession octroyée, elle confie la procédure d'homologation au nouveau concessionnaire et propriétaire de l'usine. Ce sont les FMM qui négocient directement les conditions de la poursuite des activités de l'usine de Champsec. La commune de Bagnes n'est donc pas un usager directement impliqué dans la rivalité, bien qu'elle soutienne la position des FMM en qualité de bénéficiaire de la production hydro-électrique et actionnaire de la société. Bagnes, toutefois, se prononce au moment où le WWF réclame le démantèlement de l'usine de Champsec. La commune est indignée et ne supporte pas qu'une organisation écologiste, dont elle juge les revendications inutiles et inefficaces, vienne interférer dans les affaires de la vallée. Toutefois, la commune ne semble pas interférer dans les négociations entre le WWF et les FMM, ces dernières étant plus pragmatiques et moins affectées par la destination de l'usine de Champsec.

Parmi les autres acteurs de la rivalité, le *Département de l'Energie* du canton du Valais fait preuve d'une discrétion totale. Dans le respect de la LcFH de 1957, il invite les parties prenantes, dans ce cas les FMM, le WWF et la LSPN, à régler les oppositions à l'amiable. Le département de l'Energie n'a que la responsabilité de la procédure. Il enregistre les oppositions, n'intervient pas dans les discussions et en attend simplement l'issue. Le *bureau d'études ECOTEC* joue un rôle important dans la recherche d'une solution dans la concrétisation de positions de principe. Il est mandaté une fois le débit de dotation annuel établi à 10mio m³ afin d'arranger la modulation des débits et pour savoir si cette mesure contribue à l'épanouissement de la faune et de la flore dans la Dranse de Bagnes. Les conclusions et recommandations d'Ecotec, limitées au strict respect de leur mandat, seront intégralement reprises dans la convention signée entre les FMM et le WWF. Le travail d'Ecotec ne détermine par l'issue de l'accord, mais il concrétise les revendications des parties. La compétence et l'impartialité d'Ecotec sont reconnues par les deux parties (WWF et FMM). Dans cette rivalité, la LSPN reste très discrète. Elle dépose également une opposition au cours de la procédure d'homologation, une opposition qu'elle ne lèvera que le 22 avril 1991, après que la convention entre le WWF et les FMM ait été signée. La LSPN ne s'oppose pas au maintien de l'usine, mais elle demande que les quantités d'eau utilisables par le concessionnaire soient précisées, ainsi que le débit minimum, et que les torrents de Corbassière ne soient pas captés, ce qui était déjà envisagé par les FMM. Pour EOS, ancien concessionnaire et perdant dans la procédure de renouvellement de la concession de Champsec, le dossier est clos à partir du moment où Bagnes signe avec les FMM. La convention des 10/18 novembre 1967 sur les transferts d'eau de l'installation de Champsec vers Riddes devient caduque et EOS n'a plus de rôle dans la gestion des eaux du Val de Bagnes. L'entreprise conserve seulement le bassin de compensation de Grande-Dixence à Fionnay, qui recueille les eaux du barrage

de Mauvoisin, et n'ont jamais été compensées pour les détournements d'eau vers Bieudron (EOS) et Riddes (FMM).

du même nom avant de les renvoyer vers l'usine de Bieudron pour un second turbinage. Ce bassin n'interfère plus sur le régime des eaux de la Dranse. Mise à part Bagnes, qui est partie prenante dans le dossier de renouvellement de la concession, les *communes d'aval* n'interviennent pas dans le dossier. A l'issue de l'arrangement local, elles bénéficient pourtant d'un surcroît d'eau dans la Dranse, alors qu'elles n'avaient jamais dénoncé les transferts d'eau de Champsec vers Bieudron ou Riddes. Ainsi, peu d'acteurs interviennent directement dans cette rivalité structurée autour de la confrontation entre le WWF et les FMM.

Figure 4-5: Représentation graphique des liens entre acteurs et des coalitions formées dans le cas du retour de concession de Champsec (*C₆ Champsec*)



La rivalité se déroule entre les FMM et le WWF et se résout au moyen de la convention des 16-21 janvier 1991 (cf. Figure 4-5). La section valaisanne du WWF est adossée au WWF Suisse en raison du fait que la LPE n'autorise que les associations écologistes d'envergure nationale à recourir. La LSPN a également formulé des remarques sur le projet et attend que la rivalité entre le WWF et les FMM soit résolue pour lever à son tour son opposition. Le bureau d'études ECOTEC, mandaté par les FMM pour calculer les débits résiduels, assure une certaine fonction médiatrice entre les deux parties et facilite la négociation. La commune de Bagnes, pour sa part, reste à l'écart des discussions. Elle estime que la question du retour de concession était déjà réglée pour elle une fois la concession du 10 avril 1987 signée.

4.4.3. Configuration de confrontation

Arrangement local. La résolution de la rivalité se déroule en deux temps. Elle concerne, dans un premier temps, les modalités de restitution des débits de dotation et, dans un second temps, la détermination du volume de ces débits et leur modulation au fil des saisons. Les négociations entre le WWF et les FMM sont assez longues, aucun des deux acteurs n'étant spécialement pris par le temps³⁵¹. Le WWF ne subit pas de contraintes fortes et les FMM disposent d'une autorisation provisoire du Canton à poursuivre l'exploitation de Champsec dans des conditions inchangées. Ces négociations débutent, en effet, à l'été 1988 pour s'achever au début de l'année 1991. Les FMM n'ont jamais contesté leur obligation légale de laisser couler un débit de dotation. De ce fait, l'accord de principe fut scellé avant le règlement des modalités. Dans la convention du 5 octobre 1988 entre les FMM et le WWF, relative au rehaussement du barrage de Mauvoisin, les parties se mettent déjà d'accord sur le lieu de restitution des eaux. Tout en constatant l'indépendance des deux questions, elles s'accordent dans ce texte sur le fait que la dotation sera fixée à partir de Fionnay: "les FMM s'engagent déjà [...] à permettre que ce débit minimal soit formé d'eau coulant naturellement dans la Dranse en amont de Fionnay en laissant s'écouler dans la Dranse le volume d'eau qui sera nécessaire depuis leur prise d'eau située en amont de l'usine de turbinage de Fionnay". Cette eau, après son passage dans le lit de la Dranse, contournera le bassin de compensation de Grande-Dixence SA au moyen d'une conduite enterrée et reprendra son cours normal à l'aval du bassin. L'accord sur la dotation finale n'intervient que deux ans plus tard, avec la convention des 16/21 janvier 1991. Cette convention, constitutive de l'arrangement local qui met fin à la rivalité, distingue les objectifs, des moyens et de leur mise en œuvre. Il s'agit de réserver un débit de dotation convenable pour la Dranse qui soit modulé au gré des saisons et qui tienne compte du régime de la rivière à l'état naturel. Ce rapprochement du cours d'eau de son régime naturel (hauteur d'eau, vitesse d'écoulement, hauteur de seuil et recharge des nappes souterraines) doit permettre de protéger les espèces faunistiques et floristiques. A cette fin, il est convenu de doter cette portion de Dranse d'un débit minimum correspondant à 10mio m³/an qui fait l'objet d'une modulation mensuelle: 100 l/s en décembre, janvier, février et mars; 200 l/s en avril; 300 l/s en mai; 500 l/s en juin; 900 l/s en juillet; 585 l/s en août; 400 l/s en septembre; 300 l/s en octobre; et 200 l/s en novembre. Des crues artificielles seront également reproduites en juin, juillet et août, compensées par des débits plus faibles dans ces mêmes mois. Comme convenu dans la convention du 5 octobre 1988, ces débits résiduels proviendront de la Dranse en amont du bassin de compensation de Grande-Dixence SA, pour être amenés à l'aval de ce bassin, sans le traverser, au moyen d'un aménagement réalisé par les FMM pour le transit au travers du village de Fionnay. Par ailleurs, les

³⁵¹ Le WWF peut attendre l'adoption de la LEaux, tandis que les FMM ont l'autorisation de poursuivre l'exploitation à des conditions inchangées par rapport à l'ancienne concession.

FMM renoncent à tout nouveau captage d'eaux qui se trouvent encore à l'état naturel³⁵². Elles s'engagent en outre à surveiller les effets des débits de dotation sur l'évolution du lit et le développement de la faune et de la flore, et à apporter éventuellement des améliorations ponctuelles aux aménagements. Pour ce qui est de la mise en œuvre de la convention, une demande sera adressée au Conseil d'Etat pour introduire ce débit minimum et sa répartition mensuelle dans la décision d'homologation de la concession. Une station de mesure sera installée à l'endroit où sont dérivées les eaux de la Dranse et les travaux seront entrepris dès l'entrée en vigueur de la décision d'homologation, pour s'achever avant le 31 décembre 1993. C'est à cette même date qu'entreront en vigueur les débits de dotation. Pour sa part, le WWF s'engage à ne pas recourir à l'encontre de la décision d'homologation et à retirer son recours administratif et Bagnes à délivrer toutes les autorisations nécessaires à la réalisation des travaux.

Coercition. L'accord obtenu est consenti par les usagers. Ceux-ci négocient entre eux et trouvent un terrain d'entente, un compromis qui soit raisonnable pour chacun d'entre eux. Cet accord est donc négocié, dans le respect toutefois de la loi sur la protection de l'environnement (LPE)³⁵³. Les parties bénéficient de la confiance réciproque, établie lors des négociations sur le rehaussement du barrage de Mauvoisin, ce qui leur permet d'avancer des propositions constructives qui sont écoutées et examinées par la partie adverse³⁵⁴. En dépit du caractère consenti de l'arrangement, quelques contraintes pèsent sur les usagers, les FMM principalement, qui les incitent à la négociation. S'agissant du WWF, celui-ci doit conserver des revendications raisonnables, sachant que la LEaux n'est toujours pas adoptée. Il est donc difficile d'exiger une application extensive de ce qui n'est alors encore qu'un projet de loi. Le calcul du débit de dotation lié au Q_{347} constituait *in fine* un seuil pour le WWF, mais un plafond pour les FMM. Si, pour ceux-ci, la LPE les obligeait à lâcher une dotation, cette dotation ne devait pas nécessairement atteindre les exigences du projet de loi de LEaux. S'agissant des FMM, ceux-ci sont également tenus par une incertitude liée à la décision de justice. Les FMM ne souhaitent pas laisser traîner les choses, sachant que l'adoption de la LEaux est pendante. De plus, outre la durée des procédures judiciaires liées au recours des organisations environnementales, il est un fait que, généralement, le Tribunal fédéral statue en dernier ressort pour une application scrupuleuse des politiques environnementales (Nahrath 2003). De ce fait, une solution à l'amiable sur un débit de dotation qui s'en tienne au minimum prévu par la future LEaux est la situation la plus raisonnable à laquelle les FMM puissent être tenues. Elle leur fait gagner du temps et, de toute façon, aboutir à une mesure minimale, en-deçà de laquelle ne serait sans doute pas arrivée une décision coercitive rendue par l'administration ou les autorités judiciaires.

³⁵² Sans préciser qu'il est en particulier question du torrent de Corbassière, dont le détournement et le captage étaient envisagés dans la première mouture de la nouvelle concession.

³⁵³ "D'une part, il y a la règle, d'autre part, il y a le compromis. Il y a les règles légales et ce qu'on en fait. Les compromis naissent des obligations qui découlent des règles légales" (un usager).

Il ne semble pas y avoir eu d'*alternative* crédible à cet arrangement. Du côté des FMM, celles-ci savaient qu'elles seraient obligées de lâcher un débit de dotation pour obtenir l'homologation de la concession. Elles ont préféré négocier le volume de ce débit directement avec leurs opposants, plutôt que d'attendre une décision du canton. L'affaire était délicate aussi bien pour les sociétés hydro-électriques que pour les autorités publiques. Il s'agissait du premier retour de concession en Valais et la manière dont il allait être traité ne serait pas sans influence sur ceux à suivre, en particulier en ce qui concerne les relations avec les organisations environnementales. Les FMM ont décidé de négocier plutôt que de tenter un passage en force. Du côté du WWF, il est difficile de parler d'un changement de stratégie entre leur position initiale et l'arrangement final. Au départ, il est vrai que le WWF revendiquait un démantèlement de l'usine de Champsec. Toutefois, cette position n'a jamais été considérée comme une issue crédible par le WWF lui-même. Il aurait été très difficile de convaincre les autorités publiques de l'irrationalité de l'installation (art. 4 al. 2 LFH) et de les amener au refus d'une nouvelle concession, d'autant plus que les autorités cantonales n'ont jamais voulu étudier des propositions de démantèlement d'ouvrages hydro-électriques. En revanche, une alternative pour le WWF aurait consisté à demander des débits de dotation plus importants. En effet, les articles 31 al. 2 et suivants de la future LEaux prévoyaient cela. Cette stratégie risquait toutefois d'enliser les négociations, ce que le WWF voulait éviter en se dirigeant vers une position plus tempérée³⁵⁵.

Coûts. Pour les FMM, les coûts de l'arrangement local sont à première vue aisément quantifiables. Les 10 mio m³ d'eau rendue à la Dranse représentent une perte substantielle. Cette eau aurait pu être turbinée à Riddes, dans la plaine du Rhône. Toutefois, cette perte est atténuée par l'impossibilité pour les FMM de transférer toute cette eau vers Riddes, en raison de la concession d'octobre 1947 et de la convention des 10/15 novembre 1960 établie avec Bagnes sur le débit résiduel de la Dranse au Châble, laquelle exige un volume annuel d'eau de 50mio m³. De plus, le projet de concession de Champsec signé avec Bagnes prévoyait des débits minimaux de 50l/s d'octobre à avril et de 200l/s de mai à septembre, soit un total de 3,5mio m³. Par conséquent, le manque à gagner pour les FMM correspond à 6,5mio m³ qui auraient dû, de toute façon, être turbinés à Champsec. Proportionnellement aux volumes traités par l'installation de Mauvoisin, le manque à gagner est relativement faible pour les FMM (moins de 1% de perte de production)³⁵⁶. Il en est de même pour la modulation des débits

³⁵⁴ La durée de la négociation n'est, dans ce cas, pas proportionnelle au degré de conflictualité de la confrontation. Ce n'est pas parce que la situation est plus conflictuelle, qu'elle nécessite plus de temps pour être réglée.

³⁵⁵ En principe, le WWF était bien en moyen d'empêcher l'homologation de la concession renouvelée avant l'entrée en vigueur de la LEaux. Si tant est qu'il ait décidé de passer outre l'opposition du WWF, toute décision d'homologation du Conseil d'Etat aurait été suspendue tant que les trois niveaux de recours eussent été épuisés, soit pendant plusieurs années. En revanche, ceci n'aurait pas empêché les FMM d'exploiter Champsec à des conditions inchangées, à moins que le juge eut dénoncé la décision du Conseil d'Etat suite au recours du WWF.

³⁵⁶ Un mètre-cube d'eau "perdu" à Fionnay correspond à 2.27 kWh (Production Palier Fionnay-Riddes) (K. Seiler, FMM). 6,5mio m³ équivalent donc à 14,8mio kWh (turbinage à Riddes), soit 1,2% de perte par rapport à la production 2002-2003

de dotation, qui apportent, par rapport à un débit fixe tout au long de l'année, une légère perte de production en été, à un moment où l'énergie mise sur le marché est moins profitable. Pour le WWF, le coût de l'arrangement est nul.

Bénéfices. Pour ce qui est des bénéfices de l'arrangement, ceux-ci sont plus immatériels pour les FMM. D'abord, la société réalise un gain de temps par rapport à une solution judiciaire. Ensuite, elle gagne en réputation vis-à-vis des organisations environnementales, ce qui lui permettra par la suite de régler plus facilement d'autres dossiers, comme ceux liés au projet de Mauvoisin 2 ou à la purge du barrage³⁵⁷. Enfin, au moyen de cette solution négociée, les FMM évitent des mesures plus drastiques qui auraient pu être adoptées par les autorités publiques, que ce soit une obligation de concéder des débits de dotation plus importants, une obligation de justifier de la rationalité de l'exploitation de Champsec, ou une remise en cause des détournements d'eau vers Riddes vis-à-vis des communes d'aval qui n'ont, de fait, jamais formellement concédé ces eaux. En ce qui concerne le WWF, les bénéfices de l'arrangement sont substantiels. L'organisation environnementale parvient à remettre en cause une attribution initiale par la commune de Bagnes de débits résiduels qu'elle juge négligeables et, de ce fait, parvient à obtenir par anticipation une première application des dispositions de la LEaux. De surcroît, le tronçon de la Dranse situé à Fionnay entre le captage des FMM et le bassin de compensation de Grande Dixence est remis en eau et la vie aquatique peut s'y redévelopper. Enfin, le WWF obtient qu'une décision relative aux débits de dotation soit prise en fonction des besoins écologiques du cours d'eau. La modulation de ces débits, non prévue de manière systématique par la LEaux, est mieux à même de rétablir une vie aquatique dans la rivière.

Pour les FMM, cet arrangement est perçu comme un mal nécessaire. La loi les obligeait à lâcher un débit de dotation et, de plus, elle octroyait une légitimation active aux organisations environnementales qui les obligeait à discuter avec celles-ci. En dépit de pertes relatives, cet arrangement leur donne une bonne image auprès de la commune, des autorités cantonales, mais aussi de leurs actionnaires, finalement satisfaits de la manière dont cette question a été gérée par la société. Au fond, la question de l'exploitation de l'usine de Champsec est une question mineure à leurs yeux. Le point principal pour eux consistait à reprendre la concession afin d'unifier les droits d'eau dans la vallée et d'éviter tout risque de contestation quant à l'étendue des concessions et d'interférence avec l'exploitation de Mauvoisin. La question des conditions

(1 241mio kWh). Compte-tenu du fait qu'une partie de ces eaux aurait dû être turbinée à Champsec et non pas à Riddes, en raison du débit minimal de la Dranse au Châble, la perte de production pour les FMM descend au-dessous de 1% (en plus il s'agit d'énergie d'été, à faible valeur).

³⁵⁷ Le projet Mauvoisin2, lancé en 1994, prévoyait la construction d'une nouvelle usine de turbinage dans la plaine du Rhône, reliée au barrage de Mauvoisin par une nouvelle galerie souterraine et un nouveau puits blindé. Il devait permettre de valoriser l'énergie d'hiver et de répondre aux pics de consommation. Le projet Mauvoisin 2, qui bénéficiait de toutes les autorisations nécessaires, ne s'est pas réalisé en raison de changements du contexte économique, principalement l'ouverture aux marchés énergétiques des pays de l'Est, à faibles coûts, suite à la chute du Mur de Berlin. Par ailleurs, les FMM ont fait une demande de purge du barrage en 1996. Le barrage connaissait un ensablement important et la prise d'eau risquait d'être bouchée. La purge devait laisser évacuer tous les sédiments dans la Dranse. La commune de

d'exploitation de l'usine est tout à fait secondaire. Pour sa part, le WWF considère que cet arrangement est une victoire indubitable. Il parvient à établir un premier précédent dans le dossier des renouvellements de concession en Valais.

La rivalité est effectivement résolue, sans grand impact pour les FMM. Elle constitue en outre une victoire pour le WWF qui parvient à affirmer l'importance des débits résiduels dans les renouvellements de concession, un précédent qu'il exploitera par la suite au cours d'autres renouvellements (par ex. pour la Dranse d'Entremont). Pour ce qui est de la *durabilité de l'arrangement*, les débits de dotation produisent des effets significatifs sur le cours d'eau et constituent dans ce cas une véritable redistribution de la ressource en faveur du milieu naturel. Les effets écologiques sur le cours d'eau se sont fait sentir rapidement après l'entrée en vigueur des mesures. La qualité des eaux s'en est trouvée sensiblement améliorée (notamment en raison d'une meilleure évacuation des déchets). En termes économiques, le manque à gagner pour les FMM est très relatif. En termes sociaux, l'arrangement ne produit pas d'exclusion pour les différents usagers et, au contraire, certains bénéficient de ces débits résiduels, les pêcheurs notamment.

Encadré 4-6: Codage des variables et premier test des hypothèses pour le cas de Champsec (*C₆ Champsec*)

Qualification des usagers:	FMM: Propriétaire (H ₂) WWF: Bénéficiaire final (H ₁)
Règles activées:	FMM: Droit de propriété (concession) WWF: Politique publique (LPE principalement)
Configuration de confrontation:	PP versus DP (H ₆)
Nature de l'arrangement:	Accord consenti
Distribution des coûts (nets):	Coûts redistribués
Forme de l'arrangement local:	Arrangement négocié (coûts négligeables pour le propriétaire)
Test des hypothèses: Activation:	H ₁ : L'utilisateur active une PP s'il est reconnu bénéficiaire final → Validée H ₂ : L'utilisateur active un DP s'il est reconnu propriétaire → Validée
	Confrontation: H ₆ : Si configuration PP/DP, alors compensation de l'Etat → Infirmée
Commentaires:	Les concessions des FMM se limitent au seuil fixé par la LEaux. Celles-ci n'auraient pas pu obtenir des débits résiduels inférieurs une fois la LEaux adoptée. Les FMM étaient obligées d'appliquer la loi (LPE) et elles ont souhaité gagner du temps par la négociation. Elles n'étaient pas légalement obligées de lâcher tant d'eau, mais une solution judiciaire réservait beaucoup d'incertitudes et ralentissait fortement la résolution de la rivalité.

Bagnes a refusé l'autorisation pour des motifs écologiques et les FMM ont été contraintes de lancer un chantier de rehaussement de la prise d'eau.

Tableau 4-6: Synthèse de la rivalité relative au retour de la concession de Champsec (C₆ Champsec)

Cas	Chronologie des événements	Règles activées	Arrangement local	Consentement et contraintes	Coûts Coût financier Préjudice financier Perte de valeur de propriété	Bénéfices
C₆ Retour de la concession de Champsec	1967, 10/18 nov.: Convention entre EOS et FMM qui autorise FMM à détourner les eaux de Champsec depuis Fionnay pour les turbiner à Riddes 1986, 20 sept.: Décision du conseil communal de Bagnes d'octroyer la concession 1987, 30 janv.: Approbation du conseil général de Bagnes 1987, 10 avril: Nouvelle concession des eaux de la Dranse accordée par Bagnes à FMM 1988, 14 mars: Demande d'approbation de la concession par Bagnes et FMM 1988, 22 avril: Mise à l'enquête publique de la concession 1988, 19 mai: Opposition de la LSPN 1988, 20 mai: Observations de la part d'Eos, impossibilité d'offrir des conditions égales au nouveau requérant 1988, 21 mai: Opposition du WWF à l'homologation de la concession 1988, 6 juil.: Décision du Conseil d'Etat relative à la continuation de l'exploitation de l'usine de Champsec 1988, 25 juil.: Recours du WWF contre la décision 1988, 5 août: Expiration de la concession initiale octroyée à EOS 1988, 5 oct.: Convention entre FMM et le WWF relative au rehaussement du barrage de Mauvoisin et prévoyant que le débit de dotation "soit formé d'eau coulant naturellement de la Dranse en amont de Fionnay", que ces eaux éviteront le bassin de compensation de GD et qu'elles reprendront leur cours normal en aval 1989, 11 oct.: Lettre confidentielle de R. Dallèves à Elektrowatt SA: Q₃₄₇ de la Dranse à Fionnay de 0,6m³/s. soit 10mio m³. En cas de refus, demande que le débit	FMM: - Concession du 10 avril 1987 octroyée par la commune de Bagnes (non encore homologuée par le Conseil d'Etat) - Art. 38 LFH 1916: procédure d'homologation de concession - Artt 14ss LcFH 1957: procédure d'homologation et conciliation dans le cadre de l'enquête publique - Art. 12ss LcFH 1990: procédure d'homologation WWF: - Art. 4 al. 2 LFH 1916: Refus de l'homologation de concession si le projet est contraire à l'intérêt public ou à l'utilisation rationnelle des cours d'eau - Art. 18 al. 1 LcFH 1957 - Intérêt public: artt. 24bis, 24sexies, 24septies et 25 Cst.: protection des eaux, protection de la nature et du paysage, protection de l'environnement et conservation de la faune, y c. de la faune piscicole - Art. 31 al. 1 du projet de LEaux - Art. 9 LPE: Absence d'étude d'impact sur l'environnement - Art. 55 LPE: Droit de recours (car soumis à	Convention des 16/21 janvier 1991 Objectifs: - Réserver un débit de dotation convenable pour la Dranse et modulé au gré des saisons - Tenir compte du régime de la rivière à l'état naturel - Protection des espèces faunistiques et floristiques au moyen d'un rapprochement du régime du cours d'eau de son régime naturel: hauteur d'eau, vitesse d'écoulement, hauteur de seuil, recharge des nappes souterraines. Moyens: - 10mio m³/an de débits résiduels minimaux - Modulation mensuelle: 100 l/s en janv., fév. et mars, 200 l/s en avril, 300 l/s en mai, 500 l/s en juin, 900 l/s en juillet, 585 l/s en août, 400 l/s en sept., 300 l/s en oct., 200 l/s en nov. et 100 l/s en déc. - Crues artificielles en juin, juillet et août, compensées par des débits plus faibles dans ces mêmes mois - Débit provenant de la Dranse en amont du bassin de Grande-Dixence, pour être amené en aval de ce bassin - Renonciation de FMM à capter des eaux supplémentaires qui se trouvent encore à l'état naturel - Réalisation d'un aménagement pour le transit du volume de dotation à travers le village de Fionnay - FMM suit l'évolution du lit et peut y apporter des améliorations ponctuelles Mise en œuvre: - Demande au Conseil d'Etat d'inclure ce débit minimum et sa répartition mensuelle dans l'homologation de la concession - Bagnes a déjà accepté la dotation et s'engage à délivrer toutes les autorisations nécessaires aux travaux - Station de mesure à l'endroit où les eaux	Enjeux: FMM: - Objectif: Limiter l'ampleur des débits minimaux octroyés, dans le cadre du respect de la loi. Pas d'opposition de principe, mais négociation des modalités d'application de la loi. Le gros de l'affaire a été la reprise de la concession de Champsec, négociée avec Bagnes - Eviter que la concession ne soit dénoncée (problème du détournement des eaux vers Riddes sans concession des communes d'aval) - Faible intérêt de Champsec pour la production (sauf si l'eau est turbinée à Riddes) WWF: - Etablir un précédent sur les débits minimaux pour un des premiers retours de concession. LPE entrée en vigueur en 1985 et LEaux sur le point d'aboutir - Peser sur les discussions de la LEaux - Lutter contre l'application minimaliste de la LEaux par le canton: obliger à justifier le maintien au minimum légal	FMM: - Perte substantielle: 10mio m³ qui auraient pu être turbinés à Riddes (faux: obligation des 50mio m³ au point de contrôle du Châble, quoi qu'il en soit) - Acceptation d'une modulation du débit résiduel (perte de production relative en été) WWF: - Coûts négligeables	FMM: - Gain de temps par rapport à une procédure judiciaire - Gain d'une bonne image qui permettra de régler facilement les dossiers de Mauvoisin2 et des purges - Eviter des mesures plus drastiques par les autorités publiques (débits plus importants, justification de l'utilisation rationnelle de Champsec, discussion sur le détournement des eaux vers Riddes et les communes d'aval) WWF: - Variation des débits de dotation mieux à même de rétablir une vie dans la rivière - Première application (anticipée) de la LEaux et succès dans l'opposition à l'attribution initiale par le canton d'un débit résiduel négligeable - Retour de l'eau dans le lit de la Dranse en amont de Fionnay

RIVALITÉS D'USAGES DANS LE VAL DE BAGNES (SUISSE)

	résiduel soit beaucoup plus élevé, que le détournement des eaux vers Riddes soit réexaminé et que la pertinence du maintien de l'usine de Champsec soit démontrée. 1990, 15 mars: Mandat de FMM à ECOTEC pour réaliser une étude sur le débit de dotation de Champsec 1990, 1 août: Essais de dotation entre Fionnay et la prise d'eau de FMM 1990, sept.: Expertise d'ECOTEC concernant les modalités de la dotation en aval de la prise d'eau de FMM 1990, nov.: Etude d'EWI sur la dotation de la Dranse à Fionnay (et sur le passage de la Dranse) 1991, 15 janv.: Approbation des modifications de la concession par le conseil municipal de Bagnes 1991, 16/21 janv.: Convention entre FMM et le WWF concernant les eaux turbinées dans l'usine de Champsec 1991, 25 janv.: Ratification par le conseil général de Bagnes 1991, 8 avril: Retrait de l'opposition du WWF 1991, 22 avril: retrait de l'opposition de la LSPN 1991, 27 nov.: Décision du Conseil d'Etat relative au renouvellement de la concession de Champsec 1992, 22 janv.: retrait du recours du WWF au tribunal administratif cantonal 1993, 31 déc.: Echéance pour la réalisation des travaux	étude d'impact) - Artt. 25-26 LPê: autorisation spéciale pour intervention dans les eaux piscicoles	sont dérivées de la Dranse - Travaux entrepris dès l'entrée en force de la décision d'homologation - WWF s'engage à ne pas recourir contre la décision d'homologation et à retirer son recours administratif Convention du 5 octobre 1988 concernant la surélévation du barrage du Mauvoisin - Les parties constatent l'indépendance des deux questions - Comme la dotation sera fixée à partir de Fionnay, "les FMM s'engagent déjà [...] à permettre que ce débit minimal soit formé d'eau coulant naturellement dans la Dranse en amont de Fionnay en laissant s'écouler dans la Dranse le volume d'eau qui sera nécessaire depuis leur prise d'eau située en amont de l'usine de turbinage de Fionnay" - Contournement du bassin de compensation de Grande-Dixence par une conduite enterrée en tout ou en partie - Reprise du cours normal de ces eaux à l'aval du bassin de compensation de GD	- Inciter au démantèlement des installations anciennes et peu efficaces (aujourd'hui, plutôt maintenir les petites installations car elles favorisent l'écoulement naturel) - Utiliser un mode de calcul qui tienne compte des caractéristiques du cours d'eau - Pas un cas où le WWF a voulu faire un précédent marqué <u>Consentement:</u> - Accord consenti, négocié entre FMM et le WWF (dans le cadre du respect de la LPE) - Bénéfice de la confiance établie lors des négociations sur le rehaussement du barrage <u>Contraintes:</u> WWF: - La LEaux n'est pas encore adoptée FMM: - Obligation d'appliquer la loi: obligation de lâcher une dotation en vertu de la LPE 1983. Principe sur lequel tout le monde était d'accord dès le départ. - Incertitude liée à la décision de justice - Pression de Bagnes pour le maintien de l'installation		
--	---	--	---	---	--	--

Tableau 4-7: Perception de l'arrangement local par les usagers dans le cas du retour de concession de Champsec (C₆ Champsec)

Questions	Usagers	
	FMM	WWF
Avez-vous librement consenti à l'AL?	Oui	Oui
Le cas échéant, pourquoi avez-vous accepté de négocier?	Les compromis naissent des obligations légales	Mieux vaut toujours négocier
Quelles contraintes s'exerçaient-elles sur vous qui vous ont amené à accepter l'arrangement?	La LPE obligeait à lâcher une dotation. Eviter que la concession ne soit remise en cause	LEaux non encore adoptée: possibilité de décision coercitive sur des débits inférieurs à Q ₃₄₇
Selon, avez-vous gagné ou perdu?	Perte substantielle, mais le tout reste favorable à FMM	Gagné

Chapitre 5: Comparaison des cas: test des hypothèses et du modèle d'analyse

Ce chapitre présente la comparaison systématique des études de cas proposées dans les deux chapitres précédents. L'analyse repose sur les variables collectées à l'occasion des études de cas et codées à la fin de la présentation de chacune d'entre elles. En guise d'interprétation de ces cas, nous débutons par un examen des similitudes et différences entre ceux-ci, qui s'appuie sur le test des hypothèses du modèle d'analyse proposé dans le chapitre 2 (cf section 2.2.3.3, p. 138). Nous présentons, en premier lieu, un récapitulatif des cas qui nous permet de discuter la variance de la variable à expliquer et des variables explicatives. Ensuite nous testons successivement, de manière comparative, les hypothèses sur l'activation, puis la confrontation des règles par les usagers. C'est à ce moment-là que nous discutons des résultats de la comparaison, avec une attention particulière pour les hypothèses infirmées, sur lesquelles nous revenons au cas par cas. Nous achevons ce chapitre avec une interprétation générale des résultats et une révision du modèle d'analyse.

5.1. Synthèse des cas de rivalités et identification des variables

La synthèse offre un aperçu général des cas étudiés dans ce travail (cf. Tableau 5-1). Nous nous penchons à ce stade sur la variance de la variable à expliquer, soit l'arrangement local, et de la configuration de confrontation. Après codage, ces variables nous offrent un certain nombre de résultats contre-intuitifs, qui n'affectent pas pour autant la variance nécessaire à la comparaison, ni l'intérêt de l'analyse.

Conformément à notre modèle d'analyse, la *variable à expliquer* prend différentes formes dans les cas étudiés. Nous n'avons effectivement pas choisi la présence ou l'absence de résolution de la rivalité comme variable à expliquer, mais bien la forme d'arrangement nécessaire pour parvenir à une résolution, appelée arrangement local. Pour mémoire, l'arrangement local combine le degré de coercition auquel sont soumis les usagers pour mettre fin à leur rivalité et la distribution des coûts de cet arrangement entre eux. Des quatre types d'arrangement local envisagés (arrangement bilatéral, arrangement compensatoire, arrangement négocié et arrangement par arbitrage), nous n'en observons que trois dans les cas retenus ici. L'arrangement par arbitrage, selon lequel l'Etat tranche la rivalité et impose une redistribution des coûts entre usagers, avec un gagnant et un perdant, n'apparaît pas dans nos cas. Ceci répond à nos hypothèses dans la mesure où celles-ci prétendent

que cette situation ne se produit qu'avec une confrontation de deux bénéficiaires finaux qui activent chacun une politique publique, soit une configuration volontairement exclue de l'analyse³⁵⁸.

La grande surprise vient, par contre, de la *forte présence d'arrangements négociés*, lesquels représentent quatre cas sur les six étudiés, d'autant plus qu'ils nous apparaissent plutôt comme contre-intuitifs. En fonction de nos postulats et de nos hypothèses de recherche, nous n'envisagions pas de les observer. L'arrangement négocié est un accord volontaire entre les usagers concernés, qui implique une redistribution des coûts entre eux et qui identifie un gagnant et un perdant dans la rivalité. Il signifie donc qu'un des usagers, dans pareils cas un propriétaire qui bénéficie de droits de propriété incontestables sur la ressource, accepte de perdre, de modifier son usage et de supporter au moins une partie des coûts de ce changement de comportement. Par exemple, dans le cas des inondations en basse vallée de la Vesdre (C₂ Inondations), l'ERPE, producteur d'eau, accepte un risque accru de pénurie d'eau en cas de sécheresse au bénéfice de la protection de la commune de Chaudfontaine contre les inondations. De même, dans le cas du rehaussement du barrage de Mauvoisin (C₅ Mauvoisin), les FMM acceptent de fournir à débit minimal à la Dranse conformément à la demande du WWF et après négociation. Bien qu'il nous faille entrer plus largement dans les détails par la suite, nous pouvons déjà affirmer qu'une situation dans laquelle un propriétaire renonce en partie, volontairement et sans contrepartie, à son usage face à la revendication d'un bénéficiaire final d'une politique publique ou d'un autre propriétaire est envisageable en réalité.

Deux autres types d'arrangement local sont également observés, qui correspondent mieux à nos intuitions initiales: l'arrangement bilatéral et l'arrangement compensatoire. L'*arrangement compensatoire* consiste en une décision coercitive, imposée par l'Etat, par l'exécutif ou le judiciaire, et dont les coûts ne sont pas imputés aux usagers. Ceux-ci sont financés par l'Etat. Cette situation est rencontrée dans le cas du saturnisme à Verviers (C₁ Verviers), où la solution est imposée à la Ville de Verviers au bénéfice des consommateurs d'eau potable, mais financée par l'Etat fédéral belge et la Région wallonne. Pour sa part, l'*arrangement bilatéral* se produit dans le cas de l'aqueduc de Louvie (C₄ Louvie). C'est un accord consenti qui résulte d'un échange entre les deux usagers et où les coûts de l'arrangement sont partagés entre eux. Dans ce cas, la commune de Vollège et le consortage du bisse du Levron consentent à octroyer une concession sur la Dranse et à renoncer à leurs droits sur le torrent de la Chaux en l'échange de la construction d'une conduite d'adduction d'eau potable. C'est au moyen de cet échange que Maret acquiert une propriété sur les eaux de la Dranse qui lui permet de réaliser son projet d'installation hydro-électrique. Cette situation correspond à une transaction privée sur des droits de propriété. Bien que tous les types d'arrangements ne soient pas représentés et que l'arrangement négocié, contre-intuitif, domine par le

³⁵⁸ En raison de la bonne connaissance que l'analyse des politiques publiques a déjà de ces situations (cf. Knoepfel 1995).

nombre, ces études de cas constituent un champ d'analyse intéressant qui rend possible le test de notre modèle d'analyse et appelle à l'explication des situations non prévues.

Le choix des cas a été effectué *a priori* en fonction des *différentes configurations de confrontation* observables. Nous en avons identifiées trois, correspondant à différentes combinaisons des deux types de règles activables par les usagers: "droit de propriété versus droit de propriété", "droit de propriété versus politique publique" et "politique publique versus politique publique". La dernière configuration fut assez rapidement exclue (cf. supra). Nous avons préféré nous focaliser sur des situations qui impliquaient systématiquement des droits de propriété. La configuration "droit de propriété versus politique publique" est donc la plus fréquente. Elle correspond à la situation où le droit public se heurte au droit privé (ou coutumier), où l'application de la norme de droit public entre en concurrence avec la garantie (constitutionnelle) de la propriété (privée). Notre sélection de cas impliquait initialement trois cas pour chacune des configurations. Néanmoins, après une analyse fine du cas de la protection des captages de Spa ($C_3 \text{ Spa}$), nous nous sommes aperçus que Spa Monopole, appropriateur des eaux de Spa a utilisé dans la rivalité qui l'opposait à la DNF, le gestionnaire forestier, non pas ses droits de propriété sur les eaux souterraines, mais bien une politique publique. Dès lors, nous observons de fait deux configurations "droit de propriété versus droit de propriété" et quatre configurations "droit de propriété versus politique publique" sur un total de six cas. La variance reste tout de même satisfaisante et rend possible un test des hypothèses sur l'effet des configurations de confrontation sur la forme prise par l'arrangement local.

Désormais, nous regardons le *nombre d'occurrences* que nous obtenons pour chacune des hypothèses (cf. Encadré 5-1). Pour ce qui est de l'activation des règles par les usagers, nous obtenons douze occurrences, deux par cas, soit une par usager. Compte-tenu d'un choix délibéré en faveur des rivalités qui impliquent les propriétaires, le nombre de situations où des droits de propriété sont activés est largement supérieur à celles où les politiques publiques sont activées. Nous avons donc huit situations qui nous permettent de tester l'hypothèse H_2 , selon laquelle un propriétaire active en premier lieu son droit de propriété. Sur les quatre activations de politiques publiques, nous en observons trois qui répondent à l'hypothèse H_1 selon laquelle un usager non-propriétaire active une politique publique et une à l'hypothèse H_3 , où un propriétaire active une politique publique. Ainsi toutes les situations envisagées par les hypothèses d'activation sont couvertes par un cas ou plusieurs cas.

Tableau 5-1: Synthèse des cas de rivalité

Cas	Usagers impliqués	Composantes du régime activées 12 activations	Configuration de confrontation 6 configurations	Nature de l'arrangement	Distribution des coûts	Arrangement local 6 arrangements
<i>Vesdre</i>						
C₁. Saturnisme à Verviers	Groupe Action Eau: Usager de l'eau "ménagère" Ville de Verviers: Distribution d'eau "ménagère" et industrielle (Caisse des Eaux) Industriels: Usagers de l'eau industrielle	Groupe Action Eau: (H₁) Bénéficiaire final des normes d'eau potable établies par l'AR de 1965 Ville de Verviers: (H₂) Droit de disposition selon AR de 1866 Passivité Industriels: Droit d'usage (coutumier) sur l'eau par le biais de la Ville (AR de 1866) Exigence du statu quo	PP/ DP config. 2 (H₆)	Mesure coercitive: Condamnation de la Ville de Verviers en appel pour non-respect des normes d'eau potable, mais absence de prononcé de peine. Négociation suite à la menace d'un recours en Cassation par la Ville. Simultanéité dans l'aboutissement du projet de station de traitement au niveau national	Distribution égalitaire: Financement de la mise en conformité de l'eau potable par l'Etat, ainsi que solution technique au bénéfice des industriels	Arrangement compensatoire
C₂. Inondations dans la basse vallée de la Vesdre	Commune de Chaudfontaine: Victime des inondations Service des barrages: Gestionnaire du barrage pour le compte de l'Etat ERPE: Producteur d'eau potable à partir du lac de barrage	Commune de Chaudfontaine: (H₂) Défense des propriétaires riverains Réclame un droit d'usage sur le barrage Service des barrages: Droit de propriété formelle sur le barrage ERPE: (H₂) Droits de disposition <i>de facto</i> (coutumier) sur les eaux du barrage	DP/ DP config. 1 (H₄)	Accord volontaire: Négociation trilatérale. Mesure technique (recalcul de la courbe de remplissage du barrage)	Coûts redistribués: Pas de coûts pour les usagers, excepté pour l'ERPE, qui accepte un risque minime de sous-alimentation avec l'engagement d'une réadaptation en cas de hausse de la demande	Arrangement négocié
C₃. Protection des captages de Spa	Spa Monopole: Producteur d'eau minérale Commune de Spa: Propriétaire formel des sources DNF: Gestionnaire des forêts domaniales et communales	Spa Monopole: (H₃) Droits de disposition sur les eaux de Spa Bénéficiaire final de la politique de protection des captages DNF: (H₂) Droit de disposition sur le sol et soumission au code forestier	PP/ DP config. 2 (H₆)	Accord volontaire: Négociation entre les parties et aboutissement à un compromis qui donne la priorité à la production d'eau minérale	Coûts redistribués: Financement par Spa du raccordement du CRIE à l'eau de distribution. Essentiel des coûts à charge de la DNF (manque à gagner sur la production). Choix assumé dans le respect des objectifs de multifonctionnalité de la forêt soumise	Arrangement négocié

COMPARAISON DES CAS

<i>Val de Bagnes</i>						
C₄. Construction de l'aqueduc de Louvie	Maret: Initiateur du projet de barrage de Mauvoisin Commune de Vollèges et consortage: Propriétaire formel de la Dranse et usager du torrent de la Chaux à des fins de distribution d'eau potable et d'irrigation (concedants)	Maret: (H₂) Non propriétaire, mais acquiert les droits de disposition (achat de concession) Commune de Vollèges et consortage: (H₂) Droit perpétuel sur le torrent de la Chaux et propriété formelle des eaux de la Dranse	DP/ DP <i>config. 1 (H₄)</i>	Accord volontaire: Obtention par Vollèges d'un raccordement à la canalisation de l'installation hydroélectrique, mais travaux non réalisés. Alternative fournie par la construction de l'aqueduc de Louvie, en collaboration avec Bagnes	Distribution égalitaire: Respect par les FMM de leur engagement vis-à-vis de Vollèges, mais pas de financement intégral de l'aqueduc de Louvie (Participation de Bagnes)	Arrangement bilatéral
C₅. Rehaussement du barrage de Mauvoisin	WWF: Association environnementale en campagne pour les débits résiduels dans les rivières FMM: Producteur d'hydro-électricité et exploitant du barrage de Mauvoisin Bourgeoisie de Bagnes: Propriétaires des terrains retenus pour les mesures hydro-biologiques	WWF: (H₁) Bénéficiaire final de la loi fédérale de 1966 sur la protection de la nature (LPN) (droit de recours) Utilisation de ce droit pour négocier des débits résiduels FMM: (H₂) Droits de disposition sur les rivières et torrents de la vallée par des concessions de 80 ans qui ne prévoient pas de débits résiduels	PP/ DP <i>config. 2 (H₆)</i>	Accord volontaire: Accord négocié sous la pression d'un recours en justice. Acceptation par les FMM de négocier sur la base d'études d'impacts écologiques	Coûts redistribués: Obtention par le WWF de mesures symboliques (débits résiduels de 50 l/s et compensations hydro-biologiques) Faible coût pour les FMM en comparaison d'un éventuel retard dans le début des travaux	Arrangement négocié
C₆. Retour de la concession de Champsec	WWF: Association environnementale en campagne pour les débits résiduels dans les rivières Commune de Bagnes: Propriétaire concédant des eaux de surface entre Fionnay et Champsec FMM: Nouveau concessionnaire EOS: Concessionnaire initial	WWF: (H₁) Bénéficiaire final de la LEaux (débits minimaux) qui impose des débits résiduels minimaux ou des compensations hydro-biologiques FMM: (H₂) Nouvelle concession sur les eaux	PP/ DP <i>config. 2 (H₆)</i>	Accord volontaire: Négociation d'un débit de dotation significatif pour la Dranse dans le respect de la LPE (sous la menace d'un recours devant le tribunal fédéral)	Coûts redistribués: FMM acceptent les débits minimaux recommandés pour un total de 10mio m³/an. WWF obtient gain de cause vis-à-vis des FMM. Usage vital pour les FMM assuré et garanti	Arrangement négocié

En ce qui concerne les *hypothèses de confrontation*, les cas, réduits à six, se ventilent entre les configurations "droit de propriété versus droit de propriété" et "droit de propriété versus politique publique". Il était tout à fait attendu qu'il n'y ait aucune occurrence de H₅, en raison de notre choix initial d'écarter les situations qui représentent un problème de coordination entre deux politiques publiques ("politique publique versus politique publique") et notre préférence pour les situations dans lesquelles sont activés des droits de propriété. Ainsi, l'hypothèse H₅ est écartée du test. Pour ce qui est des autres configurations, nous sommes en mesure de tester les hypothèses H₄ et H₆, avec respectivement deux cas et quatre cas. La variance s'avère donc suffisante pour tester les hypothèses.

Encadré 5-1: Nombre de cas testés par hypothèse

Activation:	3 fois H ₁	<i>L'usager non-propriétaire active une politique publique si celle-ci le reconnaît comme bénéficiaire final</i> (3 bénéficiaires finaux activent une politique publique) (C ₁ Verviers <i>Groupe Action Eau</i> , C ₅ Mauvoisin <i>WWF</i> et C ₆ Champsec <i>WWF</i>)
	8 fois H ₂	<i>L'usager active un droit de propriété si celui-ci lui confère un droit d'appropriation ou d'usage sur la ressource</i> (8 propriétaires activent des droits de propriété) (C ₁ Verviers <i>Ville de Verviers</i> , C ₂ Inondations <i>Chaudfontaine</i> et <i>ERPE</i> , C ₃ Spa <i>DNF</i> , C ₄ Louvie <i>Maret et Vollèges et consortage</i> , C ₅ Mauvoisin <i>FMM</i> et C ₆ Champsec <i>FMM</i>)
	1 fois H ₃	<i>Si l'usager se trouve dans l'impossibilité d'exclure l'autre usager au moyen d'un droit de propriété dont il dispose, alors il active une politique publique qui le reconnaît comme bénéficiaire final</i> (1 propriétaire active une politique publique) (C ₃ Spa <i>Spa Monopole</i>)
Confrontation:	2 fois H ₄	<i>La confrontation de droits de propriété conduit à un arrangement bilatéral (accord consenti et coûts égaux)</i> (2 configurations "droit de propriété versus droit de propriété") (C ₂ Inondations et C ₄ Louvie)
	0 fois H ₅	<i>La confrontation de politiques publiques conduit à un arrangement par arbitrage de l'Etat (décision coercitive et coûts redistribués)</i> (0 configuration "politique publique versus politique publique")
	4 fois H ₆	<i>La confrontation d'un droit de propriété et d'une politique publique débouche sur un arrangement compensatoire (décision coercitive et coûts égaux)</i> (4 configurations "politique publique versus droit de propriété") (C ₁ Verviers, C ₃ Spa, C ₅ Mauvoisin et C ₆ Champsec)

Les hypothèses sont testées en deux temps, d'abord les hypothèses relatives à l'activation, puis celles concernant la confrontation. Nous vérifions leur validation empirique et insistons, dans notre analyse, sur les situations où les hypothèses se trouvent infirmées. En effet, nous préférons coder de manière stricte les variables pour ensuite expliquer les écarts des situations empiriques par rapport aux relations postulées dans notre modèle d'analyse, plutôt que de surinterpréter *a priori* les variables de sorte qu'elles répondent à nos aspirations théoriques.

5.2. Test des hypothèses d'activation des règles par les usagers (H₁-H₃)

L'activation correspond au moment où l'utilisateur mobilise une règle, soit une ou plusieurs composantes du régime institutionnel de ressource, qui protège son usage. L'utilisateur fait prévaloir ses "droits" sur la ressource vis-à-vis de l'autre utilisateur. Nos hypothèses partent du postulat que l'utilisateur va activer en priorité les éléments du régime qui reconnaissent son usage de manière positive et, réciproquement, l'usage de l'utilisateur rival de manière négative. Soit l'utilisateur peut se prévaloir d'un titre de propriété qui lui confère un droit d'usage sur la ressource (par ex. droit d'accès à la rivière par un terrain privé pour la pratique de la pêche) vis-à-vis d'un non-propriétaire, soit il active une politique publique qui le reconnaît comme bénéficiaire final et/ou qui identifie son rival comme un groupe-cible de la politique. Nous estimons qu'une règle est activée à partir du moment où elle est invoquée par l'utilisateur, *soit qu'elle est portée à la connaissance du rival* (par ex. "Compte-tenu des modifications à la gestion des eaux souterraines apportées par le décret de 1990, je vous demande une révision de notre arrangement sur la gestion forestière à Spa"), *soit qu'elle figure dans le dépôt d'une plainte* (par ex. mention de l'arrêté royal de 1965 sur la qualité de l'eau de distribution dans la plainte déposée par le Groupe Action Eau à l'encontre de la Ville de Verviers). A cette étape, la variable à expliquer est la règle activée et nous nous focalisons dans son explication sur les "droits" et la reconnaissance que confère la règle à l'utilisateur sur son usage de la ressource. L'utilisateur peut potentiellement se prévaloir d'un éventail de règles disponibles et c'est le choix de la règle que nous cherchons à expliquer. Ceci nous a amené à formuler trois hypothèses sur l'activation des règles par les utilisateurs en situation de rivalité:

- H₁: *L'utilisateur non-propriétaire active une politique publique si celle-ci le reconnaît comme bénéficiaire final;*
- H₂: *L'utilisateur active un droit de propriété si celui-ci lui confère un droit d'appropriation ou d'usage sur la ressource;*
- H₃: *Si l'utilisateur se trouve dans l'impossibilité d'exclure l'autre utilisateur au moyen d'un droit de propriété dont il dispose, alors il active une politique publique qui le reconnaît comme bénéficiaire final.*

Si l'on dresse maintenant le bilan des hypothèses testées en phase d'activation (cf. Tableau 5-2), il est très surprenant de voir que les trois hypothèses sont validées quasiment pour les douze cas d'activation, à deux exceptions près qui sont sujettes à discussion. Les politiques publiques sont beaucoup plus utilisées que ce à quoi l'on s'attendait au départ. Elles sont activées dans quatre cas sur douze. Seuls C₂ Inondations et C₄ Louvie reposent uniquement sur l'activation de droits de propriété. La situation correspondant à l'hypothèse H₁ se présente dans trois cas sur douze. La surreprésentation de l'hypothèse H₂ est tout à fait attendue en raison du fait que nous nous sommes concentrés sur les rivalités qui impliquaient des droits de propriété. Nous obtenons un seul cas de test pour l'hypothèse H₃, ce qui nous offre tout de même la possibilité d'en tirer des enseignements.

Tableau 5-2: Récapitulatif du test des hypothèses d'activation (H₁-H₃)

Hypothèse/cas	C ₁ Verviers	C ₂ Inondations	C ₃ Spa	C ₄ Louvie	C ₅ Mauvoisin	C ₆ Champsec	Nb cas vérifiés 10/12
H ₁ (BF → PP)	+ Groupe Eau				+ WWF	+ WWF	3/3
H ₂ (Prop. → DP)	+ Verviers- Ville	- Chaudfontaine + ERPE	+ DNF	- Maret + Vollèges	+ FMM	+ FMM	6/8
H ₃ (Prop. → PP)			+ Spa Monopole				1/1

En ce qui concerne l'hypothèse H₁, validée dans les trois cas où elle se présente, nous voyons qu'un usager non propriétaire active une politique publique qui le reconnaît comme bénéficiaire final et son rival comme groupe-cible. Dans C₁ Verviers, le Groupe Action Eau parvient à faire condamner la Ville de Verviers en appel au moyen de l'arrêté royal de 1965 qui lui reconnaît le droit à une eau potable. *L'activation de la règle prend la forme d'un dépôt de plainte devant le tribunal de première instance de Verviers.* Dans C₅ Mauvoisin et C₆ Champsec, le WWF active la loi de protection de la nature de 1966 (LPN) dans le premier cas, qui lui confère un droit de recours contre la décision du canton, et, dans le second cas, la loi sur la protection de l'environnement (LPE), qui lui confère à nouveau un droit de recours, et le projet de loi sur la protection des eaux adopté en 1991 (LEaux) qui prévoit des débits minimaux sur les cours d'eau. *Par deux fois, l'activation prend ici la forme, d'abord, d'une opposition écrite dans le cadre de l'enquête publique relative aux projets, puis d'un recours déposé au tribunal administratif cantonal.* Ainsi, un usager non-propriétaire se prévaut en priorité d'une politique publique pour défendre son usage et résoudre une rivalité. Toutefois, l'hypothèse H₁ est difficile à infirmer. Dans les trois cas présentés, les usagers sont dans l'impossibilité de se prévaloir d'aucun droit de propriété ou d'usage sur la ressource. C'est bien une loi qui leur reconnaît un usage et non pas un titre de propriété. Nous voyons cependant que ces usagers n'utilisent pas autre chose que des règles pour défendre leur usage (par ex. appropriation illégale de la ressource ou violence vis-à-vis de l'usager rival) et parvenir à une résolution de la rivalité. Un usager qui n'est pas propriétaire s'appuie sur le droit pour obtenir quelque chose face à un autre usager, soit sur des règles matérielles, soit sur des règles procédurales (par ex. droit de recours).

Encadré 5-2: Liste des droits de propriété activés par les usagers et des modalités de cette activation dans les cas de rivalité étudiés dans le bassin de la Vesdre (BE) et le Val de Bagnes (CH)

C ₁	<u>Ville de Verviers:</u>	Droit de disposition exclusif sur le captage des eaux du réservoir du barrage de la Gileppe octroyé par l'arrêté royal de 1866, dont la propriété formelle appartient à l'Etat et est gérée par le ministère des Travaux publics. Dans sa requête au tribunal de première instance, la Ville avance le fait que, selon l'AR de 1866, la priorité va à la distribution d'eau industrielle et qu'elle précise dans le contrat avec le consommateur qu'elle distribue de l'eau "ménagère" et non pas de l'eau potable
C ₂	<u>ERPE:</u>	Droit de disposition <i>de facto</i> (coutumier) et exclusif sur le captage des eaux du réservoir du barrage d'Eupen, dont la propriété formelle appartient à l'Etat et est gérée par le ministère des Travaux publics. Aucun document ne retrace la manière dont l'ERPE a activé cette règle. Communication verbale au service des Barrages pour rappeler l'objectif de continuité dans la fourniture d'eau potable
	<u>Commune de Chaudfontaine (non-propriétaire):</u>	Revendication d'un droit d'usage sur le barrage d'Eupen qui appartient à l'Etat et est géré par le ministère des Travaux publics au nom des propriétaires riverains de la Vesdre (propriété formelle sur le sol) qui subissent les inondations. Communication verbale avec le service des Barrages
C ₃	<u>DNF:</u>	Droit de disposition exclusif sur le sol établi à des fins de gestion forestière, dont la propriété formelle appartient pour deux tiers à l'Etat et un tiers à la Ville de Spa. Communication des objectifs de gestion forestière à Spa Monopole dans la négociation sur la révision du <i>modus vivendi</i>
	<u>Spa Monopole:</u>	(droit non activé) Droit de disposition exclusif sur les sources de Spa, en vertu d'une concession de 1974, dont la propriété appartient à la Ville de Spa.
C ₄	<u>Commune de Vollèges et consortage du bisse du Levron:</u>	Droit de propriété formelle sur les eaux de la Dranse pour la commune de Vollèges et droit de disposition perpétuel sur le captage d'une partie des eaux du torrent de la Chaux dont la propriété formelle est dans les mains de la commune de Bagnes. Invocation des deux titres de propriété de manière simultanée face à A. Maret qui souhaite négocier une concession des eaux de la Dranse
	<u>Albert Maret (non-propriétaire):</u>	Acquisition d'un droit de disposition exclusif sur les eaux de la Dranse appartenant à la commune de Vollèges à des fins de production hydro-électrique (au moyen d'une concession) et du droit de disposition du consortage du bisse du Levron sur le torrent de la Chaux (alors que Maret a déjà acquis la concession des eaux de la commune de Bagnes, mais sous réserve des droits acquis).
C ₅	<u>FMM:</u>	Droit de disposition exclusif et à des fins de production hydro-électrique sur les eaux de la Dranse appartenant aux communes riveraines (concession de toutes les eaux du territoire communal à l'exception des eaux déjà réservées), à l'exception du tronçon Fionnay-Champsec concédé à EOS jusqu'en 1986. Invocation dans les observations rendues au Département de l'Energie du canton sur l'opposition du WWF et au tribunal administratif cantonal sur le recours du WWF
C ₆	<u>FMM:</u>	Droit de disposition exclusif sur les eaux du tronçon Fionnay-Champsec de la Dranse à des fins de production hydro-électrique, appartenant à la commune de Bagnes et à l'exception d'un débit résiduel minimal restitué à la rivière. Demande d'homologation de la nouvelle concession au Département de l'Energie

Le résultat de H₂ est beaucoup plus intéressant. Dans les huit cas sur les douze observés, un usager active un droit de propriété plutôt qu'une politique publique pour défendre son usage dans une situation de rivalité. Compte tenu de la sélection des cas, les droits de propriété interviennent pour une grande part dans les résolutions de rivalité entre usagers de l'eau. Il est évidemment nécessaire que l'usager dispose d'un titre de propriété qui lui confère au moins un droit d'usage sur la ressource. Ce droit de propriété prend plusieurs formes (cf. Encadré 5-2). Essentiellement, les droits de propriété activés sont des droits de dispositions (exclusifs), concédés par un propriétaire formel. Un seul usager active un droit de propriété formelle face à la revendication d'un autre usager d'acquiescer un droit de disposition sur l'eau (C₄ Louvie). Ces droits de disposition sont des droits sur l'eau. Le plus souvent, ces droits portent non pas sur la ressource directement, mais sur un

usage spécifique: droit de pompage à des fins de distribution d'eau potable, industrielle ou d'irrigation, droit de retenir l'eau à des fins de production hydro-électrique ou bien droit de captage à des fins de production d'eau minérale. Si ces droits portent sur un usage particulier de la ressource, ils n'empêchent pas pour autant d'exclure d'autres usagers de l'accès et de l'usage à la ressource. En guise d'exception, seule la DNF active un droit de disposition sur le sol, au titre de la gestion forestière (C_3_{Spa}) et, éventuellement, la commune de Chaudfontaine qui représente ses citoyens, propriétaires formels des terrains (du sol) situés en bord de Vesdre ($C_2_{Inondations}$). Si ce sont des droits de disposition qui sont activés dans la rivalité, nous observons que la propriété formelle de la ressource dont ils découlent appartient essentiellement à des autorités publiques, soit l'Etat, soit une commune. Aussi, l'eau sur laquelle porte les rivalités est essentiellement une ressource publique, même si de nombreux usages sont concédés à des usagers publics ou privés. Du côté des appropriateurs, en effet, nous trouvons des communes, une entreprise publique, une administration publique et deux producteurs privés, soit Spa Monopole (C_3_{Spa}) et les Forces motrices de Mauvoisin (C_4_{Louvie} , $C_5_{Mauvoisin}$ et $C_6_{Champsec}$). Toutefois, il faut se garder de considérer ces observations comme représentatives, compte-tenu du fait que les cas ont été sélectionnés dans seulement deux bassins hydrographiques et que ce sont souvent les mêmes acteurs qui reviennent plusieurs fois. Ceci n'empêche toutefois pas de constater que les droits de propriété activés portent essentiellement sur des droits de dispositions octroyés à des usagers publics ou privés, sur un usage bien précis de la ressource et par des propriétaires formels qui sont des autorités publiques. Ainsi, les droits de propriété activés dans les résolutions de rivalités portent, en fait, sur des objets très distincts (par ex. sur un barrage, sur un captage, sur le sol, sur des sources ou sur les eaux d'une rivière).

Dans les activations de droits de propriété, nous souhaitons insister sur les cas relatifs à $C_2_{Inondations}$ et C_4_{Louvie} . Dans $C_2_{Inondations}$, la reconnaissance d'une activation des droits de propriété par la commune de Chaudfontaine est indirecte. Celle-ci n'active pas à proprement parler des droits de propriété qui lui permettent d'exclure l'autre usager (c'est pour cela que nous notons "-" dans ce cas). En effet, le droit de propriété formel sur le sol dont disposent les habitants de Chaudfontaine riverains de la Vesdre ne leur permettent pas d'exclure l'ERPE ou d'exercer une pression quelconque sur ce producteur d'eau potable. Aussi, la commune de Chaudfontaine démarche le propriétaire formel du barrage, ou du moins son gestionnaire, celui qui peut décider d'une redistribution des usages, en l'occurrence le service des Barrages du ministère des Travaux publics. Elle s'en remet à lui pour qu'il apporte une réponse au problème des inondations, au moyen de la constitution d'une réserve d'empotement des crues. L'hypothèse H_2 est donc invalidée dans ce cas, puisque la commune se prévaut de droits de propriété qui ne lui garantissent pas la préservation de son usage. Elle réclame un droit d'usage sur le barrage. Par extension, nous pouvons avancer ici l'idée qu'un usager non-propriétaire et non bénéficiaire final d'une politique publique active les droits de propriété de son rival (appropriateur) et demande un arbitrage du propriétaire formel entre les deux usages (notamment si c'est l'Etat qui est le propriétaire formel). La propriété reste déterminante, mais il s'agit

d'une activation indirecte, d'une activation de la propriété d'autrui. Dans le cas C_4 Louvie, c'est-à-dire la construction de l'aqueduc de Louvie dans le Val de Bagnes, la situation est tout autre. Un usager, A. Maret, cherche à acquérir un droit de disposition sur les eaux de la Dranse (et la jouissance du torrent du Levrone). Il n'active pas un droit de propriété dont il disposerait déjà. Dans ce cas-ci également, nous invalidons l'hypothèse H_2 . L'acquisition de la propriété peut également être vue comme une activation indirecte. Au lieu d'être demandée à titre gracieux (C_2 Inondations), elle procède d'un achat (C_4 Louvie). Ces deux cas particuliers, une demande d'arbitrage formulée au propriétaire formel de l'eau, d'une part, et l'acquisition d'un droit de disposition sur l'eau, d'autre part, sont tout à fait intéressants et nous renseignent sur les modes de résolution des rivalités entre usagers de l'eau. Dans les deux cas, néanmoins, les usagers activent des droits de propriété pour accéder à la ressource ou défendre leur usage.

Il convient de voir également s'il existait une *alternative* pour les usagers-propriétaires à cette activation de droits de propriété, du moins dans les six cas pour lesquels l'hypothèse H_2 est validée. Les choses ne semblent pas très évidentes, car les alternatives possibles sortent pour l'essentiel du régime institutionnel de gestion de l'eau pour s'attacher aux politiques sectorielles auxquelles sont soumis les usagers concernés. Dans le cas de la Ville de Verviers (C_1 Verviers), celle-ci aurait pu invoquer la politique de reconversion économique à laquelle le bassin Meuse-Vesdre était soumis (Objectif 2 des fonds structurels de l'Union européenne) pour justifier l'importance du maintien d'une eau industrielle³⁵⁹. Toutefois, cela ne l'exonérerait pas pour autant de son obligation de distribuer une eau potable à sa population. L'ERPE (C_2 Inondations) aurait pu se défendre d'appliquer la politique nationale d'accroissement des capacités de production d'eau de distribution, mise en place en 1965³⁶⁰. La DNF (C_3 Spa) avait la possibilité de s'en remettre au code forestier, mais ceci était difficile dans la mesure où celui-ci insiste toujours davantage sur la multi-fonctionnalité de la forêt et l'importance de la protection du sol et des eaux³⁶¹. Encore, les FMM (C_5 Mauvoisin et C_6 Champsec) auraient pu davantage s'appuyer sur les règles procédurales des lois sur les forces hydrauliques (LFH) ou bien sur la politique nationale suisse de développement de la production hydro-électrique³⁶². Cependant, ces politiques publiques ne permettaient pas d'exclure l'autre usager et posaient, à leur tour des problèmes de coordination des politiques publiques qui auraient dû être tranchés par les autorités publiques³⁶³. Ainsi, il n'est pas évident a posteriori de connaître les alternatives qui auraient rendu possible une invalidation de cette hypothèse.

Il est très intéressant de présenter un cas dans lequel un propriétaire utilise une politique publique pour défendre son usage (C_3 Spa). Dans la rivalité entre Spa Monopole et la DNF, nous trouvons deux propriétaires, mais qui ne sont pas

³⁵⁹ Cf. <http://economie.wallonie.be/02PolEco/Territoires/Objectif-Meuse-vesdre.htm>.

³⁶⁰ Commissariat royal aux Problèmes de l'Eau (Crahay 1969).

³⁶¹ Circulaire 2618 de la Division Nature et Forêts (Filot 2004).

³⁶² Loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH) et loi cantonale du 28 mars 1990 sur l'utilisation des forces hydrauliques (LcFH).

propriétaires de la même chose. Spa Monopole possède un droit de disposition exclusif sur les sources de Spa et les captages dans les aquifères, tandis que la DNF possède un droit de disposition, lui aussi exclusif, sur les forêts communales et domaniales. Le sol, quant à lui, appartient en majeure partie à la Région wallonne et pour le restant à la Ville de Spa. Ce découplage, assez surprenant, entre la propriété de l'eau et la propriété du sol, aboutit au fait que "chacun est maître chez soi". Seulement, l'usage de l'un, la DNF, interfère indirectement avec l'usage de l'autre, Spa Monopole. Le droit de propriété de la DNF ne concerne pas l'eau, mais celle-ci exerce un usage indirect de cette eau contre lequel Spa Monopole souhaite se prémunir. Comme Spa Monopole ne peut pas exclure la DNF au moyen de ses droits de propriété, elle se tourne vers la politique publique qui est censée lui assurer une protection effective de l'aquifère et l'active dans le but que la DNF change de comportement en matière de gestion forestière³⁶⁴. Cette activation de la politique publique de la part de Spa Monopole se fait sous une forme d'information à l'égard de la DNF, au cours de la demande de renégociation du *modus vivendi* sur la gestion forestière. Le propriétaire qui n'est pas en mesure d'exclure l'usager rival au moyen des droits de propriété dont il dispose active une politique publique qui rend ceci possible. A cela s'ajoute le fait que Spa Monopole dispose d'un droit de propriété sur les sources, ce qui renforce sa capacité à activer la politique publique de protection des captages.

Si l'on considère le processus d'activation des règles, nous nous apercevons que cette activation nécessite une reconnaissance du bénéficiaire final (par une autorité publiques) pour une politique publique et une simple connaissance du titre du propriétaire (information) lorsqu'il s'agit d'un droit de propriété. Nous rappelions en tête de chapitre qu'une règle est activée à partir du moment où elle est invoquée par l'usager de manière verbale ou écrite (par ex. plainte judiciaire). La reconnaissance d'un bénéficiaire d'une politique publique est le plus souvent judiciaire (deux cas sur trois), même si la procédure judiciaire n'est pas conduite à son terme. Quand à l'activation de droits de propriété, l'information de l'usager rival suffit (quatre cas sur sept). Lorsque celle-là fait l'objet d'une demande de reconnaissance (judiciaire ou administrative), c'est en réponse à une démarche d'activation d'une politique publique devant la justice conduite par l'usager rival. La simple information de l'usager rival suffit à asseoir le statut de propriétaire dans la défense d'un usage, alors même que la reconnaissance du statut de bénéficiaire final d'une politique publique passe le plus souvent par une démarche auprès des autorités administratives ou judiciaires. Il est plus facile d'activer un droit de propriété qu'une politique publique.

Les hypothèses d'activation sont validées, dans la majeure partie des observations empiriques. Dans une rivalité d'usage, un usager qui dispose d'un droit de propriété sur la ressource, conféré par un titre, active prioritairement ce droit de propriété, à moins que celui-ci ne lui permette pas d'exclure l'usager rival. Dans ce dernier cas, il se reporte sur une

³⁶³ On revient alors au cas classique "politique publique versus politique publique" que nous avons exclu.

politique publique qui le reconnaît comme bénéficiaire final, tout comme un usager non-propriétaire. La place des règles dans les résolutions de rivalité semble donc déterminante.

5.3. Test des hypothèses de confrontation entre les usagers (H₄ - H₇)

Chaque usager active soit un droit de propriété, soit une politique publique, ce qui nous amène à trois configurations de confrontation différentes: "droit de propriété versus droit de propriété", "droit de propriété versus politique publique" et "politique publique versus politique publique". La troisième configuration ne fait pas l'objet d'un test empirique à ce stade. Les usagers confrontent les règles qu'ils ont chacun activées. Notre intention ici est d'expliquer la forme prise par l'arrangement local en fonction de la configuration de confrontation observée. Nous avançons l'idée selon laquelle l'arrangement local dépend des règles activées par les usagers. Ceci nous amène à trois hypothèses:

- H₄: *La confrontation de droits de propriété conduit à un arrangement bilatéral (accord consenti et coûts égaux);*
- (H₅): *(La confrontation de politiques publiques conduit à un arrangement par arbitrage de l'Etat (mesure coercitive et coûts redistribués));*
- H₆: *La confrontation d'un droit de propriété et d'une politique publique débouche sur un arrangement compensatoire (mesure coercitive et coûts égaux).*

Les hypothèses sont confirmées dans peu de cas (cf. Tableau 5-3). Aucun des cas ne permet de tester l'hypothèse H₅, compte-tenu du fait que nous ayons écarté les confrontations de politiques publiques. Nous observons deux configurations de confrontation "droit de propriété versus droit de propriété" (C₂ Inondations et C₄ Louvie) et quatre configurations de confrontation "droit de propriété versus politique publique" (C₁ Verviers, C₃ Spa, C₅ Mauvoisin et C₆ Champsec). Seuls les cas C₁ Verviers et C₄ Louvie valident les hypothèses établies sur la forme prise par l'arrangement local. Le cas C₁ Verviers conduit bien à un arrangement compensatoire et le cas C₄ Louvie à un arrangement bilatéral. En revanche, nous observons un nombre très surprenant d'arrangements négociés (C₂ Inondations, C₃ Spa, C₅ Mauvoisin et C₆ Champsec), dans lequel un des propriétaires accepte de supporter les coûts nets de l'arrangement local, au bénéfice de l'autre usager.

³⁶⁴ Décret du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux souterraines et des eaux potabilisables.

Tableau 5-3: Récapitulatif du test des hypothèses de confrontation (H_4 - H_6)

Hypothèse/cas	C ₁ Verviers (Groupe Eau et Verviers- Ville)	C ₂ Inondations (ERPE et Chaudfontaine)	C ₃ Spa (Spa Monopole et DNF)	C ₄ Louvie (Vollèges/conso rtage et Maret)	C ₅ Mauvoisin (WWF et FMM)	C ₆ Champsec (WWF et FMM)	Nb cas vérifiés 2/6
H ₄ (DP/DP → Arr. bilat.)		-		+			1/2
H ₆ (PP/DP → Arr. comp.)	+		-		-	-	1/4

Dans les configurations de confrontation "droit de propriété versus droit de propriété", nous n'observons pas de situation pure où un propriétaire affronte un autre propriétaire, qui se référerait à la question emblématique des troubles de voisinage. Dans le cas des inondations en basse vallée de la Vesdre (C₂ Inondations), la commune de Chaudfontaine n'a pas véritablement de droits de propriété sur l'eau de la Vesdre qui pourraient limiter l'usage de l'ERPE. De même, dans le cas de l'aqueduc de Louvie (C₄ Louvie), A. Maret, l'un des deux usagers, n'est pas propriétaire, mais cherche à acquérir un droit de propriété sur la Dranse. Ainsi, il serait nécessaire, pour valider l'hypothèse H₄, d'étendre le champ empirique à des situations plus classiques de troubles de voisinage, afin de voir comment se déroule une confrontation entre deux propriétaires dont les droits sur la ressource sont beaucoup plus clairement définis.

L'hypothèse H₄ n'est validée que dans un seul cas (C₄ Louvie) sur un total de deux. Dans le cas de l'aqueduc de Louvie (C₄ Louvie), la commune de Vollèges et le consortage du bisse du Levron posent comme condition à l'octroi de la concession sur la Dranse, que cherche à acquérir A. Maret, qu'une conduite d'eau de distribution soit installée pour alimenter la commune. Les deux parties négocient et échangent des droits de propriété sans que l'intervention d'un tiers ne soit nécessaire. Avec l'arrangement bilatéral, nous sommes dans la situation où deux usagers réalisent une transaction privée, une situation proche des arrangements par le marché que Coase présente dans sa théorie des coûts de transaction (Coase 1960). Il faut tout de même noter que le cas des inondations en basse vallée de la Vesdre (C₂ Inondations) est, lui aussi, proche d'un arrangement bilatéral. Nous le qualifions cependant d'arrangement négocié. Dans le cadre d'un accord consenti, l'ERPE perd un tout petit peu, sous la forme d'un risque pris (et qui ne s'est jamais présenté), alors que la commune de Chaudfontaine gagne un droit d'usage *de facto* sur le barrage sans devoir supporter le coût de l'arrangement. C'est l'arrangement local qui lui procure ce droit d'usage. Il faut tout de même noter que le coût pour l'ERPE est tout à fait négligeable, et que la moindre menace sur la production d'eau potable aurait immédiatement interdit cet arrangement. Si l'hypothèse H₄ est infirmée dans ce cas, c'est que nous ne souhaitons pas forcer l'interprétation des variables. Il semble qu'un arrangement négocié soit possible dans la mesure où les coûts nets de l'arrangement pour le "perdant" sont négligeables.

H_6 est également validée dans un seul cas (C_1 Verviers) sur un total de quatre. Avec C_1 Verviers, l'arrangement est un arrangement compensatoire, imposé aux usagers de manière coercitive et financé par l'Etat. D'un côté, les autorités nationales et régionales assurent le financement de la station de traitement, tout comme celui du double réseau de distribution. D'un autre côté, la Ville de Verviers est condamnée par la Cour d'Appel de Liège pour les infractions répétées à l'arrêté royal de 1965 sur la potabilité de l'eau. L'arrangement n'est donc pas scellé sur une base volontaire entre les parties et les coûts sont égaux, du fait de leur externalisation sur l'Etat. Ici, l'intervention de l'Etat est déterminante dans la fin de la rivalité. Cette situation atteste de l'idée selon laquelle l'Etat est le seul garant d'une mise en œuvre effective des politiques publiques et qu'il brise le statu quo par la subsidiarité intégrale du changement. Toutefois, cette interprétation est vite balayée par les cas du Val de Bagnes où le bénéficiaire final d'une politique publique parvient à des arrangements avec l'appropriateur des eaux de la Dranse sur une base volontaire et sans cette intervention financière de l'Etat. L'intervention de l'Etat semble déterminante à partir du moment où les coûts supportés par l'un des usagers se révèlent trop importants pour que celui-ci accepte d'en supporter la charge sur une base volontaire et négociée.

Dans le cas C_3 Spa, en lieu et place d'un arrangement compensatoire, c'est-à-dire imposé et dont les coûts sont pris en charge par l'Etat, nous avons un arrangement négocié. Nous sommes dans cette posture très particulière où l'une des parties accepte volontairement de perdre dans l'arrangement. Dans ce cas, pour le rappeler, la DNF et Spa Monopole signent une convention qui établit une gestion de la forêt, située au-dessus des aquifères, adaptée aux contraintes de la production d'eau minérale. L'accord est consenti, mais la balance des coûts nets penche en faveur de Spa Monopole. La DNF ne défend pas son usage de manière radicale et consent à une diminution de ses revenus forestiers et à une augmentation de ses contraintes en matière d'exploitation sylvicole. Elle accepte de perdre, dans la mesure où cette perte est très limitée. Toutefois, il ne faut peut-être pas trop rapidement écarter le fait que la DNF est une administration publique de la Région wallonne, un service de l'Etat. Dès lors, on peut considérer que l'arrangement négocié que la DNF scelle avec Spa Monopole prend la forme d'une compensation de l'Etat qui met fin à la rivalité entre deux usagers, un propriétaire et le bénéficiaire final d'une politique. L'Etat est ici à la fois acteur et arbitre et il compense l'arrangement par l'intermédiaire des charges que la DNF subit. Ainsi, l'arrangement négocié du cas de la protection des aquifères de Spa (C_3 Spa) est tout proche de l'arrangement compensatoire, où l'Etat tranche la rivalité et compense le propriétaire lésé. Reste à savoir comment les choses se seraient passées, si en lieu et place de la DNF se serait trouvé un exploitant privé...

Les cas C_5 Mauvoisin et C_6 Champsec infirment également l'hypothèse H_6 , mais ils sont, pour leur part, nettement moins ambigus. Dans le cas du rehaussement du barrage de Mauvoisin (C_5 Mauvoisin), les FMM acceptent les revendications du WWF en faveur d'un débit minimal résiduel pour la Dranse et de compensations hydro-biologiques. Elles réagissent par la voie de la négociation à la capacité de blocage du WWF fondée sur le droit de recours des associations environnementales

contre les projets d'infrastructure. Les retards que prend le chantier ainsi que l'incertitude liée à une décision judiciaire incitent les FMM à négocier. La société craint de perdre plus si elle maintient une attitude de crispation. Dans le cas du renouvellement de la concession de Champsec (C_6 Champsec), les FMM sont à nouveau menacées par un recours du WWF. Bien que la loi sur la protection des eaux, qui impose des débits résiduels, ne soit pas encore adoptée, l'entreprise hydro-électrique préfère négocier autour de la valeur minimale des débits que la loi imposera, plutôt que d'être mise dans l'attente et de soumettre la dotation en eau à une décision judiciaire³⁶⁵. A nouveau, les FMM choisissent, par la voie de la négociation avec le WWF, la solution qui leur coûte le moins cher et qui réduit leur incertitude. Dans ces deux cas, le propriétaire accepte de "perdre" face au bénéficiaire final d'une politique publique, mais sans que cela n'attente véritablement à son usage et dans la mesure où le coût net de l'arrangement local reste négligeable pour lui. D'une certaine manière, il en est de même pour les deux autres arrangements négociés que nous observons (C_2 Inondations et C_3 Spa). Cela fait ressortir la très grande importance du montant des coûts nets dans les modes de résolution des rivalités d'usage.

Tableau 5-4: *Forme juridique et caractère réversible ou non des arrangements locaux adoptés dans le bassin de la Vesdre et dans le Val de Bagnes*

	Forme juridique	Réversibilité
C_1 Verviers	Solution infrastructurelle (double réseau de distribution d'eau potable et industrielle) Accord de financement de la station de traitement de la part de la Région wallonne et de l'Etat national Condamnation de la Ville de Verviers par la Cour d'appel de Liège	Séparation complète des deux usages Irréversible à court/moyen terme
C_2 Inondations	Amendement à une note de service	Amendable à tout moment par le service des Barrages Facilement réversible
C_3 Spa	Convention signée entre les parties Opposable devant une juridiction civile	Possibilité d'amendement suite à de nouvelles négociations Difficilement réversible
C_4 Louvie	Cession de titres Convention signée entre les parties Opposable devant une juridiction civile	Difficilement réversible
C_5 Mauvoisin	Convention signée entre les parties Opposable devant une juridiction civile	Difficilement réversible
C_6 Champsec	Convention signée entre les parties Opposable devant une juridiction civile	Difficilement réversible

Si nous nous penchons maintenant non plus sur les types d'arrangements locaux, mais sur leur forme juridique, la convention de droit privé est la forme d'arrangement local la plus fréquente. Il s'agit d'un accord signé par les deux parties,

³⁶⁵ Par rapport à la question des débits résiduels minimaux dans le canton du Valais, la mise en œuvre de la LEaux repose la question des arrangements compensatoires. En effet, la LEaux doit conduire à l'instauration de débits minimaux pour tous les cours d'eau (art. 80). La loi prévoit que ces débits seront imposés aux concessionnaires sans indemnisation. Pour les producteurs hydro-électriques, il s'agit d'une expropriation matérielle qui doit être compensée. L'Etat du Valais compte se référer au pourcentage du chiffre d'affaire perdu comme seuil d'indemnisation. Au départ, le montant était fixé à 2%, puis il était question de 0,7%. Au-delà de ce montant, les producteurs exigent une indemnisation pour expropriation de la part de l'Etat. Ainsi, l'application de l'art. 80 de la LEaux, relèverait en partie d'un arrangement compensatoire.

amendable uniquement sur consentement mutuel, à la suite de nouvelles négociations, et opposable devant une juridiction civile. Cette forme d'arrangement local est relativement solide si l'on considère les cas étudiés. Ces conventions sont renégociées (C_3 Spa), parfois adaptée aux nouvelles situations (C_4 Louvie), mais jamais dénoncées ni remises en cause. Les deux autres formes d'arrangement local ont des caractéristiques plus particulières. Il s'agit, d'une part, d'une solution infrastructurelle qui consiste à séparer les deux usagers (c'est-à-dire à mettre en place un double réseau de distribution, l'un pour l'eau domestique et l'autre pour l'eau industrielle) (C_1 Verviers). Cet arrangement est irréversible à court et moyen terme et il élimine la rivalité. D'autre part, dans le cas C_2 Inondations, l'arrangement local n'est pas ancré juridiquement. Il consiste à amender la note de service qui donne les instructions pour la gestion du barrage de la Vesdre. Cet arrangement est révisable à tout moment par le service des Barrages, de manière unilatérale et sans consultation préalable. Ainsi, la convention de droit privé est la forme d'arrangement local observée le plus fréquemment dans nos cas et quelles que soient les règles activées. Il s'agit d'un accord irréversible sans le consentement mutuel des signataires et opposable en justice.

Il ressort de ce test des hypothèses sur la relation entre la configuration de confrontation et le type d'arrangement local, que cette relation causale est difficile à tester et qu'elle nécessiterait un nombre plus important de cas empiriques, incluant des situations classiques de troubles de voisinage et de problèmes de coordination entre les politiques publiques. Nous ne pouvons valider aucune des hypothèses que nous avons formulées mais, tout de même, les résultats soulignent l'intérêt de croiser l'attribut de coercition à celui de coût dans l'appréhension des arrangements locaux. Cependant, sur les quatre cas qui ont invalidé les hypothèses, deux sont très proches de la relation causale que nous avons supposée (C_2 Inondations et C_3 Spa). Dans le cas C_2 Inondations, le coût que subit l'ERPE est quasiment nul (un risque qui ne s'est jamais produit) et dans le cas C_3 Spa, où la DNF accepte une partie des revendications de Spa Monopole, nous n'hésitons pas à qualifier les coûts, très maigres encore une fois, d'auto-compensation. La DNF, administration de l'Etat, subsidie la résolution de la rivalité; elle assume les coûts de l'arrangement. Seuls les cas C_5 Mauvoisin et C_6 Champsec s'écartent véritablement de la relation causale supposée. Toutefois, jamais les FMM ne sont menacées dans leur usage et les coûts nets de l'arrangement local restent très faibles pour elles. Leur recherche d'une solution coercitive aurait peut-être débouché sur un arrangement compensatoire, mais l'issue de celle-ci était trop incertaine aux yeux de l'entreprise. Aussi, en dépit de résultats peu significatifs, nous n'en concluons pas pour autant que ce jeu d'hypothèses soit totalement falsifié. Nous préférons accentuer la mise en perspective de ces résultats et, ensuite, suggérer une révision du modèle d'analyse.

5.4. Mise en perspective

Dans cette partie, nous poursuivons la comparaison des cas à propos des différentes variables du modèle d'analyse, écartées de la formulation des hypothèses, soit l'état de la ressource, les attributs des usagers et le régime. Nous regardons ensuite plus précisément quelques éléments saillants du processus de résolution de rivalité avant de discuter la robustesse de notre modèle d'analyse.

5.4.1. La ressource

Du point de vue de la ressource, les arrangements locaux n'ont pas un impact important, y compris sur la durabilité, bien qu'au niveau des usagers, ils améliorent parfois de manière substantielle la disponibilité de la ressource en quantité et en qualité.

A l'échelle du bassin versant, le bassin de la Vesdre aussi bien que le Val de Bagnes ne présentent pas de situations de stress hydrique. Les bassins sont autonomes pour leur approvisionnement en eau et sont excédentaires, c'est-à-dire qu'ils contribuent à l'apport en eau des bassins avals. Les rivières, la Vesdre comme la Dranse, y prennent leur source et l'eau y est abondante. La qualité de l'eau est très bonne, à l'exception d'une pollution importante de la Vesdre, en aval de Verviers, mais qui ne concerne pas les cas retenus. Cette abondance de l'eau n'est peut-être pas sans influence sur la nature négociée et consensuelle des arrangements locaux retenus. Nous pouvons imaginer que les situations seraient beaucoup plus tendues en cas de rareté absolue de la ressource. Pour tester cela, il serait utile de prendre en compte des cas plus extrêmes, afin de voir si cette rareté aboutirait à des conflits plus importants et des arrangements locaux plus coercitifs (par ex. le cas de la rivière Matarafña en Espagne (cf. Costejà, Font et Subirats 2004).

Cette vision macro du bassin où l'eau est abondante dissimule des cas de rareté (relative) au niveau des usagers et des rivalités. Les arrangements locaux dans les cas retenus ont contribué à améliorer la disponibilité de la ressource pour certains usagers: les citoyens de Verviers ont finalement reçu une eau potable au robinet (C_1 *verviers*); Chaudfontaine a obtenu une meilleure maîtrise et une diminution de l'aléa inondation (C_2 *Inondations*); Spa Monopole a réduit ses risques de pollution des aquifères et d'acidification des sols (C_3 *Spa*); Vollèges a obtenu un approvisionnement en eau pour le Levron qui n'en avait plus depuis 1923 (C_4 *Louvie*); et enfin le WWF a permis que la Dranse conserve un débit minimal toute l'année et soit renaturée sur certains tronçons. Ainsi, bien que la pression sur la ressource semblait faible au niveau macro du bassin, les arrangements locaux ont tout de même contribué à diminuer la rareté relative de l'eau pour des usages spécifiques. Cela suggère qu'il faille descendre au niveau micro des rivalités d'usage pour observer les pressions sur la ressource, quand la quantité ou la qualité est insuffisante pour satisfaire un usage.

Tableau 5-5: Réversibilité et impacts sur la durabilité des arrangements locaux adoptés dans le bassin de la Vesdre et dans le Val de Bagnes

	Impact sur la durabilité
C ₁ Verviers	<i>Economique</i> : Solution coûteuse, mais prix de l'eau industrielle reste bas <i>Social</i> : Prix de l'eau potable relativement élevé (2,50 EUR/m ³), mais bonne qualité <i>Environnemental</i> : Impact limité. Pas de pression sur la ressource. Rejet des boues d'épuration en rivière
C ₂ Inondations	<i>Economique</i> : Pas de préjudice à la production d'eau potable <i>Social</i> : Meilleure répartition des usages de la rivière et limitation des inondations <i>Environnemental</i> : Pas de pression sur la ressource
C ₃ Spa	<i>Economique</i> : Allocation efficiente des usages, car production orientée vers la plus forte valeur ajoutée (eau minérale/bois) <i>Social</i> : Limitation de l'accès aux autres usagers, excepté les promeneurs <i>Environnemental</i> : Meilleure protection de la ressource, mais dépend uniquement du producteur d'eau potable
C ₄ Louvie	<i>Economique</i> : Fourniture d'eau à profusion pour Vollèges et sans manque à gagner pour la production hydro-électrique <i>Social</i> : Eau à bas prix et limitation des autres usages non contestée <i>Environnemental</i> : Peu de pression sur la ressource. Destruction d'une zone marécageuse (lac de Louvie)
C ₅ Mauvoisin	<i>Economique</i> : Pas de redistribution de la ressource ni de pression sur la production hydro-électrique <i>Social</i> : Acceptation des compensations hydro-biologiques <i>Environnemental</i> : Contribution très relative. Pas d'effet écologique notable (infiltration de l'eau dans le sol et compensations hydro-biologiques détruites par la crue de 2000)
C ₆ Champsec	<i>Economique</i> : Faible manque à gagner pour les FMM <i>Social</i> : Pas d'exclusion d'autres usagers et bénéfices pour les pêcheurs notamment <i>Environnemental</i> : Redistribution de la ressource en faveur du milieu. Amélioration sensible des débits de la Dranse et renaturation d'un tronçon de la rivière

L'impact des arrangements locaux sur la *durabilité de la ressource* reste faible, mais il n'est jamais négatif (cf. Tableau 5-5). Nous avons tenté d'apprécier les arrangements locaux en fonction de leur impact écologique, économique et social. S'agissant des impacts écologiques, nous rencontrons trois situations: soit l'arrangement ne produit pas de pression sur la ressource (C₁ Verviers, C₂ Inondations et C₄ Louvie); soit sa contribution à l'amélioration de la ressource est très relative (en dépit des objectifs initialement formulés) (C₅ Mauvoisin); soit il débouche sur une meilleure protection de la ressource et du milieu naturel (C₃ Spa et C₆ Champsec). En tous les cas, aucun arrangement local ne se réalise au détriment de la ressource. L'impact est le plus souvent faible, parfois positif. S'agissant de l'impact économique de l'arrangement local, celui-ci est le plus souvent inexistant (C₁ Verviers en dépit de coûts d'investissement élevés, C₂ Inondations, C₄ Louvie et C₅ Mauvoisin). Dans les autres cas, soit l'arrangement local a orienté l'utilisation de la ressource vers l'usage le plus efficient (C₃ Spa), soit il a eu un très faible impact négatif sur un des usages (C₆ Champsec). Nous pouvons avancer l'idée que l'arrangement local est rendu possible en raison du fait qu'il n'a pas d'impact, ou un impact très faible, sur l'activité économique. S'agissant de l'impact social, la redistribution de la ressource ne se fait pas au détriment d'autres usagers. Parfois, l'accès des tiers est même amélioré (par ex. pour les riverains de la Vesdre qui ont moins à subir les inondations dans C₂ Inondations et les pêcheurs dans C₆ Champsec). Toutefois, quelques usagers subissent tout de même des désagréments suite à l'arrangement local: prix élevé de l'eau potable à Verviers (C₁ Verviers), limitation des loisirs dans la forêt (C₃ Spa), et emprise de la production hydro-électrique sur

des usages résiduels, mais sans grande contestation (C_{4 Louvie}). L'arrangement local a un impact limité sur la durabilité de la ressource. Sa contribution à l'amélioration de l'état de la ressource est le plus souvent marginale et il ne semble pas porter grand préjudice aux usagers tiers.

Selon une approche plus séquentielle, l'arrangement local affecte peu la distribution de la ressource entre tous les usages à l'intérieur du bassin. Il ne lèse pas les usagers tiers, ceux qui ne sont pas partie à la rivalité, qui ne participent pas au processus de résolution et qui pourtant pourraient subir les conséquences de cet arrangement dans leur usage. Pour les usagers tiers, dans les cas étudiés, les arrangements locaux sont neutres ou ont des retombées positives. La plus grande prise en compte de la gestion des inondations par les barrages de l'Est a bénéficié à Chaudfontaine, mais aussi aux communes voisines (par ex: Pepinster ou Chênée) (C_{2 Inondations}). La prise en compte de la multi-fonctionnalité des usages liés aux barrages a aussi débouché, par la suite, sur des conventions avec les kayakistes et les pêcheurs. *Le modus vivendi* entre Spa Monopole et la DNF a contribué à l'accroissement de la capacité d'accueil du Musée de la Nature et des Forêts à Bérinzenne et sans porter préjudice aux promeneurs en forêt (C_{3 Spa}). Il débouche, en outre sur d'autres initiatives dans les domaines du tourisme et du patrimoine (par ex. remise en état d'anciennes sources ou poudrons). L'aqueduc de Louvie permet un règlement de la question de l'approvisionnement en eau de Vollèges, mais aussi celui de Bagnes (Verbier) (C_{4 Louvie}). Enfin, les pêcheurs ont montré leur satisfaction suite aux débits de dotation lâchés par les FMM à Fionnay (C_{6 Champsec}). Il semble, par conséquent, que les arrangements locaux, du fait qu'ils mettent fin à un problème, engendrent une dynamique positive de règlement du partage des usages au-delà de la rivalité proprement dite.

Si les arrangements locaux ont eu peu d'impact sur la durabilité de la ressource en général, nous pouvons constater qu'ils ont eu un effet important sur la satisfaction d'usages particuliers à l'intérieur des bassins. Ce n'est pas parce que les effets des arrangements locaux ne se font pas sentir à l'échelle du bassin, qu'ils ne sont pas significatifs pour les usagers entrés en rivalité. De surcroît, ils ont contribué à affirmer certains "nouveaux" usages, en croissance dans les bassins, à savoir la protection écologique et la consommation d'eau potable.

5.4.2. Les usagers

Les usagers impliqués dans les rivalités sont hétérogènes. Leur usage de la ressource comporte des caractéristiques différentes sur lesquelles nous revenons ici. Nous essayons de voir si les attributs des usagers ou des situations d'usages permettent d'expliquer la forme prise par l'arrangement local. Ensuite, nous regardons quels sont les objectifs des usagers dans la rivalité, les ressources d'action qu'ils mobilisent dans la résolution de celle-ci, les contraintes auxquelles ils sont soumis, ainsi que la représentation qu'ils se font de l'arrangement local. Bien que l'activation des règles reste l'élément

déterminant de la résolution de rivalité, celle-ci n'est pas indépendante du type d'usager impliqué dans la rivalité, des moyens que celui-ci mobilise et des contraintes qui l'affectent.

Tableau 5-6: Attributs des usagers et situations d'usages dans les cas retenus dans le bassin de la Vesdre et le Val de Bagnes

		Usages	Caractéristiques des usages	Compl./ concurrents	Situations d'usages (/ressource)
C ₁ Verviers	Groupe Eau	Consommation	Direct et matériel Qualitatif <i>ex situ</i> Exploitation	Concurrents	Contrôle de l'accès à la ressource par une seule personne (<i>Ville de Verviers</i>) Usages hétérogènes (<i>Groupe Eau et industrie</i>) Usages multiples
	Industriels	Production	Direct et matériel Qualitatif <i>ex situ</i> Exploitation		
C ₂ Inondations	Chaudfontaine	Protection	Indirect et matériel Quantitatif <i>in situ</i> Exploitation	Concurrents	Contrôle par une seule personne (<i>service des Barrages</i>) Usages hétérogènes (<i>Chaudfontaine et ERPE</i>) Usages multiples
	ERPE	Consommation	Direct et matériel Quantitatif <i>ex situ</i> Exploitation		
C ₃ Spa	Spa Monopole	Production	Direct et matériel Qualitatif <i>ex situ</i> Exploitation/protection	Concurrents	Contrôle par plusieurs personnes (<i>DNF et Spa Monopole</i>) Usages hétérogènes Usages conjoints
	DNF	Protection (<i>Eau</i>)	Indirect Matériel/immatériel Qualitatif <i>in situ</i> Exploitation		
C ₄ Louvie	Maret	Energie	Direct et matériel Quantitatif <i>ex situ</i> Exploitation	Complémentaires	Contrôle par une seule personne (<i>Vollèges</i>) Usages hétérogènes Usages multiples
	Vollèges et Levron	Eau potable et production	Direct et matériel Quantitatif <i>ex situ</i> Exploitation		
C ₅ Mauvoisin	WWF	Milieu	Direct Matériel/immatériel Quantitatif <i>in situ</i> Protection	Concurrents	Contrôle par une seule personne (<i>FMM</i>) Usages hétérogènes Usages multiples
	FMM	Energie	Direct et matériel Quantitatif <i>ex situ</i> Exploitation		
C ₆ Champsec	WWF	Milieu	Direct Matériel/immatériel Quantitatif <i>in situ</i> Protection	Concurrents	Contrôle par une seule personne (<i>FMM</i>) Usages hétérogènes Usages multiples
	FMM	Energie	Direct et matériel Quantitatif <i>ex situ</i> Exploitation		

Les trois premières colonnes reprennent des catégorisations du projet IRM (Knoepfel, Kissling-Näf et Varone 2001b; Knoepfel, Kissling-Näf et Varone 2003) et la dernière une catégorisation de Young (1992: 103).

Si l'on reprend les *attributs des usages* (cf. Tableau 5-6), nous n'observons pas de grandes régularités en fonction des modes de résolution de rivalité (par ex. nous n'identifions pas un mode de résolution spécifique aux rivalités de nature quantitative). Si l'on reprend une à une leurs caractéristiques, nous constatons que la plupart des rivalités se produisent entre des usages directs et matériels de la ressource. Seules Chaudfontaine et la DNF sont des usagers indirects de l'eau (C₂ Inondations et C₃ Spa). Les usages immatériels concernent pour partie la DNF, qui a le souci de la protection du paysage forestier (C₃ Spa), et le WWF (C₅ Mauvoisin et C₆ Champsec). Les cas se partagent entre des rivalités touchant les aspects qualitatifs (C₁ Verviers et C₃ Spa) et quantitatifs (C₂ Inondations, C₄ Louvie, C₅ Mauvoisin et C₆ Champsec) de la gestion de l'eau. Toutefois, ces deux dimensions sont souvent mêlées (aspects quantitatifs de la recharge des aquifères pour Spa Monopole (C₃ Spa) et protection des écosystèmes aquatiques de la Dranse pour le WWF (C₅ Mauvoisin et C₆ Champsec). Cet attribut des usages ne préjuge pas du mode de règlement des rivalités. Egalement, la plupart des cas portent sur des rivalités entre des usages d'exploitation, à l'exception des actions menées par le WWF (C₅ Mauvoisin et C₆ Champsec). Ainsi, nous ne pouvons pas affirmer que l'ajout de variables relatives aux attributs des usages aurait pu renforcer la valeur explicative du modèle d'analyse. Ce sont bien les caractéristiques des usagers (objectifs, contraintes et ressources d'action) et les règles activables du régime qui comptent.

Le dernier attribut relevé consiste à savoir si les usages qui entrent en rivalité sont *complémentaires ou concurrents*. Mis à part le cas de la distribution d'eau à Vollèges (C₄ Louvie), tous les usages impliqués dans les cas sont concurrents l'un de l'autre. L'arrangement local consiste alors à rendre, au moins partiellement, ces usages concurrents en usages complémentaires ou du moins compatibles. Dans le cas du saturnisme à Verviers (C₁ Verviers) par exemple, où les demandes des deux parties étaient clairement incompatibles, il a fallu mettre en place une solution technique qui est venue séparer les deux usages. Dans toutes les autres situations, les usages étaient concurrents, mais compatibles dans une certaine limite. Au-delà du fait qu'ils soient complémentaires ou concurrents, ces usages doivent être compatibles, c'est-à-dire qu'il doit être possible de les rendre complémentaires ou, du moins, d'assurer leur co-existence au moyen d'un arrangement local.

La question des *situations d'usage*, quant à elle, mérite que l'on s'y attarde. Cette typologie des situations de rivalité entre les usagers proposée par Young (Young 1992: 103) croise le nombre d'usages de la ressource (un ou plusieurs) avec le nombre de personnes qui contrôlent l'accès à la ressource (une ou plusieurs) (cf. section 1.1.3.2, p. 32). Pour ce qui nous concerne, nous nous situons délibérément dans des situations d'usages hétérogènes, mais dans lesquelles la ressource est contrôlée par une seule ou plusieurs personnes, c'est-à-dire des situations d'usages multiples ou d'usages conjoints. Il est frappant de constater que nous nous trouvons dans cinq cas sur six dans des situations d'usages multiples où la ressource est contrôlée par une seule personne, qui se trouve en quelque sorte en position d'arbitre par rapport aux usagers rivaux: Verviers distribue l'eau aux usagers domestiques et industriels (C₁ Verviers); le service des Barrages répartit l'usage du réservoir de barrage entre la production de l'ERPE et la protection de Chaudfontaine contre les crues (C₂ Inondations); Vollèges

contrôle la distribution d'eau et octroie une concession à Maret (C_4 Louvie); et enfin les FMM contrôlent le débit de la Dranse (C_5 Mauvoisin et C_6 Champsec). Toutefois, ce libre-arbitre du "contrôleur-propriétaire" se trouve contrecarré, ou du moins partiellement érodé, par l'activation d'une politique publique (C_2 Inondations, C_5 Mauvoisin et C_6 Champsec). Aussi, contrairement à ce que l'on pourrait penser, la résolution de la rivalité ne tient pas à la seule attitude conciliatrice ou arbitrale du propriétaire formel de la ressource. Ceci ne semble pouvoir se produire que dans la configuration "droit de propriété versus droit de propriété" (C_2 Inondations et C_4 Louvie). Ainsi, nous voyons que les règles ont une fonction importante dans les résolutions de rivalités. A double titre, d'ailleurs. Non seulement, elles empêchent le propriétaire de la ressource d'agir à sa guise dans la résolution des rivalités d'usages, mais aussi ce sont elles qui déterminent la structure de la propriété sur la ressource.

Le cas C_3 Spa présente une situation d'usages conjoints, où chacun des usagers est propriétaire, ou plus explicitement dispose, l'un du sol, l'autre des aquifères. Nous pensions initialement que c'était dans les situations d'usages conjoints qu'il était le plus difficile de résoudre une rivalité (cf. section 1.1.3.2, p. 32), c'est-à-dire lorsque des usagers hétérogènes entrent en rivalité et que leur accès à la ressource est déterminé par des règles différentes. Bien que Spa Monopole et la DNF aient un contrôle de la ressource indépendant l'un de l'autre, ils parviennent sans grande difficulté à trouver un arrangement local qui satisfasse les deux parties. Ainsi, cet arrangement vient contredire cette hypothèse, sans pour autant l'infirmier totalement compte-tenu de la position particulière de la DNF comme membre de l'administration régionale en charge de l'application de la politique publique de protection des aquifères. En dépit d'une situation d'usages conjoints, dépourvue de la présence d'un propriétaire-arbitre, les usagers peuvent tout de même parvenir à surmonter une rivalité sans difficulté majeure et parvenir à la résoudre.

Tableau 5-7: Récapitulatif des objectifs des usagers dans les rivalités, des ressources d'action mobilisées, ainsi que des contraintes auxquelles ils font face dans les cas retenus dans le bassin de la Vesdre et le Val de Bagnes

		Objectifs des usagers	Ressources d'action mobilisées	Contraintes
C_1	Groupe Eau	Obtenir une distribution d'eau potable Avoir une eau "ménagère" payée au prix de l'eau industrielle Reconnaissance du problème du saturnisme	Recours à un avocat Financement par quête et fonds propres Temps pris sur les loisirs Conseil de tiers dans les démarches à suivre Publicité par des associations	Manque de moyens financiers
	Verviers	Différer la condamnation Assurer la reconversion industrielle avec de l'eau bon marché Eviter le dédommagement du saturnisme Ne pas transférer le réseau à la SNDE	Ressources financières importantes Soutien des notables locaux Relais d'opinion Relais politiques aux niveaux régional et fédéral Pressions des milieux industriels	Situation financière grave de la Caisse des Eaux Vétusté du réseau Obligation d'acheter de l'eau traitée
C_2	Chaufontaine	Limiter l'intensité des crues et ne plus devoir subir d'inondations	Implication du bourgmestre Compétence technique des fonctionnaires communaux	Mécontentement de la population

	ERPE	Conserver la prééminence de la production d'eau potable Garantir la fourniture d'eau potable	Compétences techniques Relations personnelles avec les agents du service des Barrages	Baisse de la demande en eau
C ₃	Spa Monopole	Préserver la qualité des aquifères Accroître la percolation des eaux Préserver de bonnes relations avec la DNF	Compétences techniques en matière d'hydrogéologie Tradition de coopération avec la DNF Relais politiques au niveau régional (DGRNE)	Saturation dans l'exploitation des captages existants Marché très concurrentiel
	DNF	Maintenir une exploitation forestière Préserver la multifonctionnalité de la forêt Préserver l'aspect paysager Préserver de bonnes relations avec Spa Monopole	Compétence technique en matière de gestion forestière Prérogatives de puissance publique	Soumission à la DGRNE Tenir compte des intérêts de la production d'eau minérale Préserver de bonnes relations avec Spa Monopole
C ₄	Maret	Obtenir rapidement la concession de Vollèges Obtenir le contrôle total des eaux de la Dranse Assurer la viabilité et la rentabilité du projet Mauvoisin	Ressources financières importantes et promesses de dividendes aux communes Compétences techniques Force de conviction	Difficulté du montage du projet et concurrence d'EOS
	Vollèges et Levron	Assurer un approvisionnement constant en eau au point haut du village Crainte que le projet ne mette en péril l'approvisionnement du village	Droit du consortage validé par diverses juridictions Faibles connaissances techniques et ressources financières Construction d'un consensus entre la commune et le consortage	Dépendance de Bagnes pour l'approvisionnement (dont il faut s'émanciper)
C ₅	WWF	Redonner de l'eau à la Dranse Reconstituer des zones humides Créer un précédent sur application de la LPE (droit de recours)	Présence d'un avocat spécialiste des questions environnementales Ressources financières Temps et ressources humaines	Pression officielle et populaire contre le WWF
	FMM	Accroître la capacité du barrage Eviter une révision des concessions Ne pas retarder le chantier Initialement, ne pas perdre sur le principe face aux écologistes	Ressources techniques et financières Juriste Soutien des autorités cantonales	Retardement possible des travaux Pression des communes et de l'Etat pour ne pas céder
C ₆	WWF	Etablir un précédent sur les débits minimaux Peser sur les discussions et l'application de la LEaux Tenir compte des caractéristiques du cours d'eau dans le calcul	Présence d'un avocat spécialiste des questions environnementales Ressources financières Temps et ressources humaines Climat de confiance	LEaux pas encore adoptée
	FMM	Limiter l'ampleur des débits minimaux octroyés par la loi Eviter que la concession ne soit dénoncée	Compétences techniques et ressources financières Juriste Climat de confiance	Obligation d'appliquer la LPE 1983 et de lâcher une dotation Pression de Bagnes pour le maintien de l'installation

Si l'on regarde les *objectifs*, les *ressources* et les *contraintes* dans la résolution de rivalité, nous observons une grande hétérogénéité entre les situations (cf. Tableau 5-7). Les *objectifs* représentent ce que chaque usager attend de la résolution de la rivalité. Les *ressources d'action* sont des moyens mobilisés par les usagers dans l'activation ou la confrontation des règles (Knoepfel, Larrue et Varone 2001). Les *contraintes* sont des éléments de contexte qui affectent l'usage des usagers et sur lesquels les usagers n'ont pas prise et qui ne sont pas réglés par le régime. Tout d'abord, chaque usager est porteur de ses propres *objectifs*. Les motivations sont très différentes de l'un à l'autre et sont plus ou moins liées à la rivalité ou à la ressource (par ex. volonté de créer un précédent en Valais pour le WWF en C₆ Champsec ou de favoriser la reconversion

industrielle pour la Ville de Verviers dans C₁ Verviers). De plus, dans la confrontation, chacun agit en fonction d'intérêts très spécifiques, selon son propre agenda (par ex. crainte de perdre des parts de marché pour Spa Monopole dans C₃ Spa, concurrence d'EOS pour Maret dans C₄ Louvie ou retard de chantier pour FMM dans C₅ Mauvoisin). Parfois, la rivalité comporte même des objectifs cachés (par ex. éviter le dédommagement du saturnisme ou le rachat par la SNDE pour la Ville de Verviers dans C₁ Verviers et éviter une révision des concessions pour FMM dans C₅ Mauvoisin). Ainsi, chaque usager entre en rivalité selon ses propres objectifs, lesquels sont plus ou moins liés à cette rivalité.

De même que pour les objectifs, le poids des *contraintes* est très important et propre à chaque usager. Nous distinguons quatre catégories de contraintes, les contraintes économiques, légales, politiques et techniques. Les contraintes économiques recouvrent les difficultés financières (Groupe Action Eau et Ville de Verviers dans C₁ Verviers et FMM dans C₅ Mauvoisin) et la pression concurrentielle (Maret dans C₄ Louvie, Spa Monopole dans C₃ Spa et FMM dans C₅ Mauvoisin). Les contraintes légales résultent de dispositions auxquelles les usagers sont obligés de se soumettre dans la résolution de la rivalité quelle que soit l'issue de celle-ci (par ex. respect de la protection des eaux dans la gestion forestière pour la DNF dans C₃ Spa et obligation de lâcher un débit de dotation selon la LPE pour les FMM dans C₆ Champsec). Les contraintes politiques sont le résultat de pressions subies par l'usager de la part de l'opinion (par ex. Chaudfontaine dans C₂ Inondations et WWF dans C₅ Mauvoisin) ou d'une autorité publique (par ex. de la part de la DGRNE pour la DNF dans C₃ Spa et de la commune de Bagnes pour FMM dans C₆ Champsec). Enfin, les usagers doivent répondre à des impératifs techniques (par ex. saturation des pompes pour Spa Monopole dans C₃ Spa et dépendance vis-à-vis de Bagnes pour l'approvisionnement en eau de Vollèges dans C₄ Louvie). Les arrangements locaux reflètent en partie cette combinaison d'objectifs et de contraintes propres à chaque usager. Toutefois, aucune régularité ne ressort de l'observation. Les contraintes sont des éléments contextuels utiles à la compréhension de la stratégie des acteurs et du processus de résolution, mais il n'apparaît pas de lien évident entre les contraintes et la forme prise par l'arrangement local. Une approche par l'activation des règles est préférable dans l'appréhension des processus de résolution des rivalités.

La mobilisation de *ressources d'action* est nécessaire à l'activation (Knoepfel, Larrue et Varone 2001) (cf. section 2.2.2.2, p. 129). Tous les usagers bénéficient de ressources d'action importantes, mis à part le Groupe Action Eau qui a dû s'en procurer (C₁ Verviers). Les ressources financières et juridiques sont indispensables à l'activation des politiques publiques. L'une sert d'ailleurs parfois à acquérir l'autre. Les usagers sont souvent dotés, en complément, de ressources techniques et de relais politiques. On trouve aussi parfois une tradition de coopération (C₃ Spa et C₆ Champsec) et la construction d'un consensus entre les usagers (C₄ Louvie). L'activation d'une politique publique nécessite dans chaque cas des ressources d'action importantes, d'abord juridiques, compte tenu du fait que l'usager doit d'abord se faire reconnaître comme bénéficiaire final de la politique publique qu'il active, avant de tenter d'obtenir gain de cause quant au fond dans la rivalité

(C₁ Verviers, C₃ Spa, C₅ Mauvoisin et C₆ Champsec). Seule Spa Monopole n'a pas de difficulté à faire reconnaître son statut de bénéficiaire final (et le WWF dans le second arrangement négocié avec les FMM), peut-être en raison de son statut de propriétaire (C₃ Spa). En effet, le fait que l'entreprise dispose d'une concession exclusive sur les sources de Spa légitime son activation du décret de 1990 en faveur des producteurs d'eau potable, au contraire du WWF, par exemple, qui n'est pas implanté dans le Val de Bagnes (C₅ Mauvoisin). Ce cas met en évidence les liens entre les éléments que l'on active. Le propriétaire est beaucoup plus facilement reconnu comme bénéficiaire final et il n'a pas besoin de le prouver avec l'appui des autorités publiques (comme le WWF par son recours devant le tribunal cantonal ou le Groupe Action Eau). Egalement, les ressources d'action sont mobilisées par les propriétaires pour défendre leur usage face aux revendications des usagers rivaux. Les ressources d'action semblent déterminantes aussi bien pour l'activation des règles, principalement les politiques publiques, que pour faire valoir son usage au cours de la confrontation. Une politique publique demeure beaucoup plus difficile à faire valoir, à activer, qu'un droit de propriété, mais une fois activée, elle déploie tous ses effets potentiels (soit dans les démarches judiciaires, soit dans les négociations).

La *gestion du temps* apparaît être un élément très important dans le processus de résolution des rivalités d'usages. Le jeu sur la temporalité de la résolution est une autre ressource d'action que les usagers mobilisent dans leur stratégie. Outre le temps à investir dans l'activation des règles, la maîtrise de la temporalité permet à l'utilisateur d'accélérer ou de ralentir la résolution en fonction de ses propres objectifs et contraintes. D'abord, le temps ne se distribue pas de manière égalitaire entre les usagers. Il existe une différence entre ceux qui ont le temps et ceux qui ne l'ont pas qui influence les positions et le pouvoir de négociation de l'un vis-à-vis de l'autre. Celui qui a le temps peut, d'un côté, pousser la défense de ses intérêts mais, d'un autre côté, celui pour qui le temps presse peut aussi faire pression sur l'autre pour précipiter la décision. Ensuite, la temporalité peut être propre aux objectifs de l'utilisateur ou être imposée par la règle. Dans le premier cas, l'utilisateur peut avoir intérêt à accélérer le règlement de la rivalité (par ex. Maret est pris dans la course à l'obtention des concessions sur la Dranse avec EOS dans C₄ Louvie ou, de même, dans C₅ Mauvoisin, les FMM veulent démarrer rapidement le chantier du rehaussement du barrage et doivent à cette fin lever l'opposition du WWF qui, lui, a le temps pour lui) ou, au contraire, à le ralentir (par ex. la Ville de Verviers dans C₁ Verviers qui opte pour une stratégie d'immobilisme, qui montre peu d'empressement à ce que le projet de station de traitement soit adopté, du moins tant que le Groupe Eau n'a pas déposé sa plainte, et qui épuise les voies de recours dans les différents procès qui lui sont intentés). Face au ralentissement du processus, la stratégie d'un usager peut justement consister à pousser à l'accélération de la résolution (ce qui fut le seul résultat tangible de l'action du Groupe Eau dans C₁ Verviers). Ici, l'action d'un usager modifie la temporalité de la résolution. Dans le second cas, la règle tend à imposer la temporalité de la résolution. Elle peut, elle aussi, contribuer à accélérer le processus de résolution (par ex., dans C₅ Mauvoisin, la loi sur les forces hydrauliques (LFH) impose que toutes les oppositions

soient levées avant qu'un projet ne soit accepté) ou, au contraire, à le ralentir (par ex. dans C₆ Champsec, la décision du Département à l'Energie d'autoriser la poursuite de l'exploitation de la centrale de Champsec aux conditions de l'ancienne concession tant qu'un accord n'est pas trouvé entre les FMM et le WWF, ce qui contribue à limiter l'empressement des FMM de parvenir à un règlement et renforcer la position de négociation de celles-ci). Le jeu sur les règles peut également faire l'objet d'anticipations de la part des usagers qui renforcent leur position de négociation (par ex., dans C₆ Champsec, le WWF propose de négocier sur base de la LEaux qui n'est pas encore adoptée tout en menaçant de faire traîner les choses jusqu'à l'adoption formelle de celle-ci). Ainsi, le temps est une ressource d'action importante dans les mains des acteurs. Le jeu sur la temporalité de la résolution peut soit répondre aux objectifs ou contraintes propres aux acteurs, soit devenir lui-même l'objectif de l'action. Il peut aussi être dicté par les règles qui sont activées ou qui s'imposent aux usagers comme éléments de procédure. De la sorte, le temps joue sur le type d'arrangement local adopté et contribue à l'arbitrage entre différentes alternatives dans la résolution.

Attardons-nous maintenant sur la *représentation* que se font les usagers de l'arrangement local (cf. Tableau 5-8). Tout d'abord, les usagers ont bien le sentiment que les arrangements issus des négociations sont des accords consentis. Aucun n'éprouve le sentiment qu'il s'est fait forcé la main, mis à part dans le cas C₁ Verviers où l'arrangement échappe en partie aux usagers. La seule exception qui peut être mentionnée est celle des FMM qui considèrent l'octroi d'un débit minimal sur la Dranse comme "un mal nécessaire" (C₅ Mauvoisin). Ceci replace le consentement dans un jeu de contraintes propres à l'acteur et parfois extérieures à la rivalité, voire à la ressource (en l'occurrence, dans ce cas-ci, le retard du chantier de rehaussement du barrage et l'accroissement de la concurrence sur le marché de l'électricité). Sur les raisons qui ont poussé les usagers à négocier, peu d'entre eux en énumèrent les motivations. C'est en premier lieu l'absence de réflexion sur d'éventuelles alternatives qui est remarquable. En second lieu, un certain nombre de raisons s'expriment, très spécifiques au cas (par ex baisse de la demande d'eau potable pour l'ERPE (C₂ Inondations), gain de temps pour les FMM (C₅ Mauvoisin), ou préférence face à un projet autonome d'adduction d'eau pour Vollèges (C₄ Louvie)). L'argument clair qui surgit en faveur de la négociation est celui selon lequel il vaut toujours mieux négocier qu'aller en justice lorsque cette alternative existe ("Il vaut mieux un mauvais arrangement qu'un bon procès") (C₅ Mauvoisin et C₆ Champsec). Une autre remarque précise que les compromis naissent des obligations légales. Alors que la loi doit de toute façon s'appliquer, ou entrer en application, il est préférable pour les deux parties de négocier sa mise en œuvre sous la forme d'une convention, plutôt que d'attendre que l'administration ou la justice impose les dispositions à prendre (C₆ Champsec). Dans le second cas, en effet, les usagers ont moins de prise sur les termes de l'arrangement et celui-ci devient imprévisible et, par conséquent, plus risqué. Ainsi, les usagers ont une image assez positive des arrangements négociés. Ils n'ont pas le sentiment d'avoir été forcé à l'accord, ni d'avoir véritablement perdu. Seulement, cette analyse de la représentation des arrangements locaux par les usagers doit être tempérée en raison de

la tendance des acteurs à rationaliser *ex post* les situations qu'ils ont vécues. En particulier, ils ont énormément de peine à se remémorer les réflexions stratégiques qu'ils ont pu tenir en cours de conflit et l'étude d'alternatives.

Tableau 5-8: Synthèse des perceptions de l'arrangement local chez les usagers des cas retenus dans le bassin de la Vesdre et le Val de Bagnes

		Avez-vous librement consenti à l'AL?	Le cas échéant, pourquoi avez-vous accepté de négocier?	Quelles contraintes s'exerçaient-elles sur vous qui vous ont amené à accepter l'arrangement?	Selon vous, avez-vous gagné ou perdu?
C₁ Verviers	<i>Groupe Eau</i>	Non	-	Manque de moyens	Ni gagné, ni perdu
	<i>Verviers</i>	Non	-	Pression judiciaire et difficultés économiques	Gagné
C₂ Inondations	<i>Chaufontaine</i>	Oui	Pas le choix	Pas d'alternative	Gagné
	<i>ERPE</i>	Oui	Droits informels Baisse de la demande	Aucune	Ni gagné, ni perdu
C₃ Spa	<i>Spa Monopole</i>	Oui	Initiateur	Aucune	Gagné
	<i>DNF</i>	Oui	Pas d'alternative satisfaisante	Nécessité de respecter les directives en matière de gestion forestière	Ni gagné, ni perdu
C₄ Louvie	<i>Maret</i>	Oui	Gain de temps et adhésion au projet	Risque d'un projet concurrent Respect des droits réservés	Gagné
	<i>Vollèges et Levron</i>	Oui	Préférable à un projet d'irrigation autonome	Risque que la concession soit imposée par le Conseil d'Etat	Gagné
C₅ Mauvoisin	<i>WWF</i>	Oui	Mieux vaut toujours négocier	Peu de contraintes Pression officielle et populaire	Gagné
	<i>FMM</i>	Oui "Un mal nécessaire"	Pas vraiment d'alternative crédible	Eviter de perdre du temps Eviter un jugement qui remette en cause les concessions ou l'étude d'impact	Ni Gagné, ni perdu
C₆ Champsec	<i>WWF</i>	Oui	Mieux vaut toujours négocier	LEaux non encore adoptée: possibilité de décision coercitive sur les débits inférieurs à Q ₃₄₇	Gagné
	<i>FMM</i>	Oui	Les compromis naissent des obligations légales	La LPE obligeait de lâcher une dotation Eviter que la concession ne soit remise en cause	Ni Gagné, ni perdu

En ce qui concerne les *contraintes*, les usagers en mentionnent d'importantes, même dans le cadre d'accords consentis. Les contraintes énumérées par les usagers sont un peu moins nombreuses que celles observées, mais fort similaires (cf. supra). Ainsi, les usagers sont conscients de l'importance des contraintes qui pèsent sur eux au moment de leur approbation d'un accord consenti. Malgré cela, les usagers sont globalement satisfaits de la redistribution provoquée par l'arrangement local. Ils ont souvent le sentiment d'avoir gagné. Ce sentiment tombe rarement en-deça d'une certaine satisfaction. Tous estiment bien se sortir des arrangements locaux, sauf le Groupe Action Eau (C₁ Verviers), l'usager qui a subi les pressions les plus importantes et qui a eu le moins de prise sur l'arrangement local. Celui-ci considère tout de même qu'il n'a pas perdu, en tout cas moins que s'il n'avait pas mené son action. Seules les FMM notent une perte substantielle, avant de reconnaître que le tout reste favorable à l'entreprise et que les actionnaires se sont montrés satisfaits (C₆ Champsec). De cette représentation que se font les usagers de l'arrangement local, nous souhaitons retenir le fait que le libre consentement reste très important en nombre, tout comme le sentiment de gain ou de satisfaction. Par ailleurs, la perception par les usagers des contraintes

auxquelles ils sont soumis n'est peut-être pas étrangère à cette satisfaction, dans la mesure où l'arrangement local permet de surmonter une série de contraintes auxquelles ceux-ci étaient soumis auparavant.

Pour terminer, il convient de s'interroger sur le *type d'usagers* qui entrent en rivalité et qui activent les règles pour défendre leur usage. Si la panoplie d'usagers dans les cas retenus est étendue (soit des associations, des autorités publiques ou des entreprises), tous les usagers sont des groupes organisés, à l'exception du Groupe Eau au départ, qui parviennent à activer des règles à leur profit et à mener à bien la reconnaissance de leur usage. Compte-tenu du fait que nous avons sélectionné des cas résolus, nous n'observons pas de cas où un usager n'active aucune politique publique et continue à perdre face à un autre usager, soit par méconnaissance des règles, soit parce qu'il est indifférent face à ses "droits". Ceci pose la question du lien entre le type d'usager et la capacité à activer des règles. Que faut-il être ou que faut-il avoir pour être capable de faire valoir son usage? D'une part, de nombreux usagers dépendent de manière vitale de la ressource, économiquement du moins (par ex. le Groupe Action Eau, l'ERPE, Spa Monopole et les FMM). La perte de leur usage entraînerait leur propre perte, du fait que leur approvisionnement en eau n'est pas substituable. Ce premier élément constitue une motivation à agir qui n'est pas négligeable. D'autre part, ce sont des acteurs organisés, soit qu'ils exploitent la ressource sous cette forme (par ex. Spa Monopole), soit qu'ils défendent un objectif commun (par ex. WWF). Ceci leur permet de concentrer les ressources, le temps et la connaissance nécessaires à l'activation des règles. Même les citoyens verviétois du Groupe Eau ont dû se constituer en association de fait pour défendre leur usage. Ainsi, l'activation réclame une motivation forte et une capacité à mobiliser des ressources d'action.

5.4.3. Le régime

Nous examinons plus particulièrement ici les règles activées et la relation entre l'arrangement local et le régime institutionnel de ressource.

L'enjeu d'une *activation de politique publique*, c'est l'obtention du statut de bénéficiaire final qui permet de faire valoir son usage sur celui de l'usager rival. La stratégie à activer doit être la bonne pour la réussite dans la défense de l'usage. Toutefois, l'activation de politique publique est un processus difficile et coûteux. L'usager doit d'abord parvenir à se faire reconnaître comme bénéficiaire final effectif de la politique; il doit légitimer cette activation avant de pouvoir la faire valoir vis-à-vis de l'usager. Cette reconnaissance doit être validée soit par l'administration de mise en œuvre qui lui a déjà reconnu ce statut (par ex. par l'octroi de subvention), soit par une démarche judiciaire qui reconnaît le bien-fondé de la démarche entreprise. Ensuite, pour faire valoir son usage, la politique publique doit être acceptée par son rival au préalable de toute discussion ou bien être suffisamment robuste pour pouvoir donner gain de cause devant la justice à l'usager qui la revendique.

Il convient de souligner, outre les règles matérielles, l'importance des *règles procédurales* dans l'activation des politiques publiques. Les règles procédurales sont des règles qui organisent sur un sujet donné, la procédure à suivre par les acteurs pour parvenir à telle ou telle décision ou action. Au contraire des règles matérielles, elles n'attribuent pas les droits et les devoirs, mais en organisent le processus d'attribution. Les règles procédurales établissent, de la sorte, les mécanismes de concertation et octroient ou non le droit aux acteurs de participer à cette concertation. Le droit d'être une partie officielle dans un débat est différent du droit d'être le bénéficiaire final d'une politique publique. L'importance des règles procédurales s'illustre particulièrement dans les cas C₅ Mauvoisin et C₆ Champsec avec la procédure d'enquête publique de la LFH pour l'implantation d'installations hydro-électriques et le droit de recours aux associations environnementales prévus dans la LPN et la LPE. Le WWF a bâti sa stratégie pour l'obtention de débits minimaux dans la Dranse davantage sur les règles procédurales que sur les règles matérielles. Il s'est appuyé sur des règles procédurales pour légitimer sa position d'usager et de bénéficiaire final de règles matérielles. D'abord, il a marqué son opposition dans le cadre de l'enquête publique prévue par la LFH, une opposition qui devait être levée pour que la décision du Conseil d'Etat soit prise. Dans la mesure où le conseil d'Etat balayait son opposition, il a déposé un recours contre cette décision au tribunal administratif cantonal. C'est parce que la loi lui permettait de s'opposer à une décision qu'il a pu faire valoir son droit au respect de règles matérielles. La bataille procédurale se joue à différents niveaux: (1) être reconnu comme partie dans une procédure; (2) utiliser cette procédure pour faire valoir l'application d'une règle matérielle; (3) bloquer la décision pour forcer l'usager rival à négocier. Le premier niveau se joue en amont de la rivalité, au moment de l'élaboration de la politique publique. Au moment de la rivalité, la règle procédurale doit prévoir la participation de l'usager pour que celui-ci l'active et joue sur les deux autres niveaux. L'existence de règles procédurales facilite l'activation de politiques publiques (matérielles) pour l'usager.

Dans l'activation d'un droit de propriété, c'est la reconnaissance d'un droit d'usage sur l'eau que l'usager recherche. Ce droit d'usage est conféré par un titre de propriété sur l'eau ou sur autre chose (par ex. le sol). Les droits de propriété portent sur différents objets (cf. Encadré 5-2, p. 313) et la répartition de ces droits évolue dans le temps (par ex. suite à la construction d'un ouvrage d'art). Les usagers impliqués dans les rivalités sont rarement les propriétaires formels de l'eau. Ils bénéficient plutôt d'un droit de disposition (par ex. concession de Spa Monopole sur les sources de Spa dans C₃ Spa), délivré par le propriétaire formel (le plus souvent une autorité publique) et qui porte sur un usage donné (par ex. droit de captage dans un torrent pour le bisse du Levron dans C₄ Louvie). Ces droits de propriété ne sont pas immuables; ils peuvent se trouver redistribués notamment avec l'implantation d'une retenue d'eau (par ex. barrages de la Vesdre et de la Gileppe et barrage de Mauvoisin). Le plus souvent, c'est l'appropriateur, celui qui bénéficie d'un droit de disposition pour son usage, qui est

engagé dans la résolution de rivalité. Ainsi, la répartition de la propriété (sur l'eau) peut être assez complexe³⁶⁶. L'activation d'un droit de propriété est moins coûteuse que l'activation d'une politique publique. Dans ce cas, l'utilisateur n'a pas besoin de légitimer son recours à la règle. Il possède un titre dont la légitimité est unanimement reconnue et il lui suffit simplement de l'invoquer pour le faire valoir. La garantie de l'Etat pour un droit de propriété est quasiment automatique, alors qu'elle doit être réaffirmée pour chaque bénéficiaire final d'une politique publique. L'utilisateur non propriétaire part avec un handicap dans la rivalité par rapport au propriétaire, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il sera systématiquement perdant.

L'imbrication de différents types de droits de propriété activés (barrage, sol, etc.) pose la question de leur *hiérarchie* et du rôle des politiques publiques dans l'établissement de cette hiérarchie. Le cas C_{3 Spa} est intéressant à cet égard. Sur un même territoire, au-dessus des sources de Spa, la propriété foncière se divise entre la DNF et la Ville de Spa, mais la forêt (soumise) est appropriée par la DNF, ce qui donne à celle-ci tous les droits sur la gestion des terrains. De surcroît, les sources ne relèvent pas de la propriété foncière, mais appartiennent à la Ville de Spa et sont concédées à Spa Monopole. L'activation d'une politique publique relative à la protection des aquifères par Spa Monopole entraîne une hiérarchisation de ces droits de propriété. La propriété des sources prend le dessus sur la propriété de la forêt, ce qui permet à l'utilisateur des sources, c'est-à-dire Spa Monopole, d'avoir la prééminence sur l'utilisateur de la forêt. Le second doit se soumettre aux impératifs liés à l'usage du premier. La politique publique intervient comme médiateur entre des droits de propriété protégeant des usages concurrents et établit une hiérarchie entre ces droits de propriété. Généralement, en analyse des politiques publiques, les politiques publiques sont perçues comme des outils d'encadrement ou de limitation de la portée matérielle de la propriété, alors qu'ici elles viennent précisément renforcer la propriété. De la sorte, l'activation d'une politique publique par un propriétaire et bénéficiaire final de cette politique se révèle être une stratégie efficace, voire systématiquement gagnante, dans une rivalité d'usages face à un autre propriétaire (ce qui équivaut à la configuration de confrontation "droit de propriété plus politique publique versus droit de propriété").

Nous avons vu que la plupart des arrangements locaux observés prenaient la *forme* d'une convention de droit privé (cf. Tableau 5-4, p. 320). Ces conventions de droit privé créent de nouvelles règles, extrêmement précises³⁶⁷. Elles détaillent les modalités d'exercice d'un usage (par ex. espace entre les arbres plantés par la DNF dans C_{3 Spa}), génèrent des engagements réciproques sur des mesures à prendre (par ex. abandon des recours du WWF versus étude sur la renaturation d'un tronçon

³⁶⁶ En matière de gestion des ressources naturelles et des conflits d'usage, il convient d'observer quelles sont les imbrications en terme de droits de propriété entre les usagers, particulièrement dans l'étude de processus participatifs de gestion des ressources qui impliquent des usagers multiples. Bien que tous se retrouvent à la table de discussion, tous ne sont pas égaux en terme de droits d'usage sur la ressource.

³⁶⁷ "Ce que produit une négociation, ce sont en effet des procédures (ou des manières de faire, ou de ne pas faire) et des possibilités d'action (donc des permissions, des contraintes, des interdictions, des sanctions en cas de dérogation aux règles établies par les négociateurs)" (Bourque et Thuderoz 2002: 45).

de la Dranse dans C₆ Champsec), prévoient des réunions de suivi (par ex. pour le *modus vivendi* entre Spa Monopole et la DNF dans C₃ Spa). Ainsi, les arrangements locaux, élaborés en fonction d'une rivalité bien déterminée, sont générateurs de modalités de coordination des différents usages et, de la sorte, contribuent à l'intégration dans la gestion de la ressource. Ils répondent directement aux besoins des usagers et améliorent la compatibilité entre usages concurrents. De plus, la légitimité de ces arrangements semble assez forte. Aucun des usagers tiers ne vient les dénoncer et les autorités publiques se félicitent de leur adoption (par ex. commune de Bagnes dans C₆ Champsec).

Il convient d'ajouter encore deux remarques sur ces arrangements locaux, l'une relative à la question des servitudes et l'autre au principe d'accession. Dans la mesure où les arrangements locaux sont difficilement réversibles, ils sont aussi créateurs de "servitudes" sur les droits de propriété. Dans C₅ Mauvoisin et C₆ Champsec, il serait aujourd'hui difficilement acceptable qu'un repreneur des concessions des FMM supprime les débits minimaux octroyés à la Dranse. De même, le service des Barrages est aujourd'hui tenu de conserver une réserve d'empotement dans le barrage de la Vesdre (C₂ Inondations). Il serait tout aussi difficile pour la DNF de revenir à une production intensive de résineux. Ainsi, les droits de propriété se trouvent limités dans leur portée par les arrangements locaux, ce qui équivaut à l'établissement de servitudes. Par ailleurs, le principe d'accession, propre à la propriété foncière, est ébranlé par l'analyse de la répartition de la propriété sur l'eau³⁶⁸. D'une part, la propriété sur l'eau peut être découplée de celle du sol par simple acte notarié (C₃ Spa). D'autre part, à partir du moment où ce découplage est réalisé, se pose alors la question de savoir lequel des deux propriétaires peut faire jouer le principe d'accession. Ce n'est pas nécessairement le propriétaire du sol. Dans le cas C₃ Spa, Spa monopole, avec le *modus vivendi*, est parvenue à renverser ce principe d'accession et à soumettre l'exploitation du sol à ses impératifs en matière de production d'eau minérale. Cela confirme une intuition déjà formulée et selon laquelle la portée du principe d'accession est contingente, c'est-à-dire qu'elle dépend des circonstances et de la personnalité du propriétaire et qu'elle peut aussi bien fonctionner en faveur de l'exploitation que de la protection de la ressource (Varone 2001: 199). Ainsi, les arrangements locaux possèdent la capacité de modifier les droits de propriété, notamment à la faveur d'une meilleure protection de la ressource, et d'établir des servitudes sur la propriété foncière. Les droits de propriété évoluent davantage dans le temps que ce que peut le laisser penser une analyse formelle du régime institutionnel de ressource. Si les principes de la propriété (privée) demeurent inchangés, la portée de celle-ci évolue au gré des propriétaires et des résolutions de rivalités.

Si l'on considère l'ensemble des arrangements locaux, nous pouvons voir que les rivalités d'usages ne sont pas nécessairement *arbitrées par un tiers*. En premier lieu, les propriétaires formels de la ressource restent en retrait des rivalités et ne jouent pas un rôle d'arbitre (par ex. Ville de Spa dans C₃ Spa ou commune de Bagnes dans C₆ Champsec). Les

seuls cas d'arbitrage de la part de propriétaires formels se produisent dans le cas d'une activation indirecte de leur propriété, dans le cas d'une demande de concession (C₄ Louvie) ou d'une demande de droit d'usage de leur propriété (C₂ Inondations). Dans tout les autres cas, l'arbitrage est extérieur, soit qu'il relève d'une décision judiciaire (C₁ Verviers), soit qu'il relève des usagers eux-mêmes. Dans cette dernière situation, les usagers négocient et l'arbitrage résulte du compromis atteint. Dans les cas C₅ Mauvoisin et C₆ Champsec, les FMM acceptent une partie des revendications du WWF et dans le cas C₃ Spa, c'est la DGRNE, autorité de tutelle de la DNF qui tranche les points les plus litigieux de l'accord, afin de trouver le compromis avec Spa Monopole. Dans la plupart des cas, à l'exception de C₂ Inondations pour lequel aucune règle n'existait, l'arbitrage se fait en fonction des règles matérielles activées par les usagers. Ainsi, l'arbitrage entre les usages ne résulte, en général, pas du bon vouloir du propriétaire, mais plutôt d'une négociation sur base de règles matérielles.

En revanche, les processus de résolution de rivalité peuvent être stimulés par des "entrepreneurs politiques" (*policy entrepreneurs*) (Kingdon 1984). Dans C₄ Louvie, les conditions de la mise en œuvre de l'arrangement local sont portées par Albert Maret, devenu entretemps président de Bagnes, qui couple l'engagement des FMM de réaliser une adduction pour Vollèges et la pénurie d'eau que connaît Verbier (Bagnes) suite à son développement touristique. Il constitue un facteur d'intégration des usages de l'eau au sein du Val de Bagnes. Tout comme Kingdon met en évidence le rôle des *policy entrepreneurs* dans le couplage des problèmes qui aboutit à l'adoption de politiques publiques, nous constatons un phénomène similaire avec les conventions de droit privé et les droits de propriété dans les résolutions de rivalités d'usages.

Il ne convient pas ici de mener une comparaison des régimes institutionnels de l'eau de la Belgique et de la Suisse. Le nombre de cas étudiés est trop réduit et les arrangements locaux disséminés dans le temps. Toutefois, quelques différences ressortent des rivalités d'usages. D'abord, le régime suisse permet une protection plus effective de l'écologie et des écosystèmes. Il possède aussi des dispositions plus précises sur la gestion des barrages, avec des règles pour les débits résiduels minimaux. Enfin, il se distingue par l'importance des règles procédurales qui font entrer les associations environnementales dans la décision, au moyen des droits d'opposition à des projets et de recours contre des décisions administratives. En Belgique, en revanche, les rivalités se résolvent de façon plus souple entre les acteurs, mis à part le cas de Verviers, bien sûr. Les arrangements locaux sont moins souvent établis à l'"ombre de la loi" ou sous la menace d'une décision judiciaire, bien que celle-ci reste envisageable (C₃ Spa). En ce qui concerne la mise en œuvre des politiques publiques, peu de différences sont observables. Compte tenu de la régionalisation en Belgique et du fédéralisme d'exécution en Suisse, la mise en œuvre relève de la Région ou du Canton. Les intérêts particuliers locaux sont très fortement représentés dans l'un et l'autre cas (par ex. respect des intérêts de Spa Monopole en Belgique ou des hydro-

³⁶⁸ "La propriété du sol emporte la propriété du dessous et du dessus" (art. 552 CC belge) et aussi art. 667 du code civil

électriciens en Suisse). A la différence de la Belgique, ce localisme est néanmoins contrecarré en Suisse par le fédéralisme d'exécution qui prévoit un recours au fédéral contre des transpositions de lois réalisées en dilettante. L'action en justice pour forcer la mise en œuvre d'une politique publique paraît *a priori* plus efficace en Suisse qu'en Belgique. Elle représente une menace crédible en Suisse qui pousse l'usager rival à négocier (cf. action du WWF sur base de règles procédurales dans C₃ Mauvoisin et C₆ Champsec). Ainsi, le contexte institutionnel influence en partie le mode de résolution des rivalités et peut faciliter l'adoption d'arrangements locaux. Il est toutefois difficile d'aller au-delà de ces considérations générales et nous renonçons à évaluer les deux régimes dans leur ensemble. Ce qui compte véritablement dans les rivalités d'usages ce sont, au fond, davantage les règles en usage que l'architecture générale et la cohérence du régime³⁶⁹. Il est intéressant de se pencher sur l'utilisation qu'ont les usagers des règles et de voir comment ils se les approprient en fonction de leur usage ou de leurs ressources. Avec les arrangements locaux, des règles spécifiques à une situation se construisent à partir de règles, plus générales, qui définissent le cadre de l'action. Ainsi, le régime fournit le cadre de l'action, mais ne détermine pas *a priori* les modalités et la forme que prennent les arrangements locaux.

5.4.4. Négociation et résultats des arrangement locaux

Avec le processus, nous revenons sur les attributs de l'arrangement local, les alternatives à celui-ci ainsi que sur les motivations des usagers à négocier. Nous regardons ensuite le degré de conflictualité de la rivalité, le rôle joué par l'Etat et la distribution du pouvoir entre les usagers. Nous terminons avec la révision du modèle d'analyse.

Le *degré de contrainte* dans l'arrangement local s'illustre principalement par le poids que pèsent les décisions contraignantes de l'Etat sur cet arrangement, mais tient aussi compte des contraintes subies par les usagers qui les incitent à conclure des accords consentis. En premier lieu, nous trouvons très peu de mesures coercitives. Mis à part le cas C₁ Verviers, tous les arrangements locaux sont négociés entre les parties. Ainsi, nous observons une présence importante de règlements privés, sans intervention directe de l'Etat, particulièrement dans les configurations "droit de propriété versus politique publique" où ils n'étaient pas attendus. Ceci ne signifie pas pour autant une absence de contraintes qui pèseraient sur les usagers. C'est pour cette raison que nous nous soucions de la nature du consentement. Dans la plupart des cas, le consentement se réalise sous la menace d'une action administrative ou judiciaire (C₃ Spa, C₄ Louvie, C₅ Mauvoisin et C₆ Champsec). L'usager qui fait la demande d'un règlement de la rivalité a la possibilité, et la connaissance de cette possibilité, de recourir

helvétique.

³⁶⁹ "In a system governed by a "rule of law," the general legal framework in use will have its source in actions taken in constitutional, legislative, and administrative settings augmented by decisions taken by individuals in many different particular settings. In other words, the rules-in-form are consistent with the rules-in-use (Sproule-Jones 1993). In a system

aux institutions judiciaires ou à l'administration, voire d'exercer des pressions politiques sur l'administration compétente. Toutefois, l'utilisateur qui demande la résolution, tout comme son rival, préfère une solution à l'amiable plutôt qu'une décision judiciaire. L'incertitude liée à l'issue du procès est très importante dans le choix de la négociation (C₃ Mauvoisin et C₆ Champsec). L'établissement ou le maintien de bonnes relations avec l'utilisateur adverse joue également en faveur d'une solution négociée (C₃ Spa et C₄ Louvie). Les arrangements locaux résultent très rarement de mesures coercitives, mais bien qu'ils soient consentis, ils sont tout de même conclus sur des équilibres de contraintes auxquelles sont soumis les usagers (y compris les coûts d'un recours en justice pour le Groupe Action Eau dans le cas C₁ Verviers).

La *distribution des coûts dans l'arrangement local*, en terme de coûts nets, appellé elle aussi à quelques commentaires. Dans aucun des cas étudiés, l'une des parties ne subit des coûts insurmontables. Dans le cas C₁ Verviers, les coûts sont entièrement externalisés vers l'Etat belge et la Région wallonne. Le cas C₄ Louvie est le seul où l'une des parties subit des coûts importants. A. Maret achète un droit de disposition sur l'eau de la Dranse dont le prix est fixé par le propriétaire, mais dans la perspective de gains importants dus à la production hydro-électrique. De plus, la construction de l'aqueduc de Louvie est en partie subsidiée par l'Etat du Valais. Par contre, pour tous les arrangements négociés, ces cas où le propriétaire accepte de perdre, les coûts nets que ce propriétaire doit subir restent faibles. Pour le cas C₂ Inondations, il ne s'agit que d'un risque minime. Dans le cas C₃ Spa, suite à une distribution des tâches et des coûts entre les deux usagers, la DNF subit une perte, notamment sur la vente du bois, mais sur un marché déjà déprimé. Aussi, la baisse de rendement de la forêt est-elle peu importante pour elle. Enfin, dans les cas C₅ Mauvoisin et C₆ Champsec, les FMM supportent seules le coût de l'arrangement face au WWF. Seulement, au regard des contraintes auxquelles elles font face, ainsi que du chiffre d'affaire de l'entreprise, ces coûts restent faibles et ne portent pas préjudice à l'activité productive. Ainsi, nous observons qu'aucun usager n'est atteint de manière vitale dans son usage ni ne subit des coûts élevés du fait de l'arrangement local.

En ce qui concerne les *alternatives* possibles aux arrangements locaux qui ont été retenus dans les cas étudiés, nous constatons avant toute chose que la plupart des arrangements locaux sont conclus sur des stratégies de premier choix (cf. Tableau 5-9)³⁷⁰. C'est la première alternative, ou du moins la plus souhaitable pour l'utilisateur, qui est le plus souvent retenue. Toutefois, certaines stratégies arrivent en deuxième choix, et ceci pour deux raisons. Soit la première stratégie n'était pas suffisante pour parvenir à un arrangement local (par ex. les protestations publiques du Groupe Action Eau (C₁ Verviers) ou le refus initial des FMM d'entrer en matière face aux revendications du WWF (C₅ Mauvoisin), soit l'autre partie refusait d'entrer

that is not governed by a "rule of law," there may be central laws and considerable effort made to enforce them, but individuals attempt to evade rather than obey the law" (Ostrom et Ostrom 2004: 115).

³⁷⁰ Nous procédons ici à une reconstruction sur base de la connaissance que nous avons des cas et des régimes institutionnels de gestion de l'eau en place dans les deux pays, en raison du fait que les usagers évoquent très peu ces alternatives et qu'aucune source primaire ne vient combler ce déficit d'information.

en matière sur cette base et proposait immédiatement l'alternative (par ex. Maret ne peut pas négocier une simple concession des eaux de la Dranse car Vollèges veut un accord qui intègre la distribution d'eau (C₄ Louvie)). Les autres alternatives aux arrangements locaux, et qui n'ont pas été retenues, sont de différente nature et susceptibles de s'imposer en cas d'échec de la solution négociée. Dans les accords négociés, l'alternative la plus fréquente est l'action judiciaire (ou administrative) (C₃ Spa, C₄ Louvie, C₅ Mauvoisin et C₆ Champsec). D'une certaine manière, les arrangements négociés ou bilatéraux se situent à l'ombre de la loi. La loi fournit le cadre de l'arrangement et sévit faute d'accord entre les parties.

Tableau 5-9: Transitivité des préférences chez les usagers dans les cas retenus dans le bassin de la Vesdre et le Val de Bagnes

Transitivité des Préférences	Usager 1	Usager 2
C ₁ Verviers	Groupe Action Eau: Protestation publique > Négocier avec la Ville > Action en justice sur potabilité de l'eau (AR 1965) > Recours aux Communautés européennes (Carence d'Etat sur directive 80/778) > Action en justice sur saturnisme et hygiène publique > Refus de paiement des factures d'eau	Ville de Verviers: Information de la population > Immobilisme > Mise en œuvre de solutions transitoires > Pressions politiques accrues sur les autorités nationales > Cession plus hâtive du réseau à la SNDE > Augmentation du prix de l'eau industrielle > Négociation avec le Groupe Action Eau
C ₂ Inondations	Chaudfontaine: Demande au MET > Demande de légiférer sur la gestion des barrages > Mobilisation populaire	ERPE: Négociation avec le MET > Pression politique > Clarification de ses droits de propriété sur l'eau
C ₃ Spa	Spa Monopole: Négociation avec DNF > Pression politique > Action en justice	DNF: Négociation avec Spa Monopole > Refus de considérer la demande
C ₄ Louvie	Maret: Simple concession > Négociation avec Vollèges (temps et adhésion) > Action administrative ou judiciaire	Vollèges et Levron: Négociation avec Maret > Simple concession et maintien des droits sur le bisse > Concéder à EOS > Attendre une décision du Conseil d'Etat pour concéder ses eaux
C ₅ Mauvoisin	WWF: Négociation > Action judiciaire > Demande d'un débit minimal pour tout le barrage	FMM: Refus de transiger > Négociation > Action judiciaire > Abandon du projet
C ₆ Champsec	WWF: Négociation > Demande de débits minimaux plus importants > Action judiciaire > Demande de démantèlement de Champsec	FMM: Négociation > Attendre la décision du canton > Action judiciaire > Démantèlement de l'installation

Remarque: Les alternatives offertes à chaque usager sont hiérarchisées de la plus souhaitable (ou la première retenue) à la moins souhaitable. Les alternatives en gras sont celles qui ont été effectivement retenues par les usagers et qui ont conduit à un arrangement local.

Au sein d'une négociation, des desideratas plus ou moins élevés constituent eux aussi une alternative (par ex. WWF dans C₅ Mauvoisin et Vollèges dans C₄ Louvie), le retrait de l'un des usager ou l'abandon de son projet également (par ex. FMM dans C₅ Mauvoisin), tout comme la pression politique qui pousse les autorités publiques à faire appliquer la loi (par ex. Spa Monopole dans C₃ Spa). La formulation d'une demande de légiférer (par ex. Chaudfontaine dans C₂ Inondations) ou de clarifier les droits de propriété (par ex. ERPE dans C₃ Spa) peut être envisageable, mais cette alternative n'est pas véritablement

présentée. Enfin, la Ville de Verviers constitue un cas à part. Celle-ci opte pour l'immobilisme comme stratégie principale, au lieu de développer un éventail de stratégies qui auraient pu contribuer plus rapidement à mettre un terme à la rivalité (C₁ Verviers). Toutefois, l'arrangement local qui en découle lui procure satisfaction et révèle que cette politique du pire fût payante pour la Ville. Ainsi, les arrangements locaux, les accords consentis en particulier, sont adoptés dans un contexte où plusieurs alternatives se présentent. L'alternative principale à la négociation reste dans ces cas, l'action judiciaire et c'est sous la menace d'une action judiciaire que sont réglés la plupart des accords consentis.

Si les alternatives existent, pourquoi les usagers font-ils le *choix de la négociation*? Certains usagers avancent qu'ils n'ont pas eu le choix, en l'absence d'alternative crédible (Chaudfontaine dans C₂ Inondations) ou au titre d'une obligation légale (FMM dans C₅ Mauvoisin et C₆ Champsec), ou bien qu'ils avaient peu de motifs de refuser la concertation (ERPE dans C₂ Inondations et DNF dans C₃ Spa). La négociation offre à certains un gain de temps et une certitude quant à l'issue de la rivalité (Maret dans C₄ Louvie et les FMM et le WWF dans C₅ Mauvoisin et C₆ Champsec). Elle contribue également à l'entretien de bonnes relations entre les usagers rivaux (C₂ Inondations, C₃ Spa et C₆ Champsec). Cette observation abonde dans le sens de travaux de la théorie des choix collectifs sur les stratégies des acteurs dans des jeux répétés (*'Tit for tat'*) (Axelrod 1981)³⁷¹. Une fois que s'établit la confiance entre les acteurs, ceux-ci ont une inclination à coopérer. Les résolutions de rivalité ne se déroulent pas de la même manière quand les acteurs ont déjà résolu des rivalités entre eux auparavant (C₃ Spa et C₆ Champsec). Enfin, le choix de la négociation peut être fait face aux incertitudes et au temps nécessaire à l'action judiciaire (C₄ Louvie, C₅ Mauvoisin et C₆ Champsec). Ainsi, les raisons qui poussent à la négociation sont relativement diverses. Les motivations personnelles des usagers y contribuent également, quand elles se rapportent aux contraintes de l'usager, que celles-ci soient propres ou non à la rivalité (par ex. retard de chantier pour FMM dans C₅ Mauvoisin). Nous observons en fin de compte peu d'alternatives dans l'activation des règles, mais davantage sur la façon d'orienter le mode de résolution entre la négociation et l'action coercitive. L'information sur l'existence des règles est par ailleurs relativement bien maîtrisée chez les usagers, aussi bien pour les droits de propriété que pour les politiques publiques, avec pour seule exception le Groupe Action Eau (C₁ Verviers) qui partait sans connaissance, mais qui a réalisé par la suite un énorme apprentissage. Ainsi, le choix en faveur de la négociation est lié à diverses motivations, parmi lesquelles se distinguent le besoin de certitude sur la forme de la résolution et le souci de préserver de bonnes relations avec l'usager rival.

³⁷¹ "The contingent strategy that has been the object of the most scholarly attention is tit for tat in a two persons game in which an individual adopts a cooperative action in the first round and then mimics the action of the opponent in future rounds (Axelrod 1981, 1984)" (Ostrom 1990: 36). "In these models, participants adopt resolute strategies to cooperate so long as everyone else cooperates. If anyone deviates, the models posit that all others will deviate immediately and forever" (Ostrom 1990: 93).

Les arrangements locaux, lorsqu'il s'agit d'accords consentis (arrangements bilatéraux ou négociés), laissent apparaître des *points de rupture de la négociation*, des bornes que les usagers refusent de franchir, en d'autres termes des BATNA (cf. section 2.1.2.5, p. 120). Dans C₂ *Inondations*, pour l'ERPE, le point limite à la négociation consisterait au fait qu'il soit porté atteinte à la production d'eau et qu'il y ait un risque de pénurie pour le consommateur final d'eau potable. Cette position est partagée par le service des Barrages qui arbitre la rivalité. Dans le cas C₃ *Spa*, pour la DNF, il s'agit de maintenir une forêt et non pas de transformer les environs de Spa en "verger", c'est-à-dire de trop éclaircir la forêt. Pour Spa Monopole, ce serait le maintien de l'exploitation des puits pour l'alimentation du site de Bérinzenne et le maintien des résineux. Dans C₄ *Louvie*, Vollèges aurait refusé l'absence d'accord sur la distribution d'eau et, pour Maret, peut-être le financement intégral de l'adduction. Pour C₅ *Mauvoisin*, le WWF voulait absolument obtenir un débit résiduel, même symbolique, tandis que les FMM refusaient de calculer ce débit résiduel par rapport à toute la retenue d'eau. Dans le cas C₆ *Champsec*, enfin, le WWF refuse de descendre au-dessous du minimum prévu par la future LEaux (formule Matthey, art. 31 Leaux). Pour les FMM, il s'agissait justement de ne pas dépasser ce minimum. Ainsi, le point de rupture des négociations par chacune des parties est identifiable. Ces positions sont mesurables et leur coût parfois même chiffrable. Dans le cas C₅ *Mauvoisin*, les FMM savaient que le fait de calculer un débit minimum sur l'ensemble du barrage annulait le bénéfice des travaux de rehaussement. Une fois franchi ce point de rupture, les usagers sont prêts à employer l'alternative de l'action judiciaire ou administrative. Ceci confirme le fait que les arrangements négociés sont possibles que dans la mesure où les "perdants" ne perdent pas grand-chose (éventuellement grâce à une compensation). Ceux-ci préfèrent perdre un peu à la négociation, dès lors qu'ils perdent moins par rapport à l'option judiciaire (par ex. les retards de chantier dans C₅ *Mauvoisin*). L'alternative judiciaire existe bien, mais elle est écartée, dans la plupart des cas, en raison du temps et de l'incertitude liée à la décision. La négociation est l'alternative préférée des usagers, mais uniquement dans la mesure où les engagements à prendre se maintiennent à l'intérieur de certaines limites clairement identifiées, notamment en terme de coûts.

Si l'on s'attarde sur les deux cas C₅ *Mauvoisin* et C₆ *Champsec*, on s'aperçoit bien que le propriétaire accepte de "perdre" face au bénéficiaire final d'une politique publique, mais sans que cela n'attente à son usage. Il fait le choix de la négociation, et d'une renonciation relative à ses droits, dans la mesure où ce type d'arrangement lui évite de perdre davantage que s'il avait adopté une stratégie moins accommodante (par ex. le recours à l'arbitrage de l'Etat). Il semble, de ce fait, qu'un propriétaire placé en situation de rivalité avec le bénéficiaire final d'une politique publique ait intérêt à aboutir à un arrangement négocié, en fonction de certaines circonstances, souvent extérieures à la rivalité proprement dite (par ex. manque à gagner des retards du chantier de rehaussement du barrage), lorsque celui-ci représente la meilleure alternative et qu'il réduit l'incertitude. Ainsi, pour garantir l'accès du bénéficiaire d'une politique publique à la ressource, l'Etat n'intervient pas

nécessairement pour indemniser le propriétaire. L'indemnisation du propriétaire ne constitue pas une condition nécessaire à la résolution de la rivalité.

Il convient encore de souligner le *rôle de l'Etat* dans les arrangements locaux. Dans les résolutions de rivalité, la position de l'Etat est triple: il fixe les règles, il est le garant du respect de ces règles et parfois arbitre entre celles-ci et enfin il peut être lui-même propriétaire ou usager de la ressource. Le premier rôle de l'Etat, de fixer les règles, est incontestable et fondamental. Ces règles servent d'éléments de base à la résolution de rivalité. Afin de faciliter ces résolutions de rivalité, l'Etat a le devoir de veiller à la cohérence de l'ensemble des règles, d'assurer la mise en œuvre effective de ces règles et d'en faciliter l'activation. Le second rôle de l'Etat est d'être le garant des règles. D'une part, il est le garant des droits de propriété. Ceux-ci sont faciles à faire valoir et la légitimité du propriétaire est forte. D'autre part, les choses sont moins évidentes pour les politiques publiques. Pour faire valoir celles-ci, l'usager doit se débrouiller seul pour se faire reconnaître comme bénéficiaire final d'une politique et sans qu'une procédure appropriée n'existe (par ex. guichet et certificat de reconnaissance). C'est surtout l'action en justice qui lui procure cette reconnaissance. La garantie de l'Etat apportée aux politiques publiques est entamée par l'absence de mécanisme de reconnaissance des bénéficiaires finaux. Dans nombre de cas, la justice ou l'exécutif tranche (par ex. décision du Conseil d'Etat dans C₅ Mauvoisin). L'alternative judiciaire reste une possibilité dans toutes les rivalités d'usages observées. En revanche, l'arbitrage par la médiation est beaucoup plus rare de la part de l'Etat. Celui-ci ne se donne pas pour vocation d'être le médiateur de solutions négociées (par ex. il est absent à ce titre dans C₁ Verviers et il ne remplit pas sa fonction de conciliateur dans C₅ Mauvoisin et C₆ Champsec), même s'il intervient davantage de cette manière à partir du moment où il est lui-même propriétaire et usager de la ressource (C₂ Inondations et C₃ Spa). Le rôle de l'Etat propriétaire et usager est davantage marqué dans les cas de la Vesdre que dans ceux du Val de Bagnes (DNF pour C₃ Spa et ERPE et service des Barrages pour C₂ Inondations). Cette position lui permet d'arbitrer entre usages concurrents sans se départir d'un souci de défense de l'intérêt général, ce qui n'optimise pas son usage mais permet de répondre à une demande sociale. Ainsi, l'acteur public semble ne pas se contenter de préserver ses intérêts d'usager, mais il se positionne par rapport à la défense de l'intérêt général. Tantôt l'Etat est garant des règles, tantôt il est acteur par les droits de propriété qu'il possède sur la ressource, ce qui ne l'immunise pas pour autant contre ses propres politiques publiques.

Dans la plupart des cas étudiés, l'*hostilité* (ou le degré de conflictualité) est faible entre les usagers. Le conflit, au sens où l'un des usagers reste campé sur ses positions et qu'aucun des deux ne cède³⁷², ne se produit que dans le cas C₁ Verviers où les règles sont bafouées par l'autorité publique, en l'occurrence la Ville de Verviers. Le cas C₅ Mauvoisin reflète aussi une situation conflictuelle au départ, mais le poids des règles, en particulier des règles procédurales, couplé à la détermination

³⁷² Le conflit est une relation antagonique où l'hostilité entre les parties est forte (Freund 1983).

du WWF font basculer la stratégie des FMM vers une conciliation. De même, dans C_3 Spa, la rivalité se résout bien avant qu'un conflit ne puisse éclater entre les deux usagers. Il est intéressant de souligner le fait que l'extinction du conflit et la résolution de la rivalité ne se produisent pas nécessairement de façon simultanée (dans le cas C_1 Verviers, le conflit est éteint en 1985 suite à la décision de la Cour d'Appel, alors que la rivalité n'est effectivement résolue qu'en 1992 au moment de l'entrée en service de la station de traitement). La perspective d'une résolution permet d'éteindre le conflit. D'une manière générale l'intensité de la rivalité reste faible et celle-ci ne tourne pas au conflit. Le conflit n'est qu'une forme extrême de rivalité qui n'est pas nécessairement atteinte (par ex. sous la forme d'une "crise") pour qu'il y ait résolution. Toutefois, l'hostilité semble jouer un rôle dans le fait que les usagers en rivalité vont plutôt s'orienter vers une solution négociée ou une solution coercitive. Plus les relations sont hostiles, plus il devient difficile de négocier et d'échapper ainsi à une issue coercitive et à une solution gagnant-perdant (Moore 1987: 5; Dziedzicki 2001: 178). Nous formulons l'hypothèse que si le degré d'hostilité entre les usagers rivaux est très élevé (conflit), l'arrangement local résulte d'une décision coercitive. Dans une autre mesure, les acteurs sont rationnels et raisonnables, y compris dans le conflit (March et Olsen 1989). Ils n'aiment pas vivre dans le conflit et ne supportent pas l'incertitude liée à l'issue du conflit, ce qui les incite au compromis avec leur adversaire, c'est-à-dire à une forme d'échange qui permet, au final, que "la dépense globale [soit] plus faible que si l'on poursuivait ou commençait le conflit" (Simmel [1908] 1999: 341; Bourque et Thuderoz 2002: 28). Ceci nous amène à penser que la négociation sera toujours retenue si elle représente à une alternative crédible au conflit.

Finalement, parmi les différents usagers et acteurs, nous pouvons désormais nous demander *qui a du pouvoir* et sur quoi repose ce pouvoir? Par pouvoir, nous nous en tenons à une définition classique de la science politique qui consiste à faire faire à l'autre ce qu'il n'aurait pas fait sans votre injonction (Weber [1956] 1995; Dahl 1961). Nous écartons d'emblée le propriétaire formel dans la mesure où il a cédé ses droits sur la ressource (par ex. l'Etat par rapport au réservoir de la Gileppe dans C_1 Verviers ou la commune de Bagnes dans C_6 Champsec). L'appropriateur reste un acteur fort, surtout si sa puissance économique de producteur s'ajoute à son droit de disposition sur la ressource (par ex. Spa Monopole dans C_3 Spa ou les FMM dans C_5 Mauvoisin). Il peut, de plus, exercer une influence politique sur les autorités publiques (respectivement vis-à-vis de la Ville de Spa et de la Région wallonne et vis-à-vis de la commune de Bagnes et du canton du Valais). Ensuite, les associations environnementales peuvent acquérir du pouvoir dans la mesure où leur action est soutenue par des règles procédurales qui leur permettent de s'opposer à un projet ou de recourir contre une décision administrative (par ex. le WWF dans C_5 Mauvoisin et C_6 Champsec). Par contraste, les autorités publiques sont des acteurs relativement faibles qui ont tendance à se ranger derrière les intérêts économiques (par ex. la Ville de Verviers défend les intérêts de l'industrie au-delà de toute limite, le Département à l'Energie de l'Etat du Valais défend les hydro-électriciens et la DGRNE wallonne reste sensible aux intérêts de Spa Monopole). Les communes de Spa et de Bagnes, pour leur part, ne révèlent pas non plus leur

pouvoir dans la mesure où elles restent en retrait des rivalités. Elles sont focalisées sur leurs rentes et manquent de connaissances techniques pour contrevenir aux demandes de l'opérateur. Par exemple, dans C₆ Champsec, Bagnes s'est vite empressée de signer le renouvellement de concession pour ne pas avoir à se soucier des négociations sur les débits minimaux dont elle a laissé la charge aux FMM. Il reste à savoir sur quoi repose ce pouvoir et sous quelles conditions il s'exerce? Pour les entreprises, ce pouvoir se base sur l'argent. Elles acquièrent la propriété de la ressource, versent des dividendes et des impôts aux autorités publiques et peuvent pousser à une mise en œuvre effective des politiques publiques dans la mesure où celles-ci servent leurs intérêts. De leur côté, les autorités publiques pâtissent d'une inertie importante et de compétences techniques limitées. Il leur est difficile de faire la part entre la défense des intérêts des entreprises et celle de l'intérêt général (par ex. pour limiter les coûts subis par les riverains pour la protection des aquifères de Spa en fonction de leur efficience, notamment en ce qui concerne la mise en conformité des citernes à mazout). Par rapport à elles, les entreprises peuvent opérer une transaction qui renforce leur pouvoir et qui consiste à verser une rente sur la ressource, des impôts et assurer de l'emploi. Les autorités publiques ne risquent pas de prendre parti contre les entreprises tant qu'elles en bénéficient. Enfin, les associations environnementales développent leur pouvoir au moyen d'une combinaison faite de règles procédurales disponibles, de détermination et de compétences techniques. C'est ce dernier élément qui manquait certainement au Groupe Eau pour devenir un interlocuteur crédible, en dépit d'une revendication tout à fait légitime (C₁ Verviers). Les acteurs forts des résolutions de rivalités sont donc les entreprises, des producteurs qui s'approprient la ressource, et, dans une moindre mesure, les associations environnementales. La combinaison gagnante en terme de pouvoir consiste à avoir un droit de propriété sur la ressource, disposer de ressources financières, avoir un soutien politique et, de plus, être porté par des politiques publiques favorables.

Quant à savoir ce qui prime dans l'établissement du pouvoir d'un usager, les règles ou les ressources d'action, il semble que les règles demeurent importantes. Il est évident que si l'on possède des règles et pas de ressources, on n'aboutit à rien. Toutefois, il est possible pour un usager de se constituer des ressources d'action en s'organisant (par ex. Groupe Action Eau). Aucun acteur n'est d'absolument dépourvu de ressources d'action. À l'inverse, un usager reconnu par aucune règle et qui dispose de ressources d'action importantes doit se constituer, non pas des ressources, mais des règles. Cet usager devra exercer des pressions (*lobbying*) sur les autorités publiques pour obtenir une règle (au sein d'une politique publique) qui défende ou reconnaisse la légitimité de son usage, sans garantie de succès. L'alternative consisterait pour lui à acheter les droits de propriété de tous les usagers rivaux, ce qui lui éviterait d'entrer dans une confrontation de règles. Ainsi, l'Etat établit des règles susceptibles de réduire les asymétries entre les acteurs, même si la dotation en ressources de ceux-ci est inégale. Il ne suffit pas d'avoir des ressources illimitées pour avoir le pouvoir. Les règles donnent une capacité d'agir à des acteurs autres que les producteurs (par ex. les associations environnementales).

5.4.5. Révision du modèle d'analyse

Conformément aux résultats de la comparaison, nous proposons d'amender notre modèle d'analyse et de le rendre plus proche des cas empiriques étudiés. Les deux phases *d'activation et de confrontation* sont le résultat d'un découpage analytique et non pas d'une schématisation du processus de résolution. Il s'agissait de repérer la place des règles dans les résolutions de rivalités. Sur ce point, les résultats sont encourageants. Le jeu des acteurs s'appuie effectivement sur des droits de propriété et des politiques publiques. Les hypothèses d'activation sont, pour l'essentiel, vérifiées: lorsque l'utilisateur possède un titre de propriété qui lui donne des droits sur la ressource, il l'active. Lorsqu'il n'est pas propriétaire, il active une politique publique qui le reconnaît comme bénéficiaire final. La comparaison nous a, de plus, amené deux autres formes d'activation, l'activation "indirecte", où un usager non propriétaire et non bénéficiaire en appelle au propriétaire formel de la ressource pour arbitrer la rivalité, et l'activation "combinée" d'un droit de propriété et d'une politique publique. Il convient d'ajouter qu'une fois la règle activée, l'utilisateur s'en tient à cette règle et ne change pas de stratégie d'activation en cours de résolution. Ainsi, les résolutions de rivalités commencent bien avec l'activation de composantes du régime.

Le modèle d'analyse n'avait pas vocation à théoriser les processus à l'œuvre dans les résolutions de rivalités, mais à établir un lien entre les règles activées et l'issue de la rivalité. Il s'avère que la relation présumée entre la configuration de confrontation des règles et le type d'arrangement local n'est pas convaincante. Seuls deux cas sur six confirment les hypothèses de confrontation. Une confrontation "droit de propriété versus droit de propriété" débouche sur un arrangement bilatéral dans un cas sur deux et la confrontation "politique publique versus droit de propriété" sur un arrangement compensatoire dans un cas sur quatre. Quatre cas sont des arrangements négociés selon lesquels un propriétaire accepte de perdre un peu face à l'autre usager pour mettre fin à la rivalité. Deux éléments viennent invalider le modèle d'analyse sur les résultats de la confrontation de règles: le choix des usagers pour la négociation sous la menace d'une action coercitive (ou judiciaire); et l'influence de l'importance des coûts nets (faibles ou significatifs) dans l'arrangement local.

Nous proposons d'amender le modèle d'analyse de sorte d'inclure les observations empiriques issues de la comparaison (cf. Figure 5-1). Différents éléments apparaissent, qu'il nous faut désormais considérer dans une perspective plus théorique. En matière d'activation (1), nous conservons les deux premières hypothèses H_1 et H_2 dont le test fut convaincant et incluons les phénomènes d'activation "indirecte" et d'activation "combinée". Pour l'activation "combinée", nous amendons l'hypothèse H_3 . L'utilisateur qui dispose d'un droit de propriété et d'une politique active les deux face à l'utilisateur rival, et non pas seulement la politique publique lorsqu'il ne peut pas exclure l'autre usager avec les droits de propriété:

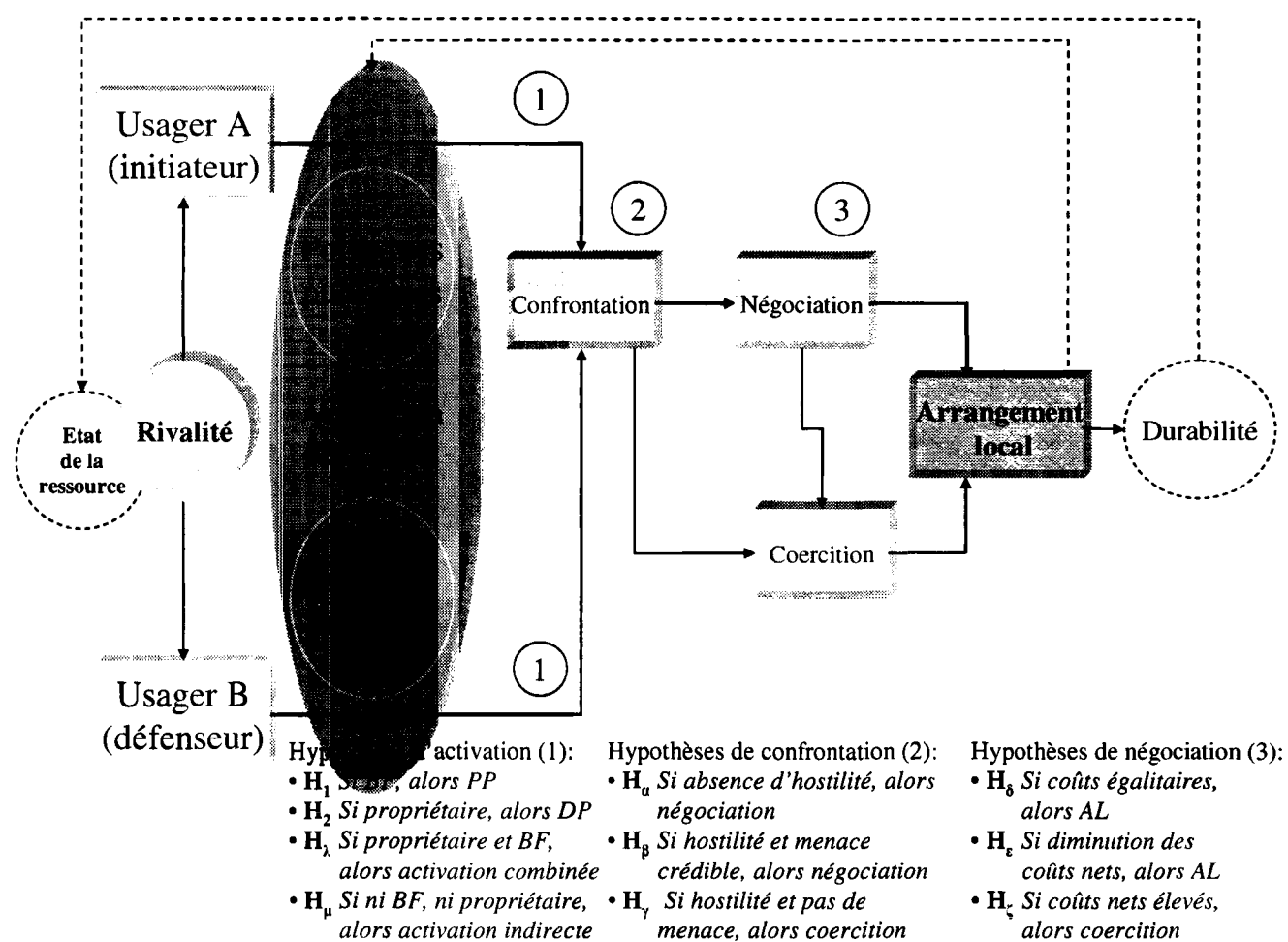
- H_3 : Si l'utilisateur dispose d'un droit de propriété et d'une politique publique, il active les deux.

Le droit de propriété lui facilite la reconnaissance comme bénéficiaire final de la politique publique. Cette activation combinée le place dans une position particulièrement favorable face à l'utilisateur rival. La politique publique vient hiérarchiser les droits de propriété applicables à la ressource (particulièrement entre des droits de propriété égaux et entre lesquels il est difficile d'arbitrer). L'observation de l'activation "indirecte" nous amène à formuler une quatrième hypothèse d'activation:

- H_4 : Si l'utilisateur n'est ni propriétaire, ni bénéficiaire final d'une politique publique, alors il procède à une activation indirecte, c'est-à-dire qu'il demande l'arbitrage du propriétaire formel de la ressource.

L'activation "indirecte", qui demande l'arbitrage au propriétaire, renvoie directement à un processus de négociation dans la mesure où l'utilisateur initiateur de la rivalité n'a pas les moyens (absence de règles) de menacer son rival d'une action en justice. Au final, le modèle d'analyse révisé reste fidèle au modèle initial pour la phase d'activation, même s'il prend en compte quelques amendements suggérés par les observations empiriques.

Figure 5-1: Modèle d'analyse révisé



S'agissant de la phase de confrontation, nous abandonnons l'ambition de montrer que l'arrangement local dépend des règles activées. L'activation de règles reste importante dans la mesure où elle dote l'utilisateur d'une capacité à se confronter à son rival, voire à aller au conflit. L'activation demeure la première phase vers la résolution de la rivalité. Par contre, il n'existe pas de lien entre la configuration de confrontation et le type d'arrangement local qui met fin à la rivalité. La typologie des arrangements locaux est également évacuée, bien que les deux attributs – degré de coercition de l'arrangement et distribution des coûts – restent essentiels à la formation des arrangements locaux. Les résultats des études de cas nous suggèrent de ne pas nous contenter d'établir des relations entre des états (rivalité-confrontation-arrangement local), mais de tenir davantage compte du processus³⁷³. D'abord, nous établissons une distinction entre les usagers en rivalité, entre celui qui initie le règlement de la rivalité (ou sa mise en confrontation), l'utilisateur A, l'initiateur (*challenger*), et le défenseur d'une position établie, l'utilisateur B (*defender*). Ensuite, nous mettons en avant le choix des usagers de négocier ou non (degré de coercition) avant de nous intéresser au lien entre négociation et arrangement local. La confrontation à laquelle parviennent les usagers, une fois l'activation réalisée, n'est pas seulement une question de règles, mais aussi une question de relations interpersonnelles (qui peut aussi dépendre des objectifs et des contraintes de chacun). L'hostilité de l'un pour l'autre, le crédit et l'estime que chacun accorde au rival, est essentielle dans le choix de la négociation. Une trop grande hostilité entre les deux parties mine toute possibilité de discussion ou de compromis³⁷⁴. Toutefois, nous supposons que l'initiateur préfère la négociation au conflit; il s'agit souvent d'un entrant qui souhaite s'établir dans le bassin. Le défenseur, en revanche, peut avoir des réactions variées face à la revendication de l'initiateur. Le second facteur qui affecte la tournure que prend la confrontation est la capacité de l'initiateur à constituer une menace crédible suite à l'activation des règles. Même si l'initiateur préfère la négociation, l'opportunité de conduire le défenseur en justice, notamment, renforce sa capacité à obtenir une négociation. Dans la mesure où la menace n'est pas perçue comme crédible par le défenseur, c'est-à-dire que l'initiateur ne risque pas de porter atteinte à ses intérêts (vitaux) (par ex. dans C₁ Verviers, la Ville de Verviers même condamnée par le tribunal n'aurait pas eu à financer la station de traitement, ni à dédommager les victimes du saturnisme), alors celui-ci dédaignera l'initiateur et refusera d'entrer en matière ou de négocier pour mettre un terme à la procédure judiciaire entamée. Ceci nous amène à formuler trois nouvelles hypothèses de confrontation (2):

- H_a: En l'absence d'hostilité entre les usagers, ceux-ci se tournent vers la négociation pour trouver un arrangement.

L'option de la négociation ne repose pas uniquement sur la capacité de l'initiateur à aller au conflit (par ex. Chaudfontaine dans C₂ Inondations). L'absence d'hostilité signifie aussi que les deux parties sont ouvertes à la discussion. Une

³⁷³ Il n'y a dès lors plus lieu de croire, non plus, qu'un arrangement négocié (accord volontaire et coûts redistribués) n'est pas possible dans une configuration "politique publique versus politique publique" (H₅).

tradition de coopération entre les usagers ou la présence d'un défenseur ou d'un arbitre (propriétaire formel) philanthrope ou animé par la promotion de l'intérêt général (par ex. propriétaire public) y contribue. *A priori*, nous pensons que l'hypothèse H_{μ} renvoie directement à cette hypothèse-ci. L'intérêt pour la négociation est également lié à la possibilité de réaliser une transaction, notamment entre deux propriétaires (Coase 1960).

- H_{β} : *Si l'hostilité est forte et que l'initiateur représente une menace crédible pour le défenseur, alors les deux usagers négocient.*

L'hostilité tient ici au fait qu'au moins un des usagers, souvent le défenseur, refuse de considérer la revendication de l'usager rival (souvent l'initiateur) et d'entrer en matière. Il est évident que la *menace crédible* se rapporte essentiellement à la capacité de l'initiateur à conduire le défenseur en justice, mais pas seulement. Il s'agit d'une appréciation subjective, de la représentation que le défenseur se fait de la menace, notamment en fonction de ses propres objectifs et contraintes, mais aussi ceux de son rival.

- H_{γ} : *Si l'hostilité est forte et en l'absence de menace pour le défenseur, alors l'arrangement local est une décision coercitive.*

Si l'initiateur n'a pas la possibilité de nuire véritablement aux intérêts du défenseur, le défenseur n'a pas la motivation suffisante pour entamer un processus de négociation. Il laisse le soin aux autorités publiques (justice ou administration) de trancher la rivalité. L'alternative de la négociation renvoie, à son tour, à une troisième série d'hypothèses.

La condition de coût est essentielle à la réussite de la négociation. Non seulement il importe de savoir comment sont répartis les coûts nets entre les usagers (égalitaires ou redistribués), mais aussi de connaître le montant de ces coûts nets (élevés ou faibles), particulièrement lorsqu'ils s'agit de coûts redistribués (coûts nets pour le perdant), ce qui nous conduit à formuler trois hypothèses sur la relation entre la négociation et l'arrangement local (3):

- H_{δ} : *Si les coûts sont égalitaires, alors les usagers aboutissent à un arrangement local par la négociation.*

L'arrangement local découle du fait que les usagers sont parvenus à se partager les coûts nets de l'arrangement de manière égalitaire. Cette hypothèse reprend les cas d'échange ou de transaction et amène à une solution proche de l'arrangement bilatéral (accord consenti et coûts égalitaires). Il est toutefois possible que le coût égalitaire résulte non pas d'une transaction, mais d'une externalisation des coûts de l'arrangement local vers les tiers ou vers l'Etat.

- H_{ϵ} : *Si la négociation parvient à réduire les coûts nets (pour le défenseur), alors elle aboutit à un arrangement local.*

³⁷⁴ Y compris lorsqu'un conflit débouche finalement sur une négociation et un compromis, il faut au préalable que le regard de l'usager sur l'autre ait un tant soit peu évolué vers plus de considération et de respect.

Cette hypothèse répond au grand nombre d'arrangements négociés que nous avons observés et qui furent rendus possible par une diminution des coûts nets. Cette diminution des coûts nets résulte du compromis. Elle peut découler d'une révision des objectifs des usagers, d'une évolution de leurs positions de négociation ou de leur souci de dégager un compromis. Elle tient compte des objectifs et des contraintes des usagers. Cette issue à la rivalité peut aussi être le résultat d'un engagement de l'Etat à intervenir financièrement.

- H_2 : Si les coûts nets restent élevés pour l'un des usagers à la suite de la négociation, alors la décision est coercitive.

Dans la mesure où les usagers ne parviennent pas à réduire les coûts nets qu'ils devront supporter, la négociation ne rend plus possible l'arrangement local. L'utilisateur "perdant" se tourne alors vers son BATNA, c'est-à-dire une alternative à la négociation dont les coûts sont finalement inférieurs à ceux d'un accord négocié. Une fois le BATNA de l'un des usagers franchi au cours de la négociation, celui-ci sort de la négociation et opte pour une décision coercitive. Ainsi, l'issue de la confrontation entre des usagers rivaux dépend toujours fortement d'une alternative entre la négociation et la coercition, ainsi que des coûts nets de l'arrangement local, aussi bien de leur distribution que de leur importance.

Il reste à savoir sous quelles conditions l'arrangement local améliore ou contribue à la *durabilité de la ressource*. En général, les cas étudiés reflètent un faible impact, qu'il soit positif ou négatif, de l'arrangement local sur la durabilité. Toutefois, nous considérons que cet impact (positif) est accru lorsque l'initiateur a pour fonction ou pour objectif de protéger la ressource ou bien si les usagers ont tenu compte, au cours de l'élaboration de l'arrangement local, des usages des tiers présents dans le bassin, y compris au-delà du périmètre de la rivalité. Toutefois, les cas retenus dans cette étude ne permettent pas de livrer des conclusions définitives sur la question compte tenu de leur faible impact sur la durabilité.

Les arrangements locaux conclus par les usagers ont, à leur tour, un impact sur le régime institutionnel de ressource. Ils élaborent des règles spécifiques aux situations de rivalité qui viennent s'ajouter au régime, au niveau local du moins, si ce n'est à une échelle plus grande (par ex. dans C_3 Spa la primauté de la protection des aquifères sur la production de bois tend à s'étendre à tous les périmètres de protection de la Région wallonne selon la politique développée par la DNF) (cf. section 5.4.3 p. 333). La politique publique vient hiérarchiser les droits de propriété, les arrangements locaux génèrent des modalités de coordination entre les différents usagers qui peuvent être adaptées à d'autres situations, et les droits de propriété peuvent s'en trouver modifiés en faveur d'une meilleure protection de la ressource. Il semble donc que les arrangements locaux provoquent des changements incrémentaux dans le régime qui, de la sorte, accroissent sa capacité intégrative.

Ainsi, cet amendement au cadre d'analyse permet d'être plus proche des situations observées.

Conclusion générale

Les usagers sont de puissants acteurs d'intégration de la gestion de l'eau. Loin de camper sur la défense de leur usage, ils entrent régulièrement dans des processus de résolution de rivalités et négocient avec leurs rivaux afin de dégager des compromis qui rendent compatibles des usages auparavant concurrents. Néanmoins, ces ajustements entre usagers nécessitent un encadrement régulateur important qui vient en support du processus, qui l'encadre et qui l'oriente. Celui-ci rend possibles des adaptations sans violence propres à assimiler de nouveaux usages et à favoriser une intégration de la gestion de l'eau.

L'objectif de ce travail consistait à montrer comment les usagers résolvent leurs rivalités d'usages. Il s'agissait de voir quel comportement un usager adopte par rapport aux autres pour défendre son usage face à un usager rival et résoudre la rivalité et quelle est la contribution des règles qui régissent la gestion des ressources naturelles, particulièrement les droits de propriété et les politiques publiques, à la résolution de ces rivalités. L'hypothèse de base consistait à penser que les usagers activent des règles pour parvenir au résultat, obtenir un arrangement local. L'arrangement local est le concept central du modèle d'analyse que nous avons développé. Il se définit comme la somme des décisions et des actions qui mettent fin à la rivalité. Selon le modèle d'analyse, il est le produit d'une confrontation de règles activées par les usagers et qui résout la rivalité. Il s'agissait de voir dans quelles conditions les usagers parviennent à un arrangement local et si cet arrangement satisfait l'ensemble des usagers concernés. Ce travail nous permettait également de réfléchir au rapport entre la rivalité d'usages et le conflit, de voir pourquoi une rivalité ne débouche pas nécessairement sur un conflit et peut se régler entre les usagers sans hostilité, ainsi que de regarder si les résolutions de rivalités contribuent à augmenter l'efficacité de la gestion de l'eau.

Principaux enseignements empiriques et résultats de la recherche

Avant de formuler les réponses générales à nos questions de recherche, nous reprenons les principaux enseignements empiriques issus de la comparaison.

Toute revendication d'un usager non-propriétaire engagé dans une rivalité d'usages s'appuie avant-tout sur le droit. Celui-ci procède par une activation de politiques publiques, c'est-à-dire de règles matérielles et procédurales. Il n'est pas observé de comportement violent, d'intimidation ou d'appropriation sauvage. *La confrontation entre les usagers est institutionnalisée*, c'est-à-dire appuyée et encadrée par des règles, bien que cette influence des règles soit plus ou moins directe. Ceci rend *l'observation des règles (activées)* essentielle à la compréhension du jeu des acteurs dans les résolutions

de rivalités d'usages. Une analyse minutieuse des droits de propriété activés est primordiale et au moins tout aussi importante qu'une analyse des politiques publiques. Bien que la règle activée ne détermine pas à elle seule l'arrangement local, elle constitue l'élément explicatif premier de l'aboutissement à cet arrangement, auquel s'associent des éléments contextuels comme le type d'usagers impliqués, leurs objectifs et les contraintes auxquelles ils sont soumis. On ne peut pas analyser un conflit d'usages sans regarder les droits de propriété, ni les politiques publiques d'ailleurs, ce qui souligne la *pertinence du régime institutionnel de ressource* comme cadre analytique.

Le pouvoir des usagers est assuré par une combinaison de règles activables et d'autres ressources d'action, soit qu'il repose sur la propriété, la génération de revenus et l'influence politique pour les producteurs, soit sur la détermination, l'existence de règles procédurales et la compétence technique pour les milieux associatifs. Les usagers qui résolvent leurs rivalités d'usages sont le plus souvent des groupes organisés qui bénéficient de ressources d'action importantes. Si l'on s'en tient aux règles activables, nous observons qu'il est plus difficile d'activer une politique publique qu'un droit de propriété. Un usager qui active une politique publique doit d'abord faire reconnaître sa légitimité en tant que bénéficiaire final. Cette reconnaissance passe par un acte administratif ou une décision de justice (par ex. recevabilité d'une plainte). En outre, une fois activée, la politique publique produit tous ses effets. Une activation de droit de propriété ne nécessite pas une action de reconnaissance comme pour une politique publique, porter ce droit à la connaissance de l'usager rival suffit. Le propriétaire n'a pas besoin de prouver le bien-fondé de sa revendication.

L'analyse empirique a révélé d'autres formes d'activation des règles que celles envisagées sur le plan théorique. *L'activation indirecte*, qui consiste à s'en remettre au propriétaire formel de la ressource, est une option crédible pour l'usager non-propriétaire et non bénéficiaire final d'une politique publique. Le propriétaire formel se retrouve alors en position d'arbitre entre l'appropriateur, en place, et l'usager entrant. Toutefois, cette activation indirecte n'est possible que dans la mesure où le propriétaire adopte un comportement altruiste (par ex. l'Etat), que les droits de disposition de l'appropriation sont non-exclusifs ou mal définis, ou bien lorsque le nouvel usager acquiert (achète) un droit d'usage auprès du propriétaire formel. *Une politique publique peut jouer un rôle de médiatisation entre des droits de propriété concurrents.* Son activation permet à l'un des propriétaires d'obtenir la prééminence sur l'autre propriétaire. *La politique publique établit, en effet, une hiérarchie entre les droits de propriété concurrents.* Il en ressort que l'activation combinée d'un droit de propriété et d'une politique publique est la plus efficace dans une rivalité d'usages.

La négociation est la principale forme de confrontation entre les usagers en rivalité. L'alternative principale reste l'action judiciaire, possible dans tous les cas mais souvent écartée pour cause d'incertitude liée à la décision coercitive. Les motivations en faveur de la négociation relèvent du besoin de certitude et du souci de conserver de bonnes relations avec l'usager rival. *La négociation est donc l'option favorite, tant que les positions de négociation de chacun sont respectées dans*

les propositions de compromis, en d'autres termes que le BATNA de chacun n'est pas atteint dans la discussion. Il n'est dès lors pas étonnant de constater que les arrangements négociés sont majoritaires parmi les cas étudiés. La rivalité est résolue au moyen d'un accord consenti par les usagers, issu d'une négociation, selon lequel les coûts sont distribués entre un "gagnant" et un "perdant". *Il n'est pas indispensable que l'Etat compense une limitation de la propriété pour qu'il y ait résolution de rivalité entre un propriétaire et le bénéficiaire final d'une politique.* En d'autres termes, un propriétaire accepte d'assumer les coûts nets de l'arrangement local dans la mesure où ces coûts restent négligeables au regard de son usage. Il résulte de ce processus de négociation que *les arrangements locaux prennent, pour la plupart, la forme de conventions de droit privé.* Ceux-ci créent, sur base des composantes du régime institutionnel de ressource, des règles opérationnelles extrêmement précises et dont l'application perdure. Ces arrangements locaux ont la capacité de modifier les droits de propriété et s'apparentent dans certains cas à l'établissement de servitudes;

L'impact des arrangements locaux sur la *durabilité de la ressource* est, en général, limité à l'échelle du bassin versant. Néanmoins, ceux-ci entraînent souvent une amélioration substantielle de la disponibilité de la ressource pour un usager particulier. Les modalités de coordinations des usages qu'ils introduisent rendent ces usages plus compatibles entre eux et contribuent à une *gestion intégrée de l'eau* dans le bassin.

Si l'on regarde maintenant, de manière plus générale, comment les usagers résolvent leurs rivalités d'usages, nous pouvons, au terme de ce travail, formuler l'esquisse d'une réponse. La confrontation des usagers placés en rivalité d'usages n'est pas une confrontation entre des règles activées, mais bien une confrontation d'acteurs, avec leurs stratégies, leurs contraintes et leurs ressources d'action. L'usager active des règles qui légitiment son usage et sa revendication afin d'être en mesure de se confronter à l'usager rival (dans le cas de l'initiateur de la rivalité) ou de défendre son usage (dans le cas du défenseur). En ce qui concerne l'activation des règles, il apparaît plus facile de se prévaloir d'un droit de propriété que d'une politique publique. Le premier nécessite que l'usager le porte à la connaissance de son rival, alors que pour le second, l'usager qui l'active doit souvent être d'abord reconnu en tant que bénéficiaire final par une autorité publique avant de pouvoir faire valoir la règle à son bénéfice. Cependant, il est envisageable qu'un usager non-propriétaire qui active une politique publique l'emporte sur un propriétaire. Cette activation des règles nécessite des ressources d'action, financières et juridiques d'abord, des connaissances techniques et de la détermination ensuite, particulièrement dans le cas d'une *activation de politique publique*. Il ressort de la comparaison que, dans une rivalité, un propriétaire active prioritairement son droit de propriété et un non-propriétaire une politique publique qui le reconnaît bénéficiaire final. Lorsque qu'un usager propriétaire en a la possibilité, l'activation combinée d'un droit de propriété et d'une politique publique est particulièrement judicieuse et efficace. Lorsqu'un usager non-propriétaire ne peut pas activer une politique publique, il s'en remet au

propriétaire formel de la ressource pour arbitrer la rivalité. La résolution d'une rivalité est initiée avec l'activation des règles.

En second lieu vient la confrontation. Nous l'avons dit, il ne s'agit pas d'une confrontation de règles. Notre hypothèse de départ selon laquelle le type d'arrangement local dépendait de la confrontation des règles activées est invalidée. C'est à une confrontation d'utilisateurs qui rivalisent au moyen des règles qu'ils ont activées que nous avons à faire. Bien que l'arrangement local puisse toujours être défini en fonction des attributs de coercition et de distribution des coûts, la typologie initialement retenue a perdu son intérêt explicatif. Pour parvenir à l'arrangement local, les utilisateurs ont souvent le choix entre une solution négociée ou une décision coercitive. L'alternative ne dépend pas de la configuration des règles, mais plutôt du degré d'hostilité entre les parties (soit le dessein de nuire à autrui, dont les valeurs sont irréductibles aux siennes propres), dont dépend notamment la reconnaissance ou non de la légitimité de l'usage rival, et de la capacité de l'initiateur à brandir une menace crédible, c'est-à-dire à menacer le défenseur d'une décision coercitive à l'issue incertaine et susceptible d'entraîner des coûts importants. Les cas étudiés attestent que, dans la confrontation, en l'absence d'hostilité, les utilisateurs s'orientent vers la négociation. Cette situation résulte d'une tradition de coopération, de la construction d'une relation de confiance ou du souci de conserver une bonne image. En présence d'hostilité, cette fois, et avec une menace crédible formulée par l'initiateur à l'égard du défenseur, les parties se tournent également vers la négociation. En effet, face à l'incertitude liée à l'issue de la décision judiciaire ou des contraintes auquel il doit faire face, le défenseur préfère conserver en partie la maîtrise de la résolution par la voie de la négociation et de la recherche du compromis. Enfin, toujours en cas de relation hostile, mais en l'absence d'une menace crédible de l'initiateur, le défenseur n'est pas inquiet par la revendication de celui-ci et il est convaincu qu'il ne perdra rien, ce qui fait qu'il refuse d'entamer la discussion.

Ce n'est pas parce que les utilisateurs prennent le chemin de la négociation que l'arrangement local sera nécessairement consenti. L'échec des négociations est possible. D'après nos observations, l'aboutissement de la négociation dépend de l'attribut de coût, non pas seulement de la distribution des coûts, comme initialement postulé, mais aussi leur montant (faible ou élevé). L'accord est consenti si les coûts entre les utilisateurs sont égaux ou bien si le compromis permet une diminution des coûts nets pour le "perdant". Dans la mesure où les coûts nets sont redistribués et qu'ils restent élevés, alors les utilisateurs abandonnent la voie négociée et se tournent vers une décision coercitive pour résoudre la rivalité.

A l'issue de la comparaison, nous avons pu nous rendre compte de l'importance des coûts nets et du caractère coercitif ou non de l'arrangement local comme éléments explicatifs des résolutions de rivalités d'utilisateurs, ce qui vient confirmer l'importance de ces deux dimensions (cf. Lowi pour la coercition et Wilson et Ostrom pour les coûts). La distribution des coûts entre les utilisateurs importe, mais aussi le montant des coûts nets supportés par les utilisateurs, un élément plus rarement pris en considération. L'invalidation des hypothèses de confrontation n'altère pas pour autant l'importance du rôle joué par

les règles dans les rivalités d'usages. Toutefois, elle contribue à prouver qu'il n'existe pas de déterminisme structurel, que les règles, mêmes une fois activées, ne font pas tout le jeu des acteurs. Ceci renvoie à deux types de travaux, déjà longuement évoqués au cours de ce travail, ceux de E. Ostrom sur les règles en usage (*rules-in-use*) et de F. Scharpf sur les négociations sociales. Les règles ne déterminent pas l'issue des interactions entre acteurs, mais elles délimitent un champ d'opportunités et d'actions. Les usagers impliqués dans une rivalité d'usages développent une stratégie dont l'activation constitue seulement le premier élément et qui les investit d'une capacité de confrontation avec leur rival.

Ces résultats nous amènent encore à une constatation sur la relation entre rivalité et conflit. Cette relation n'est pas linéaire, loin s'en faut. Certaines rivalités sont traitées de manière tellement consensuelle que le degré de conflictualité y est quasiment nul (situation de concurrence). L'intensité de la confrontation ou le degré de conflictualité dépend du sentiment hostile de l'une des parties. Le basculement de la rivalité au conflit s'opère à partir du moment où le défenseur adopte une attitude rigide face aux revendications de l'initiateur. Elle est aussi envisageable dans le cas où l'initiateur refuserait toute discussion et réclamerait immédiatement une décision coercitive sans chercher à considérer la position de son rival. Etant donné l'existence d'un cadre régulateur qui rend possible une décision coercitive (obligatoire et contraignante), le couple entre négociation et conflit s'atténue (Thuderoz 2000). Il peut y avoir achèvement d'un conflit d'usages sans négociation et négociation autour d'une rivalité sans qu'il y ait eu de conflit entre les usagers. Le conflit, la rivalité et la négociation ne sont pas inscrits dans des relations linéaires.

Considérations théoriques

Si l'on en revient à la théorie, la nouvelle économie institutionnelle a montré qu'il existait des modes de règlement des rivalités entre marché et intervention publique, la transaction, l'échange et le contrat, d'une part, et l'auto-organisation d'autre part. Concernant les transactions (Coase 1960; Williamson 1985), les négociations dans les rivalités d'usages se déroulent sur une autre base que des transactions financières ou des échanges de titres de propriété, c'est-à-dire sur base de règles susceptibles d'engendrer des sanctions judiciaires si l'initiateur de la confrontation pousse sa plainte jusqu'au bout. L'intervention des règles dans les rivalités d'usages écarte celles-ci de situations de trouble de voisinage où deux propriétaires s'affrontent. L'usager qui se prévaut d'une politique publique peut très bien être ni propriétaire, ni voisin, ni même chercher à obtenir un accès physique ou matériel à la ressource (par ex. le WWF dans C₅ Mauvoisin). Les transactions qui se réalisent entre le marché et la hiérarchie ne tournent pas uniquement autour d'un échange de faisceaux de droits de propriété. Peut-être bien que les institutions limitent le champ des possibilités de changement institutionnel offertes aux acteurs (North 1990), mais n'investissent-elles pas également ces mêmes acteurs d'opportunités de mobilisation et d'innovation? En particulier, nous soulignons l'importance des politiques publiques activées qui octroient l'équivalent de

droits d'usage à des usagers non-propriétaires. Ceux-ci obtiennent, du fait des politiques publiques, des droits d'accès et d'usage de la ressource suite à une confrontation dans une rivalité d'usages. Concernant l'auto-organisation (Ostrom 1990), nous observons dans les résolutions de rivalités d'usages que la confrontation des usagers peut aussi être source d'intégration dans la gestion d'un usage et de durabilité de la ressource. Il n'est pas forcément nécessaire de mettre en place des institutions procédurales (par ex. un forum des usagers ou un organe de décision collective) pour gérer les arrangements entre les usagers ou parvenir à des résolutions de rivalités. La menace du recours en justice, suite à l'activation d'une règle, peut mener directement à une négociation, qui se déroule alors à l'ombre de l'Etat (Scharpf 1997), compte-tenu de la possibilité offerte aux usagers d'une alternative judiciaire.

Par rapport à l'analyse des politiques publiques, nous apprenons, d'une part, que la vie des politiques publiques s'étend bien au-delà de leur mise en œuvre. Les usagers désignés comme groupes-cibles ou bénéficiaires finaux investissent à leur tour ce type de règles pour faire valoir leur usage et légitimer leurs revendications. La politique publique ne s'éteint pas une fois que cesse ou que s'atténue sa mise en œuvre par les autorités publiques. Tant qu'elle n'est pas abrogée, elle peut produire des effets sur une très longue période, si tant est que les usagers aient connaissance de la règle et qu'ils l'activent à leur profit. Les politiques publiques sont l'objet d'une réappropriation par les acteurs concernés. Le régime a besoin de l'activation par les usagers pour exister. D'autre part, la gestion des ressources naturelles ne peut plus éviter de s'intéresser aux droits de propriété. Nombre de recherches confirment aujourd'hui l'importance de ceux-ci dans la distribution des ressources et leur usage, en particulier les droits de propriété jouent un rôle essentiel dans les conflits d'usages qui opposent des usagers d'une (ou de plusieurs) ressources naturelles. Ce sont toujours les droits de propriété qui sont invoqués en premier lieu par les usagers, si tant est qu'ils possèdent un titre de propriété sur la ressource. L'analyse des droits de propriété est indispensable à la compréhension de l'évolution de la gestion des ressources naturelles, particulièrement s'il s'agit de mettre en place des gestions intégrées.

Par rapport à l'étude des régimes institutionnels de ressource, nous nous apercevons que la distribution des droits de propriété évolue dans le temps. Alors que les règles demeurent pour l'essentiel inchangées depuis l'adoption du code civil, aussi bien en Suisse qu'en Belgique, et outre les changements de droits de propriété introduits dans les lois, les droits de propriété s'adaptent, s'ajustent aux conditions locales dans lesquelles ils sont exercés au gré des rivalités d'usages et de leur résolution. A ce titre, les conventions de droit privé montrent toute leur importance en matière de définition de droits de propriété individuels (ou spécifiques). Une autre spécificité des droits de propriété est la présence de nombreux droits informels (*de facto*) (par ex. droit de pompage de l'ERPE dans le barrage de la Vesdre établi selon une autorisation tacite du service des Barrages dans C₂ Inondations). Les droits de propriété ne sont pas toujours clairement définis, tant qu'ils ne font pas l'objet d'une rivalité ou d'une contestation. L'activation d'une politique publique, par exemple, est un moyen de réveiller la

propriété et de contraindre celle-ci à adopter une définition et une délimitation plus strictes. Ces ajustements des droits de propriété ou la présence de droits de propriété *de facto* attestent de processus de redistribution de ces droits entre les usagers dans le temps, compte-tenu de l'évolution des usages, de l'apparition ou de l'accroissement de certains et du déclin d'autres. Ils soulignent la nécessité de dépasser une analyse des règles formelles dans l'appréhension de la gestion de l'eau et de se pencher sur les interactions entre les règles et les usagers (voir à ce titre Swyngedouw (2004) à propos des luttes politiques autour de la distribution de l'accès à l'eau potable dans une ville d'Amérique latine).

L'approche par régime fut essentielle à notre travail, comme amorce du modèle d'analyse, mais aussi dans la collecte d'informations. Elle nous a permis de savoir dans quel cadre régulateur évoluaient les acteurs, une connaissance préalable des règles qui facilitait grandement les entretiens. Le régime institutionnel de ressource s'avère être un outil analytique très performant. Il recense les règles disponibles à l'activation par les acteurs et révèle en partie le statut et le poids relatif de chaque acteur. Il permet, de la sorte, d'apprécier le pouvoir de négociation des acteurs dans les situations de rivalités d'usages ou de tout autre conflit d'aménagement ou d'environnement. La connaissance des régimes nécessite un effort de recherche cumulatif, possible dans la mesure où celui-ci parviendrait à s'inscrire comme un outil d'appréhension des règles à l'intérieur de cadres analytiques plus larges (IAD de Ostrom ou ACI de Scharpf). Toutefois, le régime ne doit pas se cantonner à une approche restrictive de la ressource, dès lors qu'il existe, dans le cas de la gestion de l'eau, de nombreux droits de propriété qui ne portent pas directement sur la ressource-eau, mais qui influencent les résolutions de rivalités dans la gestion de l'eau (par ex. la gestion forestière dans C₃ Spa). Ceci renvoie immédiatement à la nécessité de ne pas se contenter d'un *screening* des lois pour apprécier le régime de gestion d'une ressource, mais d'observer ce qui se passe sur le terrain.

Considérations méthodologiques

Sur le plan méthodologique, la méthode comparée, qualitative et centrée sur les cas s'est révélée être un bon outil de démonstration. Non seulement elle a permis de réaliser le test des hypothèses tirées du modèle d'analyse, mais aussi de rendre possible la révision de ce modèle d'analyse sans investigations complémentaires. Toutefois, toute recherche ultérieure pourrait être renforcée sur plusieurs points méthodologiques. En premier lieu, il serait utile d'appliquer plus strictement l'approche des "cas les plus différents" pour tester le modèle d'analyse révisé. Le choix des cas devrait tenir compte de systèmes régulatifs plus différents (par ex. importance des droits coutumiers ou système de Common Law) et d'une variance plus importante de l'état de la ressource. Il serait également intéressant d'inclure davantage de rivalités d'usages qui ont tourné au conflit et d'ouvrir la comparaison à des pays autres que des démocraties consociationnelles (Lijphart 1999), afin de voir si le grand nombre d'arrangements négociés n'est pas dû à la culture politique du consensus propre à la Belgique et à la Suisse. L'adoption de l'approche des "cas les plus similaires" serait instructive dans la mesure

où elle incluerait des cas d'échecs dans le test empirique. Elle serait d'ailleurs envisageable au moyen d'une séquentialisation plus poussée des cas qui puisse rendre compte des arrangements successifs, adoptés ou avortés, qui ont conduit à une résolution effective des rivalités. Du moins, il serait utile d'élargir le nombre des cas couverts par la comparaison, avant de valider le modèle d'analyse et d'envisager l'élaboration d'une théorie des rivalités d'usages.

En second lieu, une prochaine recherche devrait prendre davantage en compte le *jeu stratégique des acteurs* dans les résolutions de rivalités. Cela implique de retracer dans les détails le processus qui conduit à la résolution des rivalités, notamment le déroulement des négociations, les temps de l'activation et les attitudes stratégiques autour de l'activation par rapport à l'adversaire (par ex. un usager peut laisser son rival développer une activation de politique publique tout en sachant qu'il existe d'autres textes beaucoup mieux adaptés à la situation et que celui-ci va échouer). Il s'agirait également d'identifier les conditions qui amènent un propriétaire à négocier et à supporter les coûts d'un arrangement à l'issue d'un compromis. Cependant, pour rendre cette recherche effective, l'entretien rétrospectif n'est pas une technique suffisamment fiable, compte-tenu de la tendance des acteurs à rationaliser *ex post* leurs motivations et leurs décisions (Bongrand et Laborier 2005). Les usagers identifient rarement les alternatives qui s'étaient présentées une fois l'action conduite à son terme. Ce type de recherche requiert une *observation participante* des processus de résolution de rivalités en train de se réaliser.

En guise de recherches ultérieures, il serait utile de poursuivre dans différentes directions, certaines ayant déjà fait l'objet d'investigations. Tout d'abord, l'éventail des cas de résolution de rivalités devrait être élargi à des situations extrêmes, d'une part, avec une variance beaucoup importante de l'état de la ressource et qui insiste sur les rivalités quantitatives (par ex. situations de stress hydrique, répartition des usages et exclusion dans le cas des grands barrages et lutte contre les flots) et, d'autre part, à des pays en développement où la tradition du droit coutumier est importante, ce qui permettrait de comparer le poids relatif des règles et des normes dans les rivalités d'usages. Ceci nous invite à travailler beaucoup plus sur les représentations de la ressource et des rivalités entre les usagers, et particulièrement l'évolution de la représentation du rival au cours du processus de résolution de rivalité, autour de l'idée que le respect de l'usager rival constitue un préalable au lancement d'une négociation. La question de la durabilité de la ressource doit également être approfondie, notamment avec le développement d'indicateurs à même de mesurer l'impact des arrangements institutionnels de la gestion de l'eau sur la durabilité. Nous pourrions, par la suite, élargir le champ de notre recherche à d'autres ressources que l'eau, voire à d'autres ressources que les ressources naturelles. Saisir la propriété de ressources immatérielles semble particulièrement fécond pour cerner la portée et les limites de cette institution qu'est la propriété (par ex. le paysage, l'image, les œuvres de l'esprit ou la personne). Comment fait-on valoir ses droits sur des ressources immatérielles? Quels sont les droits de propriété et les politiques publiques activables dans la défense d'un usage d'une ressource immatérielle?

Enfin, la dernière piste de recherche consisterait à savoir, tout comme l'approche du *policy design* a développé cela pour les politiques publiques, quelles sont les conditions qui entraînent les autorités publiques à créer des droits de propriété comme instruments de régulation publique.

Recommandations aux autorités compétentes en matière de gestion de l'eau

Quels enseignements peut-on tirer de ce travail en terme d'action publique et de gestion des ressources naturelles? Nous formulons une série de recommandations destinées aux autorités en charge de la mise en œuvre de la gestion intégrée de l'eau et lançons un appel en faveur d'une hiérarchisation des usages de l'eau.

Les gestionnaires de l'eau doivent évidemment veiller à la *cohérence* de l'ensemble des règles en matière de gestion de l'eau, mais sans se focaliser uniquement sur l'intégration des règles formelles. La question de la cohérence du régime institutionnel de ressource n'est pas un problème insurmontable. Il faut avant toute chose *mettre en œuvre les politiques publiques de protection de l'eau de manière effective*, non seulement par l'administration, mais aussi par la justice. En ce sens, les administrations de l'environnement devraient accroître leurs compétences techniques et leurs marges de manœuvre politiques et s'investir dans l'élaboration des politiques publiques. Il est également indispensable que les autorités judiciaires soutiennent les usagers dans leurs revendications et ne classent pas (trop vite) les plaintes liées à l'environnement. La résolution des rivalités repose sur une menace crédible de décisions administratives ou judiciaires, seule garante d'un équilibre dans les rapports de force entre les usagers, en particulier entre les propriétaires et les non-propriétaires. L'intégration, c'est aussi laisser plus de champ aux acteurs pour négocier. Ceci peut être rendu possible au moyen de marges d'ajustement laissées aux usagers pour intégrer leurs usages dans un même périmètre. En effet, il serait utile de faciliter les arrangements locaux et la réappropriation des règles par les usagers. Cela passe, d'une part, par la mise à disposition de l'information légale au moyen d'un *helpdesk*, d'un site Web et de brochures (par ex. l'action de la DGRNE en Région wallonne) et, d'autre part, par des procédures d'activation et de reconnaissance des bénéficiaires finaux des politiques publiques rapides et peu coûteuses (par ex. reconnaissance judiciaire de l'intérêt à agir et/ou certificat de reconnaissance comme bénéficiaire final). Il importe que les bénéficiaires finaux d'une politique publique puissent faire valoir cette politique à leur profit sans rencontrer d'obstacles dans l'activation. Ainsi, l'intégration de la gestion de l'eau n'est pas uniquement une affaire de planification des interventions publiques à grande échelle.

Cette démarche vers l'intégration des politiques de gestion de l'eau pourrait être renforcée par une série d'autres mesures qui contribueraient à améliorer le partage de l'eau et la durabilité de la ressource. Plus particulièrement en Belgique, il serait souhaitable d'accroître les *règles procédurales*, à l'image de ce que l'on trouve en Suisse (par ex. procédures d'opposition à des projets d'infrastructure ou droit de recours des associations environnementales). Il conviendrait d'élargir le cercle des

acteurs reconnus comme ayant un intérêt à agir dans les conflits d'usages, sans pour autant bloquer les procédures d'autorisation et de délivrance des permis d'environnement, en favorisant les démarches fondées sur des règles matérielles. Les autorités publiques devraient également être plus attentives aux arrangements privés, d'une part, pour connaître l'évolution de la gestion de la ressource sur le terrain (par ex. enregistrement des conventions) et, d'autre part, pour identifier les meilleures pratiques et les règles matérielles ainsi créées. Enfin, le rôle d'arbitre de l'Etat pourrait être renforcé dans les rivalités d'usages en particulier lorsqu'il est usager-propriétaire. L'Etat, lorsqu'il est propriétaire de la ressource, régule les usages qui en sont faits par la médiation et l'arbitrage. Ceci permet une redistribution des usages soucieuse de la défense de l'intérêt général. Ainsi, ces trois pistes inspirées des études de cas méritent d'être explorées davantage.

Plutôt que de tenter de réformer le *Code civil* pour faciliter l'intégration de la gestion de l'eau et limiter le caractère absolutiste de la propriété privée (par ex. le droit de détruire sa chose) en faveur de la durabilité de la ressource, il semble préférable, aujourd'hui, de poursuivre le développement de politiques publiques qui encadrent le comportement des propriétaires et d'encourager la mise en place d'observateurs associatifs (*watchdogs*) qui veilleraient au respect des règles en matière de protection des ressources naturelles (par ex. droit de se porter partie civile dans des dommages environnementaux). Cette possibilité d'acter en justice pourrait être couplée à des mécanismes d'accès à la propriété (renversement du principe d'accession), lorsque les propriétaires seraient réticents à l'implantation d'un nouvel usage (sur le modèle de *Natuurpunt* en Région flamande qui rachète des terres agricoles pour les transformer en zones protégées).

Dans une posture plus prospective, doit-on se diriger vers une hiérarchisation des usages? La Déclaration européenne pour une nouvelle culture de l'eau préconise d'établir une hiérarchie entre les usages de l'eau, de donner systématiquement la prééminence à certains usages plutôt qu'à d'autres (Fundación Nueva Cultura del Agua 2005). Elle distingue trois types d'usages: les usages vitaux, les usages d'intérêt général et les usages économiques. L' "eau pour la vie" correspond aux besoins vitaux nécessaires à la survie des populations, en particulier la préservation d'un milieu sain et l'accès à l'eau potable. L' "eau pour les usages d'intérêt général" correspond aux besoins nécessaires au bon fonctionnement de la société. Elle couvre notamment les services de distribution et d'épuration des eaux ou la production d'énergie. Enfin, l' "eau pour la croissance économique", soient les usages productifs et privatifs (qui représentent 50% des prélèvements d'eau à ce jour), n'arrive qu'en troisième position. Selon cette proposition, les usages économiques de l'eau ne pourraient être assurés, promus ou développés que dans la mesure où les deux premiers types d'usages sont assurés. Ceci nous invite à nous remémorer le cas de Verviers (C_1 Verviers) où la santé de la population a été sacrifiée en faveur d'une distribution d'eau à bon marché aux industries locales. Ce cas montre toute l'importance de l'établissement de priorités (normatives) dans la distribution de l'accès à l'eau, lesquelles pourraient guider les autorités publiques dans leur action et dans l'adoption de

CONCLUSION GÉNÉRALE

mesures urgentes et exceptionnelles. Il est difficile d'imaginer comment rendre une telle hiérarchisation effective, comment l'ancrer juridiquement et l'appliquer. La réalisation de ce changement de politique constituerait une nouvelle étape dans le développement de la gestion de l'eau, après la gestion intégrée, et contribuerait certainement à lui donner un supplément d'âme. Cette formalisation des normes et des valeurs de la gestion intégrée de l'eau mérite au moins un débat.

Nous avons mis à jour un mécanisme essentiel de la gestion des ressources naturelles qui doit aujourd'hui être pris en compte dans le développement d'une gestion intégrée de l'eau, afin que celle-ci dépasse le stade des intentions et de la planification et devienne réellement effective sur le terrain, où les usagers n'ont pas attendu les injonctions de l'Etat pour s'organiser.

Bibliographie

- Agence européenne de l'environnement (1998). *L'environnement en Europe: deuxième évaluation*. Luxembourg/Oxford: Office des publications des Communautés européennes/Elsevier Science Ltd.
- ALCHIAN, Armen, et Harold Demsetz (1973). "The Property Rights Paradigm". *Journal of Economic History* 33: 16-27.
- AUBIN, David, Pierre Cornut et Frédéric Varone (2004). "Resource Ownership in Drinking Water Production. Comparing Public and Private Operators' Strategies in Belgium". Dans Klaus Jacob, Manfred Binder et Anna Wieczorek (eds.), *Governance for Industrial Transformation. Proceedings of the 2003 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change*. Coll. "Forschungsstelle für Umweltpolitik-FFU-Reports" 03-2004. Berlin: Freie Universität, 257-276.
- AUBIN, David, et Frédéric Varone (2001). "La gestion de l'eau en Belgique. Analyse historique des régimes institutionnels (1804-2001)". *Courrier du CRISP* 1731-1732: 1-75.
- (2002). *The River Basin Approach in Flanders. The Dender River Basin. Final Report*. Enschede: CSTM, 29 pp.
- (2004). "Diverging Regimes in a Recently Federalised State. The Vesdre and the Dender in Belgium". Dans Hans Bressers et Stefan Kuks (eds.), *Integrated Governance and Water Basin Management. Conditions for Regime Change and Sustainability*. Coll. "Environment and Policy" 41. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 99-129.
- AXELROD, Robert (1981). "The Emergence of Cooperation among Egoists". *American Political Science Review* 75: 306-318.
- (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- BACHRACH, Peter, et Morton S. Baratz (1963). "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework". *American Political Science Review* 57: 632-642.
- (1970). *Power and Poverty: Theory and Practice*. New York: Oxford University Press.
- BARBIERE, Jean, Claude Desama, Freddy Joris et al. (1994). *Un jour un siècle. La mémoire de Verviers au quotidien*. Verviers: La Presse verviétoise, 263 pp.
- BARHAM, Elizabeth (2001). "Ecological Boundaries as Community Boundaries: The Politics of Watersheds". *Society and Natural Resources* 14: 181-191.
- BASTIAT, Frédéric (1878). *Sophismes économiques*. Tome 4. Coll. "Œuvres Complètes". Paris: Guillaumin.
- BAUMGARTNER, Frank R., et Bryan D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- BIRNBAUM, Pierre (1992). "Conflit". Dans Raymond Boudon (dir.), *Traité de sociologie*. Paris: PUF.
- BISANG, Kurt, Stéphane Nahrath et Adèle Thorens (2000). *Screening historique des régimes institutionnels de la ressource paysage (1870-2000)*. Coll. "Working paper de l'IDHEAP" 8/2000. Chavannes-près-Renens: IDHEAP, 158 pp.
- BOLTANSKI, Luc, et Laurent Thévenot (1991). *De la justification: les économies de la grandeurs*. Paris: Gallimard.
- BONGRAND, Philippe, et Pascale Laborier (2005). "L'entretien dans l'analyse des politiques publiques: un impensé méthodologique?". *Revue française de science politique* 55 (1): 73-112.
- BOUDON, Raymond (dir.) (1992). *Traité de sociologie*. Paris: PUF.
- BOURDIEU, Pierre (1980). "Le mort saisi par le vif. Les relations entre l'histoire réifiée et l'histoire incorporée". *Actes de la recherche en sciences sociales* 32-33: 3-14.
- (1986a). "La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique". *Actes de la recherche en sciences sociales* 64: 3-19.
- (1986b). "Habitus, code et codification". *Actes de la recherche en sciences sociales* 64: 40-44.
- BOURQUE, Reynald, et Christian Thuderoz (2002). *Sociologie de la négociation*. Paris: La Découverte 122 pp.
- BOYLE, Alan, et David Freestone (1999). "Introduction". Dans A. Boyle et D. Freestone (eds.), *International Law for Sustainable Development*. Oxford: Oxford University Press, 1-18.
- BRESSERS, Hans, et Stefan Kuks (eds.) (2004). *Integrated Governance and Water Basin Management. Conditions for Regime Change and Sustainability*. Coll. "Environment & Policy" 41. Dordrecht: Kluwer, 265pp.
- BROMLEY, Daniel W. (1991). *Environment and Economy. Property Rights and Public Policy*. Oxford/ Cambridge: Blackwell, 247 pp.
- (1992). "The commons, common property, and environmental pollution". *Environmental and Resource Economics* 2: 1-17.
- (1997). "Property Regimes in Environmental Economics". Dans Henk Folmer et Tom Tietenberg (eds.), *The International Yearbook of Environmental and Resource Economics 1997/1998. A Survey of Current Issues*. Coll. "New Horizons in Environmental

- Economics". Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 1-27.
- (1999). *Sustaining development and environmental resources in developing countries*. Coll. "New Horizons in Environmental Economics". Cheltenham/ Northampton: Edward Elgar, 288 pp.
- BROUSSEAU, Eric (1993). *L'économie des contrats. Technologies de l'information et coordination interentreprises*. Paris: PUF, 252 pp.
- BUNGE, Mario (1998). *Social Science under Debate*. Toronto/Buffalo/London: University of Toronto Press, 540 pp.
- BUSSMANN, Werner, Ulrich Klöti et Peter Knoepfel (1998). *Politiques publiques: évaluation*. Coll. "Politique Comparée". Paris: Economica, 327 pp.
- BÉRARD, Clément [1967] (2002). *Bataille pour l'eau. 500 ans d'une lutte sans trêve ni merci*. Sierre: Editions à la Carte, 254 pp.
- BÜTHE, Tim (2002). "Taking Temporality Seriously: Modeling History and the Use of Narratives as Evidence". *American Political Science Review* 96 (3): 481-493.
- CARBONNIER, Jean (1971). *Flexible droit: Textes pour une sociologie du droit sans rigueur*. Paris: Pichon et Durand-Anzias.
- CASTEL, Robert (1995). *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris: Fayard, 490 pp.
- Centre belge d'étude et de documentation sur l'eau (1962). *Recherche des teneurs en plomb dans les eaux distribuées dans le réseau de Verviers*. Cinq rapports inédits (1962-1965).
- Centre Tricontinental (éd.) (2001). *Alternatives Sud. L'eau, patrimoine commun de l'humanité*. Coll. "Cahiers trimestriels" VIII (4). Paris: L'Harmattan.
- CHAZEL, François (1990). "Norme (sociologie)". Dans Sylvain Auroux (dir.), *Encyclopédie philosophique universelle. Les notions philosophiques. Dictionnaire*. Vol. 2. 1ère éd. Paris: PUF.
- CHEUNG, Steven (1970). "The Structure of a Contract and the Theory of a Non-Exclusive Resource". *Journal of Law and Economics* 13: 45-70.
- CIRIACY-WANTRUP, Siegfried von (1952). *Resource conservation, economics and policies*. Berkeley: University of California Press.
- CLÉBAN, Freddy (1968). *Base d'une diversification industrielle dans la région verviétoise*. Liège: Université de Liège, Sciences de Gestion (non publié) 158 pp.
- COASE, Ronald H. (1960). "The Problem of Social Cost". *Journal of Law & Economics* 3 (1): 1-44.
- COLE, Daniel H. (2002). *Pollution and Property: Comparing Ownership Institutions for Environmental Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 209 pp.
- Commissariat royal aux problèmes de l'eau (1966-1967). *Le problème de l'eau*. Bruxelles: Services du Premier Ministre, 3 vol. dactylographiés.
- CRAHAY, André (1969). *Le problème de l'eau, rapport final du Commissaire Royal*. Commissariat royal aux problèmes de l'eau. Bruxelles: Services du Premier Ministre, vol. dactylographié.
- Commission européenne (2001). *Communication de la Commission. Développement durable en Europe pour un monde meilleur: stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable*. COM(2001) 264 final/2.
- Commission mondiale sur l'environnement et le développement (1988). *Notre avenir à tous*. Rapport Brundtland. Montréal: Editions du Fleuve, 398 pp.
- Communautés européennes (2000). *Directive établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau*. 2000/60/CE. JOCE L 327/1 du 22 décembre 2000.
- Commune de Bagnes (1985). *Albert Maret: un homme, une âme, une œuvre*. Bagnes: Commune de Bagnes, 136 pp.
- CORNUT, Pierre (2000). *La circulation de l'eau potable en Belgique et à Bruxelles. Enjeux sociaux de la gestion d'une ressource naturelle*. Bruxelles: Laboratoire de Géographie humaine, faculté des Sciences de l'Université libre de Bruxelles (non publié), 297 pp.
- COSER, Lewis A. (1982). *Les fonctions du conflit social*. Paris: PUF.
- COSTEJÀ, Meritxell, Nuria Font et Juan Subirats (2004). "Redistributing Water Uses and Living with Scarcity". Dans Hans Bressers et Stefan Kuks (eds.), *Integrated Governance and Water Basin Management. Conditions for Regime Change and Sustainability*. Coll. "Environment and Policy" 41. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 165-188.
- CRETE, Jean, et Louis M. Imbeau (1996). *Comprendre et communiquer la science*. 2ème éd. Bruxelles: De Boeck Université, 200 pp.
- CURAPP (2000). *Les méthodes au concret*. Paris: PUF, 326 pp.
- DAHL, Robert A. (1961). *Who Governs?* New Haven, London: Yale University Press.
- DALY, Herman E. (1994). *For the Common Good: Redirecting the Economy toward Community, the Environment, and a Sustainable Future*. 2ème éd. Boston: Beacon Press.
- DAN-COHEN, Meir (2001). "The Value of Ownership". *Journal of Political Philosophy* 9 (4): 404-434.

BIBLIOGRAPHIE

- DARRAS, Jacques (2002). "Fleuves profonds, frontières fluides". *Manière De Voir, Le Monde Diplomatique* 65: 12-16.
- DAWES, Robyn M. (1973). "The Commons Dilemma Game: An N-person Mixed-Motive Game with a Dominating Strategy for Defection". *ORI Research Bulletin* 13: 1-12.
- DE SADELEER, Nicolas (2002). *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*. Oxford: Oxford University Press, 433 pp.
- DE SADELEER, Nicolas, et Isabelle Gerkens (2000). *Water Resources' Appropriation in Belgium in the Course of the XXth Century*. Report. Bruxelles: CEDRE, Faculté de Droit des Facultés universitaires Saint-Louis (non publié), 20 pp.
- DELEON, Peter (1999). "The Stages in the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going?". Dans Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder/Oxford: Westview Press, 19-34.
- DELFORGE, Paul (1985). *Le problème de l'eau à Verviers au XIXe siècle*. Liège: Université de Liège, Faculté de Philosophie et Lettres (non publié), 234 pp.
- DELIGNE, Chloé (2003). *Bruxelles et sa rivière. Genèse d'un territoire urbain (12e-18e siècle)*. Coll. "Studies in European Urban History" 1. Turnhout: Brepols, 272 pp.
- DEMSETZ, Harold (1967). "Toward a Theory of Property Rights". *American Economic Review* 57: 347-359.
- DENTE, Bruno (1995). "Introduction: The Globalization of Environmental Policy and the Search for New Instruments". Dans Bruno Dente (ed.), *Environmental Policy in Search of New Instruments*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1-20.
- DENTE, Bruno, Paolo Fareri et Josee Ligteringen (1998). "A Theoretical Framework for Case Study Analysis" (chap. 8). Dans Bruno Dente, Paolo Fareri et Josee Ligteringen (eds.), *The Waste and the Backyard. The Creation of Waste Facilities: Success Stories in Six European Countries*. Dordrecht: Kluwer, 197-223.
- DEVLIN, Rose Anne, et R. Quentin Grafton (1998). *Economic Rights and Environmental Wrongs Property Rights for the Common Good*. Cheltenham/ Northampton: Edward Elgar, 189 pp.
- DIMITROV, Radoslav S. (2002). "Water, Conflict, and Security: A Conceptual Minefield". *Society and Natural Resources* 15: 677-691.
- DOGAN, Mattei, et Dominique Pélassy (1982). *Sociologie politique comparative: problèmes et perspectives*. Paris: Economica.
- DURKHEIM, Emile [1894] (1988). *Les règles de la méthode sociologique*. Paris: Flammarion, 254 pp.
- DZIEDZICKI, Jean-Marc (2001). *Gestion des conflits d'aménagement de l'espace: quelle place pour les processus de médiation?* Tours: Centre d'études supérieures d'aménagement, Université François Rabelais (non publié), 443 pp.
- EASTON, David (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. London: Wiley, 507 pp.
- EDWARDS, Victoria M., et Nathalie A. Steins (1998). "Developing an Analytical Framework for Multiple-Use Commons". *Journal of Theoretical Politics* 10: 343-387.
- ENDRES, Alfred, et Immo Querner (1993). *Die Ökonomie natürlicher ressourcen: Eine Einführung*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Entreprise régionale de production et d'adduction d'eau (1990). *L'entreprise régionale de production et d'adduction d'eau. Plan W*. Namur: Ministère de la Région wallonne, 28 pp.
- FAGUET, Emile (1907). *Le Socialisme en 1907*. Paris: Société française d'imprimerie et de librairie, 372 pp.
- FERRY, Luc (1992). *Le nouvel ordre écologique. L'arbre, l'animal et l'homme*. Paris: Grasset, 277 pp.
- FILOT, Olivier (2004). *Les usages de la forêt wallonne et la régulation des conflits selon le statut soumis ou non soumis au régime forestier*. Louvain-la-Neuve: Université catholique de Louvain, Département des sciences politiques et sociales (non publié), 160 pp.
- FISHER, Roger, William Ury et Bruce Patton (1983). *Getting to Yes. Negotiating Agreement without Giving In*. New York: Penguin Books.
- [1983] (1997). *Getting to Yes. Negotiating Agreement without Giving In*. London: Arrow Business Books.
- FLÜCKIGER, Alexandre, Charles-Albert Morand et Thierry Tanquerel (2000). *Evaluation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement*. Coll. "Cahier de l'environnement" 314. Berne: OFEFP, 300 pp.
- FREUND, Julien (1983). *Sociologie du conflit*. Coll. "La politique éclatée". Paris: PUF, 380 pp.
- FROGNIER, André-Paul (1994). "Logique(s) de la politique comparée". *Revue internationale de politique comparée* 1 (1): 61-90.
- Fundación Nueva Cultura del Agua (2005). *European declaration for a new water culture*. Zaragoza: Fundación Nueva Cultura del Agua, 61 pp.
- FURUBOTN, Eirik G., et Svetozar Pejovich (1972). "Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature". *Journal of Economic Literature* 10: 1137-1162.
- FURUBOTN, Eirik G., et Rudolf Richter (eds.) (1991). *The New Institutional Economics. A Collection of Articles from the Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 376 pp.

- GIBSON, Clarck C., Elinor Ostrom et T. K. Ahn (2000). "The Concept of Scale and the Human Dimensions of Global Change: a Survey". *Ecological Economics* 32: 217-239.
- GIRARD, Nathalie, et Peter Knoepfel (1996). *Cleuson-Dixence: tout est bien qui finit bien?* Etude de cas de l'IDHEAP 8/1996, 170 pp.
- GIRAUD, Olivier (2002). "Une école allemande d'analyse des politiques publiques entre traditions étatiques et théoriques". *Revue française de science politique* 52 (1): 5-21.
- GLEICK, Peter H. (ed.) (1993). *Water in Crisis: A Guide to the World's Fresh Water Resources*. Oxford: Oxford University Press.
- GONDA, Christine (1981). *Les problèmes de l'eau dans région verviétoise*. Liège: Université de Liège, Faculté des Sciences (non publié) 127 pp.
- GORDON, Howard S. (1954). "The Economic Theory of a Common-Property Resource: The Fischery". *Journal of Political Economy* 62: 124-142.
- GOY, Joseph (1988). "Code civil". Dans François Furet (dir.), *Dictionnaire critique de la Révolution française*. Paris: Flammarion, 508-520.
- GRANT, Wyn, Anthony Perl et Peter Knoepfel (eds.) (1999). *The Politics of Improving Urban Air Quality*. Cheltenham: Edward Elgar, 186 pp.
- GREFFE, Xavier (1997). *Economie des politiques publiques*. Paris: Dalloz.
- GRIMA, Lino, et Fikret Berkes (1989). "Natural Resources: Access, Rights-to-Use and Management". Dans Fikret Berkes (ed.), *Common Property Resources. Ecology and Community-Based Sustainable Development*. London: Belhaven.
- GRIMBLE, Robin, et Kate Wellard (1997). "Stakeholder Methodologies in Natural Resource Management: A Review of Principles, Contexts Experiences and Opportunities". *Agricultural Systems* 55 (2): 173-193.
- GUEX, André (1971). *Le demi-siècle de Maurice Troillet. Essai sur l'aventure d'une génération 1913-1970*. Martigny: Imprimerie Pillet, 3 vol. (297, 336 et 250 pp.).
- HANNA, Susan S., Carl Folke et Karl-Goran Mäler (eds.) (1996). *Rights to Nature. Ecological, Economic, Cultural, and Political Principles of Institutions for the Environment*. Washington D.C./Covelo: Island Press, 298 pp.
- HARDIN, Garret (1968). "The Tragedy of the Commons". *Science* 162: 1243-1248.
- HASSENTEUFEL, Patrick (2000). "Deux ou trois choses que je sais d'elles. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes". Dans CURAPP, *Les méthodes au concret*. Paris: PUF, 105-124.
- HEIDENHEIMER, Arnold J., Hugh Heclo et Carolyn Teich Adams (1990). *Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in America, Europe and Japan*. New York: St. Martin's Press.
- HERMET, Guy, Bertrand Badie, Pierre Birnbaum et Philippe Braud (2000). *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*. Paris: Armand Colin.
- HOBBSAWM, Eric J. [1962] (1969). *L'ère des révolutions* [The Age of Revolutions]. Coll. "L'aventure des civilisations". Paris: Fayard, 432 pp.
- HOLZINGER, Katharina (2001). "Negotiations in Public-Policy Making: Exogenous Barriers to Successful Dispute Resolution". *Journal of Public Policy* 21 (1): 71-96.
- HOWLETT, Michael (2002). "Policy Instruments and Implementation Styles: The Evolution of Instrument Choice in Canadian Environmental Policy". Dans Debora L. Van Nijnatten et Robert Boardman (eds), *Canadian Environmental Policy: Context and Cases*. Don Mills: Oxford University Press, 25-45.
- INSERGUET-BRISSET, Véronique (1994). *Propriété publique et environnement*. Paris: L.G.D.J., 310 pp.
- JADOT, Benoît (1996). "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". Dans François Ost et Serge Gutwirth (dir.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?* Coll. "Droit". Bruxelles: Publications des Facultés universitaires Saint-Louis/VUB Press, 93-144.
- JÄNICKE, Martin, et Helmut Weidner (eds.) (1997). *National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity Building*. Berlin: Springer, 345 pp.
- JENKINS, Victoria (2002). "Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for 'Sustainable Development' [Commission's Proposal to the Göteborg European Council] COM (2001) 264 final". *Journal of Environmental Law* 14 (2): 261-264.
- KAGAN, Robert A. (1991). "Adversarial Legalism and American Government". *Journal of Policy Analysis and Management* 10 (3): 369-406.
- KELSEN, Hans [1962] (1999). *Théorie pure du droit*. Paris/Bruxelles: LGDJ et Bruylant, 367 pp.
- KINGDON, John (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brow.
- KISER, Larry L., et Elinor Ostrom (1982). "The Three Worlds of Action. A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches".

BIBLIOGRAPHIE

- Dans Elinor Ostrom (ed.), *Strategies of Political Inquiry*. Beverly Hills: Sage, 179-222.
- KISSLING-NÄF, Ingrid, et Stefan Kuks (eds.) (2004). *The Evolution of National Water Regimes in Europe. Transitions in Water Rights and Water Policies*. Coll. "Environment & Policy" 40. Dordrecht: Kluwer, 368 pp.
- KISSLING-NÄF, Ingrid, et Frédéric Varone (2000). "Historical Analysis of Institutional Resource Regimes in Switzerland. A Comparison of the Cases of Forest, Water, Soil, Air and Landscape". Communication présentée à: *8th Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property (IASCP)*, "Crafting Sustainable Commons in the New Millenium". Bloomington, avril 2000.
- KNILL, Christoph (1998). "European Policies: The Impact of National Administrative Traditions". *Journal of Public Policy* 18 (1): 1-28.
- KNOEPFEL, Peter (éd.) (1995). *Solution des conflits environnementaux par la négociation. Exemples suisses et étrangers*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn.
- (2001). "Oekologische Integration". Dans Christian Suter (Hrsg.), *Sozialbericht 2000*. Zürich: Seimso.
- KNOEPFEL, Peter, Ingrid Kissling-Näf et Frédéric Varone (2001a). "Institutionelle Ressourcenregime" (Kapitel 2). Dans Peter Knoepfel, Ingrid Kissling-Näf et Frédéric Varone (Hrsg.), *Régimes institutionnels de ressources naturelles: analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt. Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen: Boden, Wasser und Wald im Vergleich*. Coll. "Oekologie & Gesellschaft" 17. Genève, Bâle, Munich: Helbing & Lichtenhahn, 11-48.
- (Hrsg.) (2001b). *Régimes institutionnels de ressources naturelles: analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt. Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen: Boden, Wasser und Wald im Vergleich*. Coll. "Oekologie & Gesellschaft" 17. Genève, Bâle, Munich: Helbing & Lichtenhahn, 258 pp.
- (Hrsg.) (2003). *Institutionelle Regime natürlicher Ressourcen in Aktion. Régimes institutionnels de ressources naturelles en action*. Coll. "Oekologie & Gesellschaft" 19. Genève, Bâle, Munich: Helbing & Lichtenhahn, 356 pp.
- KNOEPFEL, Peter, Corinne Larrue et Frédéric Varone (2001). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Coll. "Politikanalyse/Analyse des politiques publiques". Genève, Bâle, Munich: Helbing & Lichtenhahn, 397 pp.
- LAGUEUX, Maurice (1990). "Propriété (économie)". Dans Sylvain Auroux (dir.), *Encyclopédie philosophique universelle. Les notions philosophiques. Dictionnaire*. Vol. 2. 1ère éd. Paris: PUF.
- LANDMANN, Todd (2000). *Issues and Methods in Comparative Politics. An Introduction*. London: Routledge.
- LARRUE, Corinne, et Chloé Vlassopoulou (1999). "Changing Definitions and Networks in Clean Air Policies in France". Dans Wyn Grant, Anthony Perl et Peter Knoepfel (eds.), *The Politics of Improving Urban Air Quality*. Cheltenham: Edward Elgar, 93-106.
- LASCOUMES, Pierre (1994). *L'éco-pouvoir: environnements et politiques*. Paris: La Découverte.
- LASSWELL, Harold Dwight (1951). "The Policy Orientation". Dans Daniel Lerner et Harold Dwight Lasswell (eds.), *The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Methods*. Stanford: Stanford University Press, 3-15.
- (1956). *The Decision Process*. College Park: University of Maryland Press.
- LAX, David A., et James K. Sebenius (1985). "The Power of Alternatives or the Limits to Negotiation". *Negotiation Journal* 1: 163-179.
- LEIMBACHER, Jörg, et Thomas Perler (2000). *Juristisches Screening*. Coll. "Working Paper de L'IDHEAP" 9/2000. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- LIBECAP, Gary D. (1989). *Contracting for Property Rights*. Cambridge/ New York/ Melbourne: Cambridge University Press, 132 pp.
- LIPPHART, Arend (1999). *Patterns of Democracy*. New Haven and London: Yale University Press, 352 pp.
- LOCKE, John [1689] (1994). *Le second traité du gouvernement*. Coll. "Epithémée". Paris: PUF, 302 pp.
- LOWI, Theodore J. (1964). "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory". *World Politics* 16: 677-715.
- (1970). "Decision Making vs. Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy". *Public Administration Review* 30: 314-325.
- (1972). "Four Systems of Policy, Politics and Choice". *Public Administration Review* 32: 298-310.
- MARCH, James G., et Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The Organisational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- MARCH, James G., et Herbert A. Simon [1958] (1974). *Les organisations*. Paris: Dunot.
- MATHIAS, P. (1990). "Valeur (philosophie générale)". Dans Sylvain Auroux (dir.), *Encyclopédie philosophique universelle. Les notions philosophiques. Dictionnaire*. Vol. 2. 1ère éd. Paris: PUF.
- MATHIEU, Paul (2001). "Water Rights, Investments and Meaning: Conflict and Change in a Traditional Irrigation System in Northern Morocco". *International Journal of Water* 1 (3/4): 271.
- MATHIEU, Paul, Ahmed Benali et Olivia Aubriot (2001). "Dynamiques institutionnelles et conflit autour des droits d'eau dans un système d'irrigation traditionnel au Maroc". *Revue Tiers Monde* XLII: 353-374.
- MAUCH, Corine, et Emmanuel Reynard (2004). "The Evolution of the Water Regime in Switzerland". Dans Ingrid Kissling-Näf et

- Stefan M. M. Kuks (eds.), *The Evolution of National Water Regimes in Europe. Transitions in Water Rights and Water Policies*. Coll. "Environment and Policy" 40. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 293-328.
- MAUCH, Corine, Emmanuel Reynard et Adèle Thorens (2000). *EUWARENESS Country Profile Switzerland*. Version provisoire non publiée.
- MAYNTZ, Renate, et Fritz W. Scharpf (2001). "L'institutionnalisme centré sur les acteurs". *Politix* 14 (55): 95-123.
- MERTON, Robert K. [1949] (1968). *Social Theory and Social Structure*. enlarged ed. New York: The Free Press.
- MILL, John Stuart (1889). *System of Logic: Rationcinative and Inductive*. 8th ed. London: Longmans, Green and co.
- Ministère de la Région wallonne (1992). *Station de traitement des eaux de la Gileppe*. Namur: Ministère de la Région wallonne, 24 pp.
- Ministère de la Région wallonne (1999). *Projet de plan de gestion des eaux de surface du bassin de la Vesdre*. Namur: Ministère de la Région wallonne, 3 vol., 86 pp. (non publié)
- MONTPETIT, Eric (2002). "Policy Networks, Federal Arrangements, and the Development of Environmental Regulations: a Comparison of the Canadian and Americal Agricultural Sectors". *Governance* 15 (1): 1-20.
- MOORE, Charles W. (1987). *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*. Jossey Bass, 340 pp.
- MÉNY, Yves, et Jean Claude Thoenig (1989). *Politiques publiques*. Coll. "Thémis". Paris: PUF.
- NAHRATH, Stéphane (2000). "'Governing wildlife resources?' L'organisation de la chasse en Suisse comme exemple de régimes institutionnels". *Revue Suisse de science politique* 6 (1): 123-158
- (2003). *La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990*. Lausanne: Institut des Hautes Etudes en Administration publique (non publié), 579 pp.
- NIVELLE, Jean-Louis, A. Monjoie, O. Cajot, F. Malaisse, J. Stein et J. Valière (1990). "Pour une gestion patrimoniale de la nature dans l'espace rural wallon. L'exemple du sud de Spa". Dans Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (éd.), *Actes du colloque: Gérer la nature? Anseremme, 17-20 octobre 1989*. Namur: Ministère de la Région wallonne, 265-308.
- NORTH, Douglas C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'CONNOR, Martin (2002). "Social Costs and Sustainability". Dans Daniel W. Bromley et Jouni Paavola (eds.), *Economics, Ethics, and Environmental Policy. Contested Choices*. Oxford: Blackwell, 181-201.
- O'RIORDAN, Timothy (1971). *Perspectives on resource management*. London: Pion.
- OAKERSON, Ronald J. (1986). "A Model for the Analysis of Common Property Problems". Dans National Research Council, *Proceedings of a Conference on Common Property Resource Management*. Washington D.C.: National Academy Press, 13-30.
- (1992). "Analyzing the Commons: a Framework". Dans Daniel W. Bromley et al. (eds.), *Making the Commons Work: Theory, Practice and Policy*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press, 41-59.
- OLSON, Mancur [1965] (1978). *Logique de l'action collective* [Logic of Collective Action]. Paris: PUF.
- OST, François (1995). *La nature hors la loi? L'écologie à l'épreuve du droit*. Paris: La Découverte.
- (1996). "Au-delà de l'objet et du sujet, un projet pour le milieu". Dans François Ost et Serge Gutwirth (dir.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?* Coll. "Droit". Bruxelles: Publications des Facultés universitaires Saint-Louis/VUB Press, 9-20.
- (1986). "An Agenda for the Study of Institutions". *Public Choice* 48 (1): 3-25.
- (1990). *Governing the Commons*. Cambridge: Cambridge University Press, 280 pp.
- (1998). "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action". *American Political Science Review* 92: 1-22.
- (1999). "Institutional Rational Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework". Dans Paul A. Sabatier (ed), *Theories of the Policy Process*. Boulder: Oxford: Westview Press, 35-71.
- (2000). "Reformulating the Commons". *Revue suisse de Science politique* 6 (1): 29-52.
- OSTROM, Elinor, Roy Gardner et James A. Walker (1994). *Rules, Games, & Common-Pool Resources*. Ann Arbor, the University of Michigan Press, 370 pp.
- OSTROM, Elinor, et Vincent Ostrom (2004). "The Quest for Meaning in Public Choice". *American Journal of Economics and Sociology* 63 (1): 105-147.
- PASSERON, Jean-Claude (1991). *Le raisonnement sociologique. L'espace non-poppérien du raisonnement naturel*. Paris: Nathan, 408 pp.
- PERL, Anthony, Jane Hargraft et Kevin Muxlow (1999). "When Policy Networks Collide: the Institutional Dynamic of Air Pollution Policy-Making in Two Canadian Cities". Dans Wyn Grant, Anthony Perl et Peter Knoepfel (eds.), *The Politics of Improving Urban Air Quality*. Cheltenham: Edward Elgar, 13-30.
- PERMAN, Roger, Yue Ma et James McGilvray (1998). *Natural Resource and Environmental Economics*. London/New York: Longman.

BIBLIOGRAPHIE

- PERRY, Richard (2001). "Perspectives From the Districts of Water and Power: A Report on Flows". Dans Joachim Blatter et Helen Ingram (eds), *Reflections on Water: New Approaches to Transboundary Conflicts and Cooperation*. Coll. "American and Comparative Environmental Policy Series". Cambridge, London: MIT Press, 297-320.
- PETRELLA, Riccardo (1998). *Le manifeste de l'eau. Pour un contrat mondial*. Coll. "La Noria". Bruxelles: Labor, 150 pp.
- PIGOU, Arthur Cecil [1932] (1950). *The Economics of Welfare*. 4th ed. London: MacMillan.
- POLANYI, Karl [1944] (1983). *La grande transformation: aux origines politiques et économiques de notre temps*. Paris: Gallimard, 419 pp.
- POTHIER, R. J. (1807). *Traité du droit de domaine de propriété*. Paris: Letellier.
- PROUDHON, Jean-Baptiste Victor (1835). *Traité du domaine public, ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*. Bruxelles: Tarlier.
- PROUDHON, Pierre-Joseph (1866). *Théorie de la propriété*. Paris: Librairie internationale.
- PROUST, J. (1990). "Propriété (philosophie générale)". Dans Sylvain Auroux (dir.), *Encyclopédie philosophique universelle. Les notions philosophiques. Dictionnaire*. Vol. 2. 1ère éd. Paris: PUF.
- PRZEWORSKI, Adam, et Henry Teune (1970). *The Logic of Comparative Social Enquiry*. New York: Wiley.
- PUTMANN, Robert D. (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". *International Organization* 42: 427-460.
- RAGIN, Charles C. (1987). *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press, 183 pp.
- REYNARD, Emmanuel (2002). "Agriculture irriguée et tourisme de randonnée en Valais. Le cas du bisse d'Ayent". Dans D. Guex et E. Reynard, *L'eau dans tous ses états*. Coll. "Travaux et recherches" 22. Lausanne: Institut de Géographie de l'Université de Lausanne (IGUL) et Association des Anciens de l'IGUL, 73-94.
- (2004). *Le régime institutionnel de l'eau dans le Val de Bagnes (Valais) entre 1975 et 2000*. Coll. "Working Paper de l'IDHEAP". Chavannes-près-Renens: IDHEAP (en cours de publication), 65 pp.
- REYNARD, Emmanuel, et Corine Mauch (2003). "Les régimes institutionnels de l'eau en Suisse: les cas du Seetal, de la Dranse de Bagnes, de la Maggia et de la Thur". Dans Peter Knoepfel, Ingrid Kissling-Näf et Frédéric Varone (Hrsg.), *Institutionelle Regime natürlicher Ressourcen in Aktion. Régimes institutionnels de ressources en action*. Coll. "Ökologie & Gesellschaft" 19. Genève, Bâle, Munich: Helbing & Lichtenhahn, 205-296.
- REYNARD, Emmanuel, Adèle Thorens et Corine Mauch (2001). "Développement historique des régimes institutionnels de l'eau en Suisse entre 1870 et 2000" (Chapitre 4). Dans Peter Knoepfel, Ingrid Kissling-Näf et Frédéric Varone (Hrsg.), *Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen: Boden, Wasser und Wald im Vergleich. Régimes institutionnels de ressources naturelles: analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt*. Coll. "Ökologie & Gesellschaft" 17. Genève, Bâle, Munich: Helbing & Lichtenhahn, 101-139.
- REYNAUD, Jean-Daniel (1993). *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*. 2ème éd. Coll. "U Sociologie". Paris: Armand Colin, 315 pp.
- ROSSI, Peter H., et Howard E. Freeman (1993). *Evaluation, a Systematic Approach*. 5th ed. Newbury Park: Sage.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1992). *Emile ou de l'éducation*. Coll. "Classiques Garnier". Paris: Bordas.
- SABATIER, Paul A. (ed.) (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder/Oxford: Westview Press, 289 pp.
- SABATIER, Paul A., et Daniel A. Mazmanian (1980). "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis". *Policy Studies Review Annual* 4: 181-203.
- SARTORI, Giovanni (1994). "Bien comparer, mal comparer". *Revue internationale de politique comparée* 1 (1): 19-36.
- SCHARPF, Fritz W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press, 318 pp.
- SCHELLING, Thomas C. [1960] (1986). *Stratégie du conflit [The Strategy of Conflict]*. Traduit de l'Anglais par Raymond Manicacci. Coll. "Perspectives internationales". Paris: PUF, 312 pp.
- SCHIFFINO, Nathalie (2003). *Crises politiques et démocratie en Belgique*. Coll. "Logiques Politiques". Paris: L'Harmattan, 299 pp.
- SCHLAGER, Edella (1999). "A Comparison of Frameworks, Theories and Models of Policy Processes". Dans Paul A. Sabatier (ed), *Theories of the Policy Process*. Boulder/ Oxford: Westview Press, 233-260.
- SCHNEIDER, Anne Larason, et Helen Ingram (1988). "Systematically Pinching Ideas. A Comparative Approach to Policy Design". *Journal of Public Policy* 8 (1): 61-80.
- (1997). *Policy Design for Democracy*. Coll. "Studies in Government and Public Policy". Lawrence KA: University Press of Kansas, 214 pp.

- SCOTT, W. Richard (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage, 178 pp.
- SEBENIUS, James K. (1983). "Negotiation Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties". *International Organization* 37: 281-316.
- SHEPSLE, Kenneth (1989). "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach". *Journal of Theoretical Politics* 1 (2): 131-147.
- SIEBERT, Horst (1983). *Ökonomische theorie natürlicher Ressourcen*. Tübingen: Mohr.
- SIMMEL, Georg (1992). *Le conflit*. trad. de l'allemand par Sibylle Muller; préf. de Julien Freund. Saulxures: Circé, 162 pp.
- [1908] (1999). *Sociologie. Etudes sur les formes de la socialisation*. Paris: PUF, 772 pp.
- SKOCPOL, Theda (1985). "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research". Dans Peter B. Evans et Dietrich Rueschemeyer (eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SPADEL (2004). *Rapport annuel 2003*. Bruxelles: SPADEL, 48 pp.
- SPROULE-JONES, Mark (1982). "Public Choice Theory and Natural Resources: Methodological Explication and Critique". *American Political Science Review* 76: 790-804.
- SUSSKIND, Lawrence, et Jeffrey Cruikshank (1987). *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Disputes*. New York: Basic Books.
- SWYNGEDOUW, Erik (2004). *Social power and the urbanization of water. Flows of power*. Coll. "Oxford Geographical and Environmental Studies". Oxford: Oxford University Press, 209 pp.
- THELEN, Kathleen (1992). "Historical Institutionalism in Comparative Politics". Dans Sven Steinmo, Kathleen Thelen et F. Longstrech (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- THELER, David (2004). "Revitalisation et assainissement des cours d'eau en Valais. Etude préliminaire dans les bassins versants des trois Dranse". *Bulletin De L'ARPEA. Journal Romand De L'Environnement* 220: 8-17.
- THUDEROZ, Christian (2000). *Négociations: essai de sociologie du lien social*. Paris: PUF, 290 pp.
- TILLY, Charles (1984). *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York: Russel Sage Foundation.
- United Nations Environmental Programme (1991). *Freshwater Pollution*. Environment Library 6. Nairobi: UNEP/GEMS
- VAN GRIETHUYSEN, Pascal (2002). *La contribution de l'économie évolutive dans la problématique du développement durable*. Genève: Université de Genève (non publié) 387 pp.
- VANNIJNATTEN, Debora L., et Robert Boardman (eds.) (2002). *Canadian environmental policy. Context and cases*. 2nd ed. Don Mills: Oxford University Press.
- VARONE, Frédéric (1998). *Le choix des instruments des politiques publiques: une analyse comparée des politiques d'efficacité énergétique du Canada, du Danemark, des Etats-Unis, de la Suède et de la Suisse*. Coll. "Berner Studien Zur Politikwissenschaft" 6. Bern: Haupt, 370 pp.
- (2000). "Le choix des instruments de l'action publique: analyse comparée des politiques énergétiques en Europe et en Amérique du Nord". *Revue internationale de politique comparée* 7 (1): 167-2001.
- (2001). "Comparaison des régimes institutionnels du sol, de l'eau et de la forêt" (Chapitre 6). Dans Peter Knoepfel, Ingrid Kissling-Näf et Frédéric Varone (Hrsg.), *Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen: Boden, Wasser und Wald im Vergleich. Régimes institutionnels de ressources naturelles: analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt*. Coll. "Ökologie & Gesellschaft" 17. Genève, Bâle, Munich: Helbing & Lichtenhahn, 183-219.
- VARONE, Frédéric, Emmanuel Reynard, Ingrid Kissling-Näf et Corine Mauch (2002). "Institutional Resource Regimes: The Case of Water Management in Switzerland". *Integrated Assessment* 3 (1): 78-94.
- VIGOUR, Cécile (2005). *La comparaison dans les sciences sociales: pratiques et méthodes*. Coll. "Repères". Paris: La Découverte, 335 pp.
- VLASSOPOULOU, Chloé (1999). *La lutte contre la pollution atmosphérique urbaine en France et en Grèce. Définitions des problèmes publics et changement de politique*. Paris: Université Panthéon-Assas Paris II (non publié)
- VOGEL, David (1993). "Representing Diffuse Interests in Environmental Policymaking". Dans Kent R. Weaver et Bert A. Rockman (eds.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington: Brookings Institution, 270 pp.
- WEBER, Max [1956] (1995). *Economie et société* [Wirtschaft und Gesellschaft]. Tome 1. Coll. "Agora". Paris: Pocket, 411 pp.
- WEIDNER, Helmut (ed.) (1998). *Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts. Experiences in 12 Countries*. Berlin: Sigma, 465 pp.
- WEIDNER, Helmut, et Martin Jänicke (eds.) (2002). *Capacity Building in National Environmental Policy. A Comparative Study of 17 Countries*. Berlin: Springer, 448 pp.
- WEIDNER, Helmut, et Peter Knoepfel (1998). "L'évaluation et la médiation" (chap. 9). Dans Werner Bussmann, Ulrich Klöti et Peter

BIBLIOGRAPHIE

- Knoepfel (dir.), *Politiques publiques: évaluation*. Coll. "Politique comparée". Paris: Economica, 151-167.
- WIESMANN, Urs (1995). *Nachhaltige Ressourcennutzung im regionalen Entwicklungskonzept. Konzeptionelle Grundlagen zu deren definition*. Bern.
- WILLIAMSON, Oliver E. (1985). *The economic institutions of capitalism*. New York: Free Press.
- WILSON, James Q. [1979] (1986). *American government: Institutions and policies*. 3rd ed. Lexington: D. C. Heath.
- [1974] (1995). *Political Organizations*. Princeton: Princeton University Press, 359 pp.
- World Water Development Programme (2003). *The UN world water development report. Water for people, water for life*. Paris: UNESCO.
- YIN, Robert K. (1984). *Case Study Research: Design and Methods*. Beverly Hills: Sage.
- YOUNG, Michael Dennis (1992). *Sustainable Investment and Resource Use: Equity, Environmental Integrity and Economic Efficiency*. Paris: UNESCO, 176 pp.

Annexes

Annexe 1: Liste des personnes interrogées

Liste des personnes interrogées dans le bassin de la Vesdre (Chapitre 3):

- M. Jean-Paul Adam, vice-président du Groupement des industries et entreprises du bassin de la Meuse et responsable environnement chez SCA Hygiene Products, Liège et Stembert, les 3 janvier 2001 et 23 mai 2001.
- M. Paul Bachelet, secrétaire de l'association *Vesdre Vive*, Trooz, le 6 mars 2001.
- M. Hubert Brépoels, animateur du Groupe Action Eau, Heusy-Verviers, les 1^{er} mars 2001 et 2 décembre 2004.
- M. Xavier Ciechanowski, directeur de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Verviers, entretien téléphonique, le 23 février 2005.
- M. Claude Defosse, conseiller en hydrogéologie, Spa Monopole, Spa, le 9 mars 2001.
- Mme Delhez, membre du Groupe Action Eau, Heusy-Verviers, le 1^{er} mars 2001.
- M. Luc Esch, chef de la sécurité, commune de Chaudfontaine et directeur l'Association des communes du bassin de la Vesdre, Embourg-Chaudfontaine, les 6 mars 2001 et 18 novembre 2004.
- M. Paul Hanneke, échevin des Travaux et de l'Environnement, Ville de Spa, Spa, le 15 février 2005.
- M. Didier Herman, coordinateur du contrat de rivière Hoëgne-Wayai, entretien téléphonique, le 27 février 2001.
- M. Jacques Heuschling, directeur des Barrages de l'Est, Verviers, le 18 novembre 2004.
- M. Jacques Huveneers, chef de service au ministère de l'Équipement et des Transports, direction des Barrages de l'Est, responsable du barrage d'Eupen, Verviers, les 8 juin 2001 et 2 décembre 2004.
- M. Jakubowski, directeur de la station de traitement d'Eupen (SWDE), entretien téléphonique, le 8 février 2005.
- M. Roger Moisse, directeur à l'ERPE (SWDE), Stembert, le 23 mai 2001.
- M. Denis Simonin, conseiller en hydrogéologie, Spa Monopole, Spa, le 3 décembre 2004.
- M. Jacques Tonneau, coordinateur du contrat de rivière de la Vesdre, Liège, le 3 janvier 2001.
- M. Jean Valière, chef du cantonnement de Spa, division de la Nature et des Forêts du ministère de la Région wallonne, Spa, le 19 novembre 2004.

Liste des personnes interrogées dans le Val de Bagnes (Chapitre 4):

- M. Marc Bernard, chef de la section Technique au service de la Protection de l'Environnement de l'Etat du Valais, Sion, le 21 juin 2004.
 - M. Serge Costa, ingénieur au service des Forces hydrauliques de l'Etat du Valais, Sion, le 22 juin 2004.
 - Me Raphaël Dallèves, avocat et ancien membre du WWF Valais, Sion, le 22 juin 2004.
 - M. Willy Ferez, ancien président de la commune de Bagnes et délégué de l'Etat du Valais aux questions énergétiques, Bagnes, le 23 juin 2004.
 - M. Peter Haeffiger, conseiller juridique, Electricité de Laufenbourg (EGL), Dietikon, le 29 juillet 2004.
 - M. Georges Luisier, juriste au service des Forces hydrauliques de l'Etat du Valais, Sion, le 22 juin 2004.
 - M. Pierre-Benoît Raboud, chef du service des Forces hydrauliques de l'Etat du Valais, Sion, le 22 juin 2004.
 - M. Emmanuel Reynard, maître assistant à l'Institut de Géographie de l'Université de Lausanne, Lausanne, les 13 mars et 5 juin 2003.
 - M. Kurt Seiler, directeur des Forces motrices de Mauvoisin, entretien téléphonique, le 29 juin 2004.
 - M. Bertrand Terretaz, président de la commune de Vollèges, Vollèges, le 23 juin 2004.
 - M. Guy Vaudan, président de la commune de Bagnes, Bagnes, le 23 juin 2004.
-

Annexe 2: Exemples d'arrangements locaux

Arrêt du Tribunal de première instance de Verviers du 22 novembre 1983 dans l'affaire Brépoels et consorts contre Ville de Verviers

*Jugement
du 22/11/83*

523. CONTURIER Nicole, indépendante, née le 31 janvier 1953, domiciliée à Verviers, route de Stembert, n° 205;
524. HEILIGER Jean-Claude, ouvrier, né le 23 décembre 1950, domicilié à Verviers, route de Stembert, n° 205;
525. ROMMELING Nicolas, employé, né le 10 juin 1933, domicilié à Verviers, route de Stembert, n° 195;
526. PASSIN Georges, cheillard, né le 16 avril 1931, domicilié à Heusy, Avenue Jean Tasté, n° 149;
527. BENROYE Françoise, née le 17 février 1944, employée, domiciliée à Verviers, Avenue de Spa, n° 1;
528. DUMOULIN Marie-Claire, ménagère, née le 15 mai 1923, domiciliée à Verviers, rue de Jehanster, n° 63;
529. BECHTOLD Maurice, tailleur, né le 3 juillet 1927, domicilié à Verviers, rue de Liège, n° 87;
530. BRIGOTUX-HEILANDERS Ismarte, ménagère, née le 17 août 1931, domiciliée à Heusy, Avenue Bisenbath, n° 110;
531. BATHOLOME Irène, ménagère, née le 11 octobre 1925, domiciliée à Verviers, rue de Jehanster, n° 95;
532. VIELLEVOYE Francis, ouvrier, né le 29 février 1944, domicilié à Verviers, rue Mallat, n° 92;
533. VERBURG Denise, aide familiale, née le 9 septembre 1944, domiciliée à Verviers, rue Mallat, n° 92;
534. ROEGA Georges, informaticien, né le 3 septembre 1931, domicilié à Verviers, rue de Jehanster, n° 103;
535. JAEGERS Yvette, coiffeuse, née le 18 octobre 1930, domiciliée à Verviers, rue de Jehanster, n° 103;
536. NOEL Jean, pensionné, né le 14 juin 1900, domicilié à Heusy, rue des Prés, n° 14;
537. GUILLAUME Claudine, coiffeuse, née le 15 avril 1946, domiciliée à Verviers, rue Mallat, n° 103;
538. LEMPEREUR Jeanne, sans profession, née le 10 mars 1913, domiciliée à Verviers, rue Mallat, n° 86;
539. CARIO Nando, chef d'équipe, né le 29 août 1952, domicilié à Esclival, rue Gérard-Luid, n° 111;

PARTIES INTERVENANT VOLONTAIREMENT ayant fait élection de domicile en l'étude de leurs conseils Maîtres Pierre MICHOTTE et Jean A. HARDY, quai Marcellin 1 A/101 à 4020 Liège et représentés par ceux-ci à l'audience.

LE TRIBUNAL :

Vu l'exploit introductif d'instance du 26 janvier 1983 formulé à la requête de six couples à l'intervention de l'Union des Verviers et faisant élection de domicile pour la dite procédure en l'étude de leurs conseils Maîtres Michotte et Hardy;

Vu les requêtes en intervention volontaire déposées au greffe du Tribunal de Liège le 7 février 1983, aux fins de leur entendre dire commun et approuver le présent jugement et leur signature de l'exploit des revendications;

Vu les conclusions déposées par les parties à l'audience du 11 octobre 1983 ainsi que leurs répliques;

Attendu que les demandes conjointes des demandes originaires et intervenant volontairement ont pour objet d'entendre constater et dire pour droit que l'eau distribuée à Verviers faussement appelée ménagère n'est pas potable, n'a aucune qualité alimentaire et ne se différencie nullement de l'eau fournie aux entreprises industrielles; entendre condamner la Ville de Verviers à réduire à 7 francs le m³ le prix de l'eau fournie dans les conditions actuelles; entendre condamner la Ville de Verviers à livrer aux demandeurs dans le mois du jugement à intervenir et en quantité voulue une eau de qualité alimentaire; l'entendre condamnée à une astreinte de 7 francs par m³ fourni à chacun des demandeurs en violation du jugement à intervenir; entendre dire que les nouvelles provisions réclamées ne sont pas justifiées; entendre dire que le présent jugement sera exécuté nonobstant tous recours et sans caution; entendre condamner la Ville de Verviers à tous les dépens;

Attendu que la procédure est régulière;

Que sa recevabilité n'est pas contestée et qu'il n'existe pas de cause d'irrecevabilité à soulever d'office;

Attendu qu'aux termes de l'Arrêté du 24 avril 1955, Moniteur Belge du 16 juin 1955, relatif à l'eau alimentaire distribuée par réseau, il est expressément prévu qu'au moment où elle est fournie aux consommateurs, elle doit être potable et elle satisfait à cette condition lorsque elle n'est pas susceptible de porter atteinte à la santé des consommateurs;

Attendu que le paragraphe 3 de l'article 3 stipule : "Elle est réputée non potable si elle contient l'un ou l'autre organismes, produits ou substances énumérés à l'annexe du présent arrêté, en quantités et proportions supérieures à celles qui y sont déterminées ou si elle présente un pH inférieur à 6,5;"

1. Quant au pH

Attendu que la Ville de Verviers en ses conclusions principales page 2, alinéa 1 reconnaît que le pH de l'eau de la Gileppe varie entre 4,5 et 6 ce qui dénote une eau acide;

Attendu que ~~ce pH est en dessous de la limite inférieure de l'eau courante par la~~
~~définition de l'eau potable~~

2. Quant au plomb

Attendu que la teneur en plomb autorisée est de 0,05 mg/l;

Attendu sans doute qu'il y eut dans la région des cas de saturnisme mais qu'il s'agit là de quelques exceptions lesquelles auraient pu être évitées si la Ville de Verviers avait plus tôt pris les dispositions d'information qu'elle décida et qui mirent fin à ce trouble;

3. Quant à sa qualité bactériologique

Attendu que les demandeurs affirment que l'eau de la Gileppe est d'une qualité exécrable;

Que la Ville soutient, se basant sur l'Arrêté Royal susvisé, que la présence de bactéries n'est dangereuse que s'il y a une certaine constance dans un certain volume d'eau;

Que ~~la Ville de Verviers invoque la disparition de certains germes~~ elle invoque, sans que le contraire soit rapporté, ~~qu'il s'agit d'un phénomène temporaire et localisé~~ la population fut aussitôt avertie et alors que les dits germes n'ont jamais été pathogènes;

4. Quant à la turbidité

Attendu sans doute que l'eau de la Gileppe, qui est une eau de surface, ~~contient des matières organiques~~ lesquelles sont la cause d'une couleur parfois jaunâtre;

Que ce désagrément certain n'est cependant pas nuisible à la santé ainsi que le démontre le Centre Belge d'Etude et de Documentation des Eaux;

5. Constance des normes de potabilité

Attendu que les eaux de ruissellement qui alimentent le réseau de distribution critiqué ont un caractère variable et qu'il est impossible de respecter à tout moment de manière constante les normes fixées par l'Arrêté Royal;

Attendu que ~~pour être potable l'eau distribuée par la Ville de Verviers~~ devrait avoir un pH amélioré de manière à ce qu'il atteigne la norme minimale de 6,5;

Attendu qu'il s'agit d'observer que les demandeurs et la plupart des intervenants volontaires sont de la région de Neuf, ce qui suppose qu'en l'absence il y ait un problème particulier;

Attendu sans doute qu'il en est ainsi puisque la Ville en l'absence de six ans effectués sur cette portion de son territoire son travail pour un montant de 33.000.000 de francs;

Qu'il soit dès lors émis que la Ville a essayé de remplir ses obligations de service communal, obligations de moyen et non de résultat, et de satisfaire des consommateurs dans les limites de ses capacités budgétaires;

Que d'ailleurs en vertu du principe de la répartition des pouvoirs il n'appartient pas au judiciaire de donner des injonctions à l'exécution;

Attendu que les limites du judiciaire visent l'exécution d'obligations contractuelles;

Que la Ville s'étant engagée à fournir une eau destinée aux usages domestiques, cela ne signifie pas une obligation de servir de l'eau potable;

Qu'en effet l'Arrêté Royal du 24 avril 1965 relatif à l'eau alimentaire précise qu'il vise l'eau destinée à l'alimentation humaine, par l'eau puisée par les personnes physiques privées à l'usage de leur ménage;

Que le dit Arrêté Royal fait donc la distinction entre une eau alimentaire et une eau ménagère;

DAN CES MOTIFS :

Statuant contradictoirement;

Déclare non fondées toutes autres conclusions;

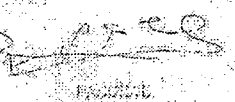
Reçoit l'action;

Lui dit non fondée;

En déboute les demandeurs et intervenants avec charge des dépenses liquidées à 8.400 francs par la défenderesse et à 11.514 francs par les demandeurs et intervenants.

Prononcé à l'audience publique du Tribunal de première instance siégeant à Verviers, première chambre, en date du vingt-deux novembre mil neuf cent quatre-vingt-trois.

Présents : M. GODET, Juge, Président de la Chambre; M. PASCHAL, Juge; M. VILHELM, Juge suppléant, désigné Juge effectif par ordonnance de Monsieur le Président du Tribunal de ce siège en date du 6 septembre 1970 et LAMEN, Greffier.

  
GODET PASCHAL VILHELM LAMEN

69
COUR D'APPEL
DE LIEGE

2ème CHAMBRE

APRÈS EN VOIR DÉLIBÉRÉ

Vu l'appel régulièrement interjeté le 28 décembre 1983 par BRÉPOELS Hubert et autres agissant conjointement avec lui contre le jugement rendu le 22 novembre 1983 par le Tribunal de première instance siégeant à Verviers ;

Attendu que les appelants ont assigné le 27 janvier 1984, la VILLE DE VERVIERS aux fins :

- a) de voir réduire le prix de l'eau qui leur est distribuée, de 22 francs à 7 francs le m³ ;
- b) de voir condamner la VILLE DE VERVIERS à leur payer, à chacun d'eux, en cas et à l'expiration du jugement, à intervenir, une somme de 7 francs par m³ d'eau fournie et ;
- c) d'interdire à l'intimée la réclamation des provisions d'abonnement exigées ;

Attendu que leur action se fonde sur la "conclusion d'abonnement" que chaque usager a conclue avec la VILLE DE VERVIERS au sujet de la distribution de l'eau assurée par celle-ci ; et plus particulièrement sur les articles 1641 et suivants du Code civil, l'eau en cause étant considérée, puisqu'elle n'est pas potable, malgré le prescrit des A.R. des 24 avril 1965 et 6 mai 1966 ainsi que de directives de la C.E.B. ; qu'elle estime que leur action quant à moins doit aboutir à la réduction sollicitée ;

Attendu que l'intimée invoque dès lors, c'est à dire les ne plaçant dans le cadre contractuel choisi par les requérants, son règlement sur la distribution de l'eau auquel les contrats d'abonnement individuels renvoient ; qu'elle souligne qu'elle ne s'est jamais engagée qu'à distribuer de l'eau "nécessaire" ou destinée "aux usages ménagers" (c'est l'eau industrielle dont il n'est pas question en l'espèce) et qu'ainsi elle n'est pas liée par les A.R. des 24 avril 1965 et 6 mai 1966 qui ont trait à l'eau distribuée par réseau et destinée à l'alimentation humaine ; qu'elle souligne, après qu'elle la qualité de son eau est conforme à l'engagement pris à distribuer de l'eau "nécessaire" ; et, au surplus, que cette eau n'est pas loin de répondre aux normes requises pour l'eau "alimentaire" et donc "potable" ; qu'après avoir écarté l'action quant à moins, elle s'attache à démontrer d'une part, les travaux coûteux et nombreux qu'elle a effectués pour améliorer et l'eau elle-même, et le réseau de distribution, soulignant les précautions prises pour avertir les habitants dès qu'un risque sérieux apparaît, et d'autre part, les efforts constants qu'elle déploie depuis 1976 ou 1980 (7) ;

pour obtenir de l'Etat, bien, en fait, de la Région wallonne, aujourd'hui, l'aide indispensable pour la création d'une station d'épuration, condition de la potabilité de l'eau ; qu'elle n'emploie même dans ce but, à la mise en oeuvre d'une solution transitoire qui pourrait, à bref délai, satisfaire la plus grande partie de ses administrés ; qu'elle a d'ailleurs déjà mis à leur disposition quatre fontaines publiques qui débitent de l'eau traitée ;

Attendu qu'il est aujourd'hui acquis qu'en matière notamment de distribution d'eau, il ne peut être question de situation contractuelle entre le fournisseur distributeur d'énergie et les usagers mais qu'il existe là une situation légale et réglementaire, s'agissant des liens de l'usager d'un service public avec l'autorité publique qui exploite en monopole ce service (Cfr. Dembour, Droit Administratif, 3ème Edition, 1978, par Dr. Reon. et Sciences notées de LIEGE, pages 307 à 309 citées) ;

Attendu qu'il n'en reste pas moins qu'il existe dans le chef des usagers, des droits subjectifs (que d'aucuns auraient qualifiés de "droits administratifs", Cfr. G. GOSSENS, Recherches sur les critères de distinction des droits individuels, droits civils, droits politiques, droits administratifs, Ann. Fac. Dr. Liège, 1960, p. 262 et ss) que, sur la base d'un défaut de textes particuliers et dans la mesure où les règles du droit public et administratif ne s'opposent pas à du droit civil relatif à la responsabilité civile, ils peuvent faire valoir notamment devant le pouvoir judiciaire (articles 92, 93 et 107 de la Constitution) qu'il est admis que les tribunaux de l'ordre judiciaire peuvent apprécier si le pouvoir, communal l'espèce, assuré aux usagers du service public en cause, les prestations conformes aux règles qui s'appliquent à ce service public (Cfr. DEMBOUR, op. cit. p. 105 et la jurisprudence en ce sens ; srr. Cass. 13 mai 1982, J.T. 1982, p. 772 et ss) ; (Conclusion de Monsieur l'Avocat Général VILLY et les nombreuses références qui démontrent que la jurisprudence est bien en ce sens) ;

Attendu, quant à l'action quant à moins, que la nature des liens juridiques en cause s'oppose à l'exercice, par l'usager du service public, de cette action, comme telle ; que d'ailleurs, dans le cadre "contractuel" dans lequel la plaçant les appelants, elle ne serait pas recevable, les conditions prévues par les dispositions susdites n'étant pas réunies ; ainsi en est-il, par exemple, du bref délai imposé par l'article 1648 du Code Civil ;

Attendu qu'il appartient cependant au juge de qualifier la cause de la demande au vu des faits qui lui sont

570
JOUR D'APPEL
DE LIEGE

nomina (Cir. cass. 30 Janv. 1903, Rec. 1895, 1592 - Cir. STAMPA, réclamation de la Procédure civile, tanc. l. 1903, p. 55 et suiv.; J. L. 1902, p. 379 et suiv.); que les appelants sont en état de ce que la Cassation devrait leur rembourser la dépense d'une cause potentielle, ce qui n'est point, et leur cause est grave préjudiciable; qu'ainsi il s'agit bien d'une action en responsabilité civile; la faute de l'Administration provoquant une lésion de leurs droits.

Attendu que la question qui se pose actuellement est de savoir si D.S.A.B. en 24 avril 1965 et 6 mai 1966 (noté la légalité à la justice et mise en cause par l'intime) et l'imposent à la VILLE DE VERNIER qui exploite le service de la distribution de l'eau; qu'il s'agit d'écarter les directives de la C.R.E.B. qui paraissent avoir trait à un problème plus général en ce qui concerne l'eau (Off. sur le droit des particuliers de les inviquer, P. JOLLET, le Droit Institutionnel des Communautés Européennes, Fackler, Bouché, et Soc. Sec. de LIEGE, 1963, p. 240 et suiv.);

Attendu qu'il n'a pas été démontré, ni même
 invoqué que la Caisse des Eaux dont fait état la pièce 76 au des-
 sinder de l'intimée (P.F. n° 8) aurait une personnalité juridique
 propre ; qu'ainsi c'est bien la VILLE DE VERVIER qui est habilitée
 à se défendre dans l'action en cause ;

Atténué, qu'il ne peut être contesté que la distribution de l'eau "industrielle" ne "s'insère" qu'au sein de la VILLE DE VERVIERS constitue un service public au sens où on l'entend généralement: l'entreprise a été créée ou reprise par un pouvoir public; elle reste soumise à cette autorité au lieu d'assurer la satisfaction d'un intérêt collectif, en l'espèce, la distribution de l'eau, produit de première nécessité (*CRU DENHOUR, Op.cit.* n° 33 et suiv.) ; qu'en cela elle est soumise au régime juridique spécial qui s'impose à tout service public (*Id.* au ch. précédent) ; loi de continuité et de régularité, loi d'égalité des usages) avec les conséquences qu'elles impliquent (*Id.* DENHOUR, *Op.cit.* n° 53) ; que la distribution de l'eau appartient au monopole de l'Intérim, on doit en conclure que les A.M. susdites s'imposent à l'évidence à la VILLE DE VERVIERS comme à toutes les autorités administratives qui, sous quelque forme que ce soit, assurent la distribution de l'eau "domestique" ;

Attendu que ces Arrêts-Rogaux font donc partie intégrante de la situation légale et réglementaire qui régit les rapports entre les appelants et l'intime, au point de vue

paragraphe ici ; qu'il est des Jours paradoxes, que la VILLE DE YAGUAYTES
pretende écarter l'application des A.N. sumidos en notant qu'elle ne
n'est toujours engagée qu'à livrer de l'eau "mangrera" l'eau que nous
ratifions sur ce terme ses décrets par elle, ambiguë et pour l'interv.
tatspa auquel il y aurait lieu d'appliquer les règles du droit commun
certaines dans l'article 1602, notamment du code civil, il s'agit de
souligner que les règles prescrites par les A.N. sumidos sont d'ordre
public et s'imposent d'office aux autorités administratives qui dis-
tribuent - comme c'est le cas -, ou ce doit l'être - l'eau destinée à
l'alimentation humaine et ce, par résèque : que l'article 2 de l'A.N.
du 24 avril 1965 dispose que : " au moment où elle est fournie aux con-
sommateurs, l'eau alimentée doit être potable ", et, pour cela, ré-
pondre aux normes inscrites dans cet A.N. contre dans celui du 8 mai
1966 l.

Attendu que, tant s'abîmer sur l'aberration qui constituerait à prétendre que les Verriers seraient parmi les seuls Belges à ne pas être en mesure de jouir d'une eau potable, ne peut constater que la VILLE DE VERVIERS était bien consciente de cette obligation qui s'imposait à elle puisque, malgré le déficit qui caractérisait sa " Caisse des Eaux " , elle a pris ou prend des mesures pour réaliser les prescriptions légales ; en premier lieu , elle a , avant des traités conciliables avec ses capacités financières - pour améliorer tout l'eau elle-même que le réseau qui était vétuste (jusqu'ici, ces traités se sont élevés à 145.000.000 de francs) ; en deuxième lieu, elle s'emploie depuis 1975 environ (?) à obtenir l'aide indispensable de l'Etat-ou, et de la Région wallonne pour entretenir une station de traitement estimée à plus d'un milliard de francs et qui garantira aux usagers, la fourniture d'une eau potable ; en troisième lieu, la solution précédente ne pouvait être efficace que fin 1986, elle négocie depuis 1976 (?) une solution transitoire qui " apporтерait des autorisations, partielles et à échéances relativement brèves, à la qualité de l'eau distribuée " si s'agit d'une " fonction à réaliser entre le réseau de la S.N.D.W. et le réseau Ville de Verviers " ; ce qui implique et un investissement de plus de 78 millions (dont près de 6 millions seulement seraient consacrés à un réajustement inutile pour la solution définitive), et des autorisations de toutes sortes. (Cf. la page 15 du dossier de l'Intérim) ;

Attendu que l'article 2 de l'A.R. du 24 avril 1969 a imposé à la VILLE DE Verviers une obligation d'entretien et comme telle de résultat (Cfr. Conclusions de M. l'Avocat Général Verviers, ci-après) ; que l'Intérimé ayant clairement reconnu à l'obligée du 3 mai 1969, que son eau n'était pas potable (cfr. ses conclusions et la pièce 16 d'aj. citée) ; qu'il apparaît qu'elle est, en principe, en faute ; qu'elle importe peu à cet égard, que l'on se réfère à l'art. 2

572
COUR D'APPEL
DE LIEGE

78
CHAMBRE

de l'A.R. non respecté, que l'on détermine si l'article 4 met à charge de l'Autorité administrative qui distribue bien de l'eau potable, une obligation de moyen plutôt que de résultat ;

Attendu que la faute de l'intimée s'identifiant à l'illégalité (Cfr. Cass. 13 mai 1982, J.T. 1982, p. 772 et ses concl. de M. l'Avocat-général VEU et la note de DALCQ à la Rev. crit. Jur. b. 1984, p. 19 à 31), " nous réserve " de l'existence " d'une erreur inévitable ou d'une autre cause d'exonération " (Cfr. le même arrêt et les commentaires de celui-ci cités ci-dessus), il s'impose d'ordonner la réouverture des débats pour entendre l'intimée s'expliquer sur l'existence ou non en son chef de l'une ou de l'autre des réserves susdites (erreur inévitable, autre cause d'exonération) ;

Attendu que cette réouverture des débats s'impose également pour entendre les appelants s'expliquer sur le dommage que leur cause la " non potabilité " de l'eau, en le définissant mieux et en l'estimant de manière précise en comparant par exemple le prix généralement exigé pour de l'eau potable et le prix de l'eau qu'ils ont distribuée jusqu'à ce lieu de leur rappel que la règle de l'imputabilité de la demande leur est applicable et qu'ainsi ils ne peuvent réclamer l'indemnisation de leur préjudice que dans la mesure de leur demande. (Cfr. FERTHEIS, op. cit., n° 66 et suiv. et plus spécialement le n° 99) ; qu'il s'agit également de demander aux appelants de s'expliquer sur la demande qu'ils ont introduite en première instance et qu'ils n'ont pas renouvelée en appel, concernant les provisions exigées des consommateurs, par la VILLE DE VERVIERS depuis le 20 octobre 1982 ; qu'à cet égard, il faut de souligner que, tout comme pour le tarif du prix de l'eau (p. 89 concl. de l'intimée) la provision a été décidée et fixée quant à son montant par délibération agréée du Conseil Communal de Verviers (Pièce 16 du dossier de l'intimée, les dernières pages, 1 et 2) ; que l'art. 12 du Règlement sur la distribution de l'eau ;

Qu'il s'agit de réserver la question de l'astreinte, les parties n'étant d'abord expliquées sur les points retenus ci-dessus (cf. sur l'astreinte, note in Ann. Fac. de LIEGE, 1982, p. 11 à 103, voy. aussi note Fr. DELMONT sous Cass. 26 juin 1980 - Rev. crit. Jur. b., 1983, p. 177 à 190) ;

PAR CES MOTIFS :

Vu l'article 24 de la loi du 15 juin 1939 sur l'emploi des langues en matière judiciaire dont le respect a

été observé ;

LA COUR :

Statuant contradictoirement ;

Reçoit les appels ;

REFORMANT le jugement a quo ;

Dit que les A.R. des 24 avril 1965 et 6 mai 1966 s'imposent à la VILLE DE VERVIERS, qu'elle doit en conséquence livrer de l'eau potable aux usagers du service public de distribution de l'eau par réseau qu'elle exploite ;

Pour le surplus, ordonne la REOUVERTURE DES DEBATS pour entendre les parties s'expliquer sur :

- le dommage subi par les appelants, dans la mesure où une indemnité a été demandée en termes d'assignation, sous réserve de l'application des articles 807 et 808 du code judiciaire ;
- la cause qui exonérerait l'intimée de la responsabilité qu'elle encourt, en principe, du fait qu'elle ne livre pas de l'eau potable aux appelants ; et,
- les provisions et l'astreinte réclamées par ces derniers ;

Fixe date à bon fine au Mercredi
VINGT NEUF Janvier Mil Neuf cent quatre
vingt six à 10 heures

Reçoit les dépens ;

Ainsi prononcé, en langue française, à l'audience publique de la SEPTIEME chambre de la Cour d'Appel de LIEGE, Palais de Justice, le VINGT HUIT juin Mil neuf cent quatre vingt cinq, où étaient présents Madame Christèle HARGREYS, Présidente, Monsieur JACQUES HOLL et Madame ADELROY, Conseillers et J. FREKE, Greffier.

Suivent les signatures de MM

DU PARQUET

COUR D'APPEL
DE LIEGE

Chambre Correctionnelle

Par Arrêt

EXTRAIT D'ARRÊT

EN CAUSE

Contrat du 30 mars 1947 portant sur la concession des eaux de la Dranse par la Commune de Vollèges à M. Maret (source: Bérard [1967] 2002).

Article premier. – La Commune de Voilages, représentée par son président Joseph Moulin et son secrétaire Fernand Moulin, agissant en vertu de la décision du Conseil communal du 28 février 1947 et de l'assemblée primaire du 30 mars 1947,

accorde

à M. Albert Maret, ingénieur, domicilié à Wettingen/Argovie, qui l'accepte, ou aux ayants droit que celui-ci se substituera, la concession de l'ensemble des forces hydrauliques de la Dranse de Bagnes sur son territoire, non encore concédées ou retombées à ce jour dans le domaine public.

Art. 2. – Les eaux concédées pourront être dérivées de leur cours naturel au gré du concessionnaire. L'usine productrice sera établie sur le

territoire d'une autre commune, suivant les nécessités du projet. Il appartient au concessionnaire de s'entendre avec les autres usagers à l'aval si l'eau n'est pas rendue à son cours naturel au sortir des turbines.

Art. 3. – Les droits des tiers sur les eaux sont réservés. Le concessionnaire dégage notamment la commune concédante de toute responsabilité à l'égard de revendications éventuelles de ces tiers et prend lieu et place de la commune dans tout litige qui pourrait survenir à ce propos.

Les droits concernant l'irrigation sont expressément réservés. Le concessionnaire s'entendra, si besoin est, avec les autres concessionnaires de la Dranse pour amener et maintenir l'eau nécessaire dans les canaux. Si le détournement des eaux de la Dranse a pour effet de diminuer le débit des prises d'arrosage actuelles, ce débit sera rétabli dans les canaux par le concessionnaire à ses frais.

Les besoins futurs d'arrosage demeurent réservés et pourront être revendiqués par la commune sans frais pour elle.

Art. 4. – Le concessionnaire ou ses ayants droit est entièrement responsable des dégâts ou autres inconvénients qui pourraient résulter du fait de la dérivation des eaux concédées, notamment en ce qui concerne l'évacuation des matériaux amenés par le torrent du Merdenson. Il sera tenu de prendre à ses frais, et cela d'entente avec les autorités communales intéressées, les services compétents fédéraux et cantonaux, toutes mesures propres à éviter les dégâts et à en réparer les effets.

Art. 5. – La concession est soumise aux prescriptions des lois en vigueur sur la matière.

Art. 6. – La concession est accordée pour une durée de quatre-vingts ans à compter du jour de la mise en marche de l'usine.

Art. 7. – Le prix d'achat de la concession est de sept francs par cheval-an moyen mesuré sur l'arbre des turbines, pouvant être produit par le débit annuel moyen de la Dranse de Bagnes sur la part de chute naturelle appartenant à la commune. Il est précisé que sur le parcours où la commune est coriveraine avec une autre commune, la chute servant de base au calcul du nombre de chevaux est à diviser par deux.

Le paiement interviendra comme suit :
les 3/7 à l'homologation par le Conseil d'Etat ;
les 2/7 au début des travaux proprement dits ;
le solde à la mise en marche de l'usine.

Le prix de la concession devra être réglé dans les dix ans au plus tard dès l'octroi de la concession par la commune.

Il est précisé que les travaux d'étude, de sondage et d'approche ne sont pas considérés comme constituant un début des travaux proprement dits.

Art. 8. — Si les travaux proprement dits n'ont pas commencé dans le délai de cinq ans dès l'homologation, la concession est annulée de plein droit.

Art. 9. — En cas d'abandon, de retrait, d'annulation ou d'extinction de la concession, pour quelque motif que ce soit, les prestations effectuées ou échues restent acquises à la commune. La commune renonce alors à toute autre indemnité, à condition que le concessionnaire répare tous dommages qui pourraient avoir été causés sur le territoire de la commune par des travaux éventuels.

Art. 10. — Les redevances annuelles seront, pour la première période décennale, de francs trois par cheval-an, mesuré sur l'arbre des turbines. Les redevances ne pourront pas être inférieures aux deux tiers de la somme correspondant à la pleine utilisation du débit annuel moyen de la Dranse de Bagnes dérivable par les installations.

Art. 11. — Le Consortage du bisse du Levron, d'entente avec la Commune de Vollèges, concède pour la durée de la concession ses droits sur les eaux du torrent de La Chaux en territoire de Bagnes. Le concessionnaire s'engage à capter et à transporter ces eaux à ses frais.

Il mettra à disposition de la Commune de Vollèges, sans frais pour cette dernière, une quantité d'eau d'arrosage de cent cinquante litres seconde, cela durant la période d'arrosage, soit au maximum pendant 90 jours d'utilisation effective.

Cette eau sera fournie au sortir de la fenêtre de la galerie sous pression, en un point à déterminer, cote 1760 m. environ, versant plaine du Rhône.

La Commune de Vollèges s'engage à faire toutes les démarches pour obtenir les subventions fédérales et cantonales qui auraient été attribuées à un projet d'irrigation autonome.

Ces subventions seront rétrocédées au concessionnaire après déduction de la part revenant au Consortage pour les travaux exécutés par ce dernier, à partir du point où l'eau est livrée par le concessionnaire.

Au cas où, pour une raison quelconque, le concédant renoncerait au début des travaux de construction de la galerie, à la livraison

de l'eau d'arrosage, le Consortage du bisse du Levron conserverait tous ses droits sur les eaux de La Chaux, et le présent article deviendrait caduc.

En prévision du cas où, à la fin de la concession, l'entente qui précède, relative à la concession des eaux du consortage et à leur fourniture à la Commune de Vollèges, ne pourrait être maintenue avec le nouvel exploitant, le consortage et la commune se réservent d'ores et déjà le droit d'utiliser, en tout état de cause et sans limite de durée, le parcours du tunnel compris entre le torrent de La Chaux et le point de sortie (cote 1760 environ, versant plaine du Rhône), ainsi que les ouvrages d'introduction et de sortie, afin de transporter les eaux durant la période d'arrosage ci-dessus mentionnée. Ce droit sera, si possible, inscrit au Registre foncier, sous forme de servitude. Aux termes de l'article 22 de la concession passée entre M. Maret et la Commune de Bagnes, en effet, les installations, y compris les galeries, ne pourront faire retour à la communauté concédante que par voie de rachat, d'où il suit que le concessionnaire peut créer sur le tunnel des droits d'une durée supérieure à celle de la concession. La constitution de ce droit, de durée illimitée, se justifie par le fait que la construction de cette section du tunnel sera subsidiée par les pouvoirs publics au titre de création de moyens d'irrigation.

Art. 12. – En outre, le concessionnaire mettra à disposition de la Commune de Vollèges, sans frais pour elle, une quantité d'eau de 12 litres/seconde durant toute l'année. Cette eau sera livrée au même point que celui désigné à l'article 11 et servira à l'alimentation en eau potable des ménages de la commune.

Le concessionnaire mettra à disposition de la commune et du consortage, au prix coûtant, pour les travaux d'aménagement de l'eau potable et du bisse d'irrigation, les moyens de transport et la ligne électrique qu'il aura installés pour l'accès et les travaux au château d'eau.

Au cas où la commune renoncerait à la fourniture d'eau potable comme prévu à l'alinéa I du présent article, le concessionnaire lui fournira, en compensation, du courant gratuit jusqu'à concurrence de 20 chevaux, au même point que celui spécifié à l'article 13 ci-après.

Art. 13. – Le concessionnaire fournira à la commune pour les besoins de la population, dès la mise en exploitation de l'usine, du courant à prix réduit, jusqu'à concurrence de 120 chevaux, à un point de

raccordement avec le réseau communal. Ce courant sera mis à disposition sous forme de haute tension, à charge par la commune de le transformer et de le distribuer. Ce courant sera livré au prix de quatre centimes le kilowattheure pour le courant d'hiver (novembre à avril) et de deux centimes le kWh. pour le courant d'été (mai à octobre). Ce tarif est révisable tous les dix ans. Toutefois, la proportion entre le nouveau tarif et les prix moyens pratiqués dans le canton au moment de la révision restera la même qu'au moment de la mise en exploitation.

Le surplus éventuel du courant, nécessaire aux besoins de la population, sera fourni par le concessionnaire au prix moyen pratiqué dans le canton.

Au cas où il serait convenu, par entente entre les parties, de convertir cette fourniture de courant à prix réduit en un versement annuel, celui-ci serait de francs mille cinq cents annuellement. Ce montant est révisable tous les dix ans. Il sera modifié dans la même proportion que le taux des redevances.

Art. 14. — Le concessionnaire ou ses ayants droit présentera la présente concession à l'homologation du Conseil d'Etat dans le délai d'une année dès l'octroi de la concession par l'assemblée primaire. Si, à l'expiration de ce délai, la demande d'homologation n'a pas été présentée, la présente convention est annulée.

Art. 15. — Les parties font élection de for à Vollèges pour tous litiges judiciaires ou administratifs qui pourraient surgir entre elles relativement à l'exécution de la présente convention.

Art. 16. — A condition et prix égaux, la main-d'œuvre, l'artisanat et le personnel indigènes auront la préférence dans les travaux.
Ainsi fait et passé à Vollèges et stipulé en deux exemplaires conformes:

Pour la commune concédante :

<i>Le concessionnaire :</i>	<i>Le président :</i>	<i>Le secrétaire :</i>
<i>Albert Mayer</i>	<i>J. Moulin</i>	<i>F. Moulin</i>

CONVENTION

Entre la Commune de Bagnes, ici représentée par son président M. Albert Maret et son secrétaire, M. Th. Fellay, agissant en vertu de la décision du Conseil communal du 17 septembre 1960, d'une part,

et

la Commune de Vollèges, ici représentée par son président M. Aloys Moulin et son secrétaire, M. Fernand Moulin, agissant en vertu de la décision du Conseil communal du 15 septembre 1960, d'autre part,
il est convenu ce qui suit :

I. — PRÉAMBULE

Les communes de Bagnes et de Vollèges se sont mises d'accord pour réaliser un projet commun d'aménagement d'eau d'irrigation et d'eaux potables dont les grandes lignes ont été établies dans une étude de la Société E.E.B. de juillet 1959. Cette étude est déposée auprès des deux communes et auprès du Service cantonal des améliorations foncières.

En dérogation du projet, toutefois, la quantité d'eau d'irrigation attribuée à la commune de Vollèges est de 220 l./sec. au lieu de 200 l./sec., ceci pour autant que les bassins de Louvie et de Severen peuvent fournir les 760 litres/seconde nécessaires et que l'état et le bon fonctionnement des ouvrages permettent cette fourniture.

En cas de manque d'eau, le solde à disposition sera réparti entre les deux communes au prorata des quantités d'eau qui leur sont attribuées, savoir 29% pour Vollèges et 71% pour Bagnes.

La quantité d'eau potable qui revient à Vollèges est de 6 l./sec. Le devis total du projet révisé à ce jour se monte à Fr. 6'400'000.—.

Les F.M.M. participent à l'exécution de ce projet par une contribution financière. Elles versent aux communes un montant total de Fr. 4'000'000.— dans lequel sont inclus :

- a) une indemnité à la commune de Bagnes pour sources tarées dans la région de Sarreyer-Verbier ;
- b) une indemnité aux deux communes pour obtenir leur accord sur une réduction de la dotation de la Dranse ;
- c) un versement unique et forfaitaire aux deux Communes à titre de contribution aux frais d'exploitation et d'entretien.

Ce montant de Fr. 4 000 000.— se décompose comme suit :

240

1. Pour la commune de Vollèges, montant affecté aux travaux	1'512'000.—
2. Pour la commune de Bagnes, idem	1'364'000.—
3. Pour la commune de Bagnes, indemnité pour sources tarées	200'000.—
4. Pour les deux communes, réduction de la dotation	624'000.—
5. Pour l'exploitation et l'entretien des ouvrages	300'000.—
	4'000'000.—

II. — RÉPARTITION DU COUT DES OUVRAGES

Cette répartition est exprimée en pour-cent du coût réel des travaux et non en francs, puisque, pour l'instant, seul le devis est connu.

	Vollèges%	Bagnes%
1. Canalisation et galerie Pas-du-Lin/Bagnes	100	—
2. Canalisation de l'entrée est de la galerie Pierre Avoua à l'entrée ouest de la galerie la Chaux-Louvie	30	70
3. Galerie La Chaux-Louvie et ouvrages annexes	25	75

III. — RÉPARTITION DES VERSEMENTS F. M. M.

	Vollèges%	Bagnes%
1. Montants affectés aux travaux	1'512'000.—	1'364'000.—
2. Indemnité pour sources tarées	—	200'000.—
3. Indemnité pour réduction de dotation chute Vollèges 60 m., Bagnes 1100 m	32'500.—	591'500.—
4. Indemnité pour entretien, réparations, etc.	60'000.—	240'000.—

IV. — FRAIS D'ENTRETIEN

La commune de Vollèges assure l'entretien du secteur Pas-du-Lin-entrée est de la galerie de la Pierre Avoua.

Celle de Bagnes assure l'entretien du reste des ouvrages, savoir : la canalisation de la Pierre Avoua à La Chaux, la galerie La Chaux-Louvie, les deux bassins de La Chaux et de Louvie et leurs ouvrages annexes.

Les frais d'entretien respectifs incombant aux deux communes sont entre elles dans le rapport approximatif de 17,5 % et de 82,5 %.

Et le coût des ouvrages de ces secteurs serait de 19 % et de 81 %.

Il est convenu d'attribuer à la commune de Vollèges le 20 % de Fr. 300'000.—.

Chaque commune est responsable de l'entretien courant et du bon fonctionnement des ouvrages sur son secteur, ainsi que des dommages éventuels de quelque nature qu'ils soient que ceux-ci pourraient causer à des tiers.

241

Il est spécifié que les frais de renouvellement ou de reconstruction des ouvrages dus à l'usure ou à un accident seront payés par les deux parties selon la même répartition que sous II. Pour autant que les conditions atmosphériques et d'enneigement le permettent, les ouvrages devront être aptes à fournir l'eau vers le 10 mai de chaque année.

V. — MODALITES DE PAIEMENT

Les deux communes proposent d'un commun accord aux F. M. M. que leurs parts respectives du montant de Fr. 4'000'000.— soient versées séparément à chaque commune dès signature des deux conventions, à savoir : Fr. 1'604'500.— à Vollèges et Fr. 2'395'500.— à Bagnes.

Les travaux seront payés au fur et à mesure de leur avancement par chaque commune, au prorata des coûts respectifs des travaux, répartis comme ci-haut.

VI. — DURÉE

La présente convention est conclue pour une durée illimitée et ne pourra être modifiée ou résiliée qu'avec le consentement des deux parties.

VII. — MANQUE D'EAU

En cas de manque d'eau d'irrigation dans les bassins de Louvie et de La Chaux, les travaux d'adduction complémentaires qui seraient reconnus nécessaires seront exécutés à frais communs par les deux parties, le coût étant réparti entre elles au prorata des quantités d'eau, soit 29% pour Vollèges et 71% pour Bagnes.

VIII. — ARBITRAGE

Les contestations pouvant surgir entre les parties du fait de la présente convention seront tranchées sans appel par un tribunal arbitral composé de deux membres nommés par chacune des parties et d'un membre nommé par le Tribunal cantonal.

Bagnes et Vollèges, les 14 et 31 octobre 1960.

Albert Marei, président
Théophile Fellay, secrétaire

Aloys Moulin, président
Fernand Moulin, secrétaire

PROJET DE DECRET CONCERNANT L'OCTROI D'UNE SUBVENTION CANTONALE EN FAVEUR DE L'IRRIGATION DE BAGNES ET VOLLEGES

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DU VALAIS

Vu la demande des communes de Bagnes et Vollèges ;

Considérant la nécessité de l'œuvre envisagée ;

Vu les dispositions de la loi du 14 novembre 1929 sur l'amélioration des moyens d'irrigation ;

Sur la proposition du Conseil d'Etat,

décède :

Article premier. — L'irrigation de Bagnes et de Vollèges est reconnue d'utilité publique et mise au bénéfice des dispositions de la loi du 14 novembre 1929 sur l'amélioration des moyens d'irrigation.

Art. 2. — Le coût de ces travaux d'irrigation est arrêté à Fr. 7'076'000.—.

Sur ce montant, la part ayant droit au subside cantonal s'élève à Fr. 4'200'000.—.

Art. 3. — Le canton participe à ces travaux par un subside de 40 % des frais effectifs et de Fr. 1'680'000.— au maximum.

Art. 4. — Demeurent réservées les dispositions de l'article 80 de la loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne qui prévoient le raccordement d'autres entreprises.

Art. 5. — Le subside cantonal sera versé au fur et à mesure de l'avancement des travaux et en 5 annuités.

Art. 6. — Le présent décret, n'étant pas d'une portée générale, entre immédiatement en vigueur.

Ainsi projeté en Conseil d'Etat à Sion, le 28 avril 1961.

Le président du conseil d'Etat :
M. Lampert

Le chancelier d'Etat :
N. Roten

CONVENTION

entre

le World Wildlife Fund (Suisse) Fonds Mondial pour la Nature (Suisse),
fondation de siège social à Zurich,
ici représentée par M. Philippe Roch et par M. Claude Martin, tous deux
directeurs de la fondation et qui engagent valablement celle-ci par leur
signature collective à deux,

et

le WWF Section Valais, association de siège social à Sierre,
ici représentée par M^{lle} Geneviève Tenthoray et par Mme Annie Angéloz,
présidente, respectivement caissière de l'association et qui l'engagent
valablement par leur signature collective à deux,

toutes deux désignées conjointement ci-après "le WWF",
et assistées en outre par Me Raphaël Dolléves, avocat à Sion,
d'une part,

et

les Forces Motrices de Mauvoisin S.A., société anonyme de siège social à
Sion,
ici représentée par M. Pierre Krafft et par M. Pierre Haefliger, prési-
dent, respectivement secrétaire du Conseil d'administration de la société
et qui engagent valablement celle-ci par leur signature collective à deux,

désignée ci-après "les FMM",
et assistée en outre par Me Jean Gay, avocat à Martigny,
d'autre part,

concernant la surélévation du barrage de Mauvoisin

- 2 -

A. Préambule :

- Les FMM ont construit le barrage de Mauvoisin entre 1951 et 1957, sur
la base de concessions de droits d'eau octroyées par les communes
concernées en 1947, homologuées par le Conseil d'Etat en 1948, et qui
sont valables jusqu'en 2041.
- Un projet de surélévation de ce barrage a été mis à l'enquête publique
le 22 août 1986 sur la base des articles 31 et 16 de la loi cantonale
sur l'utilisation des forces hydrauliques du 5 février 1957 (LCUEH).
- Le WWF y a formé opposition par écriture du 22 septembre 1986.
- Par décision du 31 mars 1987, le Département cantonal de l'énergie
(DEN) a écarté l'opposition du WWF et a approuvé les plans d'exécution
concernant la surélévation du barrage par les FMM.
- Le 23 avril 1987, le WWF a recouru au Conseil d'Etat du canton du
Valais contre cette décision d'approbation des plans d'exécution.
- Rapport soit aux mémoires échangés entre les parties dans le cadre de
cette procédure de recours instruite par la Chancellerie d'Etat du
canton du Valais, écritures qui exposent en détail les arguments de
fait et de droit du WWF et des FMM.
- En vue de trouver une solution à l'amiable, les parties se sont ren-
contrées à plusieurs reprises, la procédure administrative ayant été
suspendue entretemps.
- Outre les pièces déjà versées au dossier au moment de l'enquête pu-
blique d'août 1986, les FMM ont ensuite complété celui-ci par les
documents suivants :
- "Relevé phytosociologique de la végétation concernée par le projet
de surélévation du barrage de Mauvoisin", Electrowatt Ingénieurs-
Conseils S.A., Département d'écologie, novembre 1986;
- "Rehaussement du barrage de Mauvoisin, expertise faunistique som-
maire", EIEC, Bureau d'études écologiques, Vex, septembre 1987;

- 3 -

- "Rehaussement du barrage de Mauvoisin, rapport préliminaire d'impact sur l'hydrobiologie", Bureau d'hydrobiologie appliquée Romaine Perraudin et Patrick Durand, Sion, octobre 1987;
- "Projet de surélévation du barrage de Mauvoisin, analyse des effets sur l'environnement", Electrowatt Ingénieurs-Conseils S.A., Département d'écologie, octobre 1987;
- "Forces Motrices de Mauvoisin S.A., Erhöhung der Staumauer, Landschaftliche Aspekte", Bürogemeinschaft für angewandte Ökologie (BfÖ), Zürich, Oktober 1987 (annexe 1);
- "Etude préliminaire de la Dranse de Bagnes entre le barrage de Mauvoisin et Fionnay, expertise hydrobiologique", Patrick Durand et Jean Perfetta, ECOTEC, Ecologie et Environnement, Genève, mai 1988 (annexe 2).

B. Les parties conviennent de ce qui suit :

1^o FOND

1.1. Objectifs principaux

Dans le cadre des travaux de surélévation du barrage, les FMM s'engagent à créer des aménagements, pour la faune piscicole et pour la végétation aquatique et riveraine, conformément aux propositions de MM. Durand et Perfetta, pages 21 et 22 de leur "Etude préliminaire" annexée, et paysagers, conformément à l'étude également annexée de la BfÖ, "Landschaftliche Aspekte", pages 15 à 21, au pied du barrage et dans la "plaine" de Bonatchiesse (secteurs 1 et 4 de l'étude Durand et Perfetta).

Les mesures principales devant être prises visent à créer ou à reconstituer les écosystèmes aquatiques et palustres caractéristiques

- 4 -

des milieux alpins; il s'agit :

- de reconstituer, implanter et maintenir une flore caractéristique des milieux aquatiques et palustres alpins aussi diversifiée que possible;
- de reconstituer (si nécessaire) et maintenir les populations de macroinvertébrés caractéristiques des cours d'eau et marais alpins;
- de créer des biotopes et sites de fraie pour les amphibiens;
- de reconstituer une population sauvage de truites fario (*Salmo trutta*) se reproduisant naturellement;
- de recréer éventuellement une tourbière de montagne.

1.2. Principaux moyens envisagés

A cet effet, les FMM s'engagent à réaliser les travaux suivants et à prendre les mesures suivantes :

- apport dans la Dranse au pied du barrage d'un débit annuel moyen maximal de cinquante litres d'eau à la seconde (50 l/s); la modulation de ce débit annuel moyen en fonction du cycle naturel et des objectifs fixés ci-dessus sera définie précisément après un suivi biologique et une période d'essais de cinq ans; les FMM s'engagent à fournir ce débit en ne procédant à aucun captage supplémentaire d'eau; les experts (cf. le chiffre 1.7. ci-après, voir à 3^{ème} paragraphes) pourront également proposer des solutions d'aménagement du secteur au pied du barrage qui, bien que plus coûteuses, permettraient d'atteindre les mêmes objectifs avec un débit moyen moindre;
- création d'étangs en relation avec la Dranse, permettant de constituer des réservoirs et des refuges pour les populations pisci-

- 5 -

coles, à Bonatchiessé; la surface utile à la création de ces étangs sera de 1,5 hectares au moins sur chacune des rives de la Dranse (soit 30'000 m² au minimum pour les deux rives);

- création de bras latéraux dans la Dranse, et aménagement éventuel du secteur aval des affluents afin de favoriser les macroinvertébrés benthiques et la faune piscicole;
- aménagements ou réaménagements ponctuels du cours de la Dranse et de ses rives (création éventuelle d'un lit mineur, (re)création de méandres, de zones d'alluvionnement, nouvelles plantations), afin de favoriser l'implantation d'une population de poissons et une diversité d'habitat pour les macroinvertébrés, de diversifier la zone de transition entre la terre et l'eau, de favoriser l'implantation de végétation aquatique et riveraine, et, à Bonatchiessé, de rendre un aspect paysager plus naturel à la Dranse;
- ensuite, rempoissonnement à l'aide d'espèces et souches adaptées au milieu alpin.

1.3. Aménagements complémentaires en amont du lac artificiel

En plus des aménagements ci-dessus, les FMM participeront matériellement à l'amélioration, à la revitalisation et à la création de petits plans d'eau dans trois marais dans le bassin versant du lac de Mauvoisin, dont les emplacements figurent sur le plan de situation également annexé à la présente convention pour en faire partie intégrante (annexe 3).

1.4. Vidanges de fond

Les FMM s'engagent en outre à entreprendre les études nécessaires propres à déterminer les moyens de réduire au minimum les dégâts à la faune piscicole lors de futures vidanges de fond du barrage de Mauvoisin; cette étude devra être achevée avant toute nouvelle vidange

Reclin

- 6 -

de fond; un exemplaire en sera remis au WWF pour information.

1.5. Pollution des eaux

Les FMM s'engagent enfin à remédier à la pollution organique constatée par les experts MM. Durand et Perfetta (pages 10 et 21 de leur "Etude préliminaire", secteur 2 de la Dranse).

1.6. Aménagements complémentaires à Fionnay

Le 5 août 1988 a expiré la concession octroyée en 1898 par la Commune de Bagnes à l'Energie de l'Ouest-Suisse S.A.. La Commune de Bagnes a octroyé une nouvelle concession aux FMM pour l'utilisation des eaux ainsi retombées dans le domaine public et a soumis cette concession au Conseil d'Etat pour homologation; le WWF s'y est opposé.

Les autorités administratives ou judiciaires seront appelées à se prononcer sur le débit minimal de dotation à fixer, conformément à la législation en vigueur.

Les parties constatent que la question de l'octroi et de l'homologation de cette concession est indépendante de la procédure de surélévation du barrage de Mauvoisin. Cependant, dans la mesure où la dernière instance appelée à statuer fixera une dotation à partir de Fionnay, les FMM s'engagent déjà par la présente convention à permettre que ce débit minimal soit formé d'eau coulant naturellement dans la Dranse en amont de Fionnay en laissant s'écouler dans la Dranse le volume d'eau qui sera nécessaire depuis leur prise d'eau située en amont de leur usine de turbinage de Fionnay.

En plus, elles s'engagent déjà à amener ces eaux de façon à éviter le bassin de compensation de Grande Dixence S.A.. La conduite nécessaire devra être enterrée en tout (rive droite) ou en partie (rive gauche). Les détails d'exécution de cet ouvrage seront mis au point en étroite collaboration entre les parties énoncées au chiffre 1.7. 1)^{er} paragraphe) ci-dessous, une fois le volume de dotation définitivement

Reclin

- 7 -

connu.

Ces eaux provenant de la Dranse en amont de Fionnay devront en tout état de cause reprendre leur cours normal, à l'air libre, à l'aval du bassin de compensation de Grande Dixence S.A., respectivement à l'aval du virage de la route situé directement au pied de ce bassin.

1.7. Réalisation des objectifs

Les travaux mentionnés ci-dessus (chiffres 1.2. à 1.5.) seront étudiés et mis au point dès après la signature de la présente transaction par des spécialistes en hydrobiologie et en génie civil, en étroite collaboration avec les FMM, la Commune de Bagnes, l'Etat du Valais, la Commission de protection du Haut Val de Bagnes et le WWF.

Les FMM s'engagent à réaliser ces travaux dont elles admettent de supporter les coûts (reste cependant réservée leur possibilité de choix décrite au chiffre 1.2. ci-dessus, en relation avec l'apport d'eau au pied du barrage).

Ces travaux devront être réalisés aussi rapidement que possible, et en tout cas être terminés au plus tard dans un délai de six (6) ans dès la signature de la présente convention. Durant les 5 premières années les FMM mettront à disposition des experts, à leur demande, les débits dont ils auront besoin au pied du barrage pour leur "suivi biologique" destiné à la fixation définitive et à la modulation du débit annuel moyen.

Clause compromissoire : En cas de différend surgissant entre les FMM et le WWF au sujet de l'interprétation ou de l'exécution de la présente convention, les parties conviennent de soumettre leur litige à un arbitrage, dont la procédure sera régie par le Concordat inter-cantonal suisse sur l'arbitrage (CSA). Le siège du tribunal arbitral sera à Martigny.

Chaque partie désignera un arbitre, lesquels désigneront un troisième arbitre-président, à moins que les parties ne tombent d'accord sur le

Berlin

- 8 -

nom d'un arbitre unique. En dérogation à l'article 30 CSA, il ne pourra pas être ordonné d'avance de frais.

Si nécessaire, les arbitres pourront également avoir recours à des experts.

Le tribunal arbitral sera autorisé à statuer selon l'équité (article 31 alinéa 3 CSA).

Les parties se reconnaissent d'ores et déjà mutuellement le droit d'agir en justice, au besoin, en exécution de la sentence arbitrale qui sera rendue.

1.8. Entrée en vigueur

L'ensemble des engagements pris ci-dessus deviendra valable avec l'entrée en force de l'autorisation administrative de surélévation du barrage (cf. ci-dessous, chiffre 2.7.).

2° PROCEDURE

Vu l'arrangement ci-dessus conclu sur le fond, les parties conviennent de ce qui suit quant à la procédure administrative en cours :

2.1. Les parties admettent que l'ensemble des études et expertises déjà disponibles (cf. dans le préambule aux pages 2 et 3), et encore à réaliser selon l'arrangement ci-dessus sur le fond, vaut une étude d'impact au sens de l'article 9 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE).

2.2. Dès la signature de la présente convention, les FMM demanderont au DEM de requérir un préavis de la Commission fédérale pour la pro-

Berlin

- 9 -

tection de la nature et du paysage (CFNP), pour la surélévation du barrage de Mauvoisin, conformément à l'article 7 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN).

- 2.3. Les FMM requerront ensuite, de nouveau par l'intermédiaire du DEN, l'octroi d'une autorisation spéciale d'intervention dans les eaux piscicoles, au sens des articles 24 et 25 de la loi fédérale sur la pêche (LPê), auprès de la Commission cantonale pour les interventions techniques dans les eaux piscicoles (article 32 alinéa 7 RextPê du 13.2.1980/20.8.1986 du canton du Valais), tant pour la surélévation du barrage (élévation du niveau du lac artificiel), que pour les nouveaux aménagements proposés sur la Dranse (accord de principe au moins sur ce point).

La décision devra être prise par le Département cantonal de la justice, de la police et des affaires militaires (DJPM), qui la notifiera aux organisations de protection de la nature, du paysage, et de l'environnement ayant droit de recours selon le droit fédéral.

- 2.4. Simultanément, les FMM requerront aussi l'octroi d'une autorisation d'"essartage", conformément à l'article 22 alinéa 2 LPN, de nouveau tant pour la surélévation du barrage que pour les futurs aménagements proposés sur la Dranse de Bagnes, auprès de l'Inspection cantonale des forêts ou de toute autre autorité d'instruction désignée sur le plan cantonal et dépendant du Département cantonal de l'environnement.

La décision y relative sera prise par le Département cantonal de l'environnement, qui la notifiera aux organisations ayant droit de recours.

- 2.5. Si les autorités rendent une décision sur le fond qui, dans ses conclusions, ne contient rien d'inconciliable avec la présente convention, le WWF s'engage à ne pas recourir. Après leur entrée en

David Aubin

- 10 -

force, les FMM solliciteront alors de la Commune de Bagnes son accord écrit et sans réserves avec la présente convention et avec les deux décisions ci-dessus du DJPM et du Département de l'environnement.

Cette lettre d'accord sera ensuite transmise au WWF, lequel s'engage alors de nouveau de son côté à renoncer à exiger la modification des concessions de 1947/1948 selon la procédure de l'article 28 alinéa 1 LcUFH.

- 2.6. Toujours pour tenir compte de l'arrangement intervenu ci-dessus sur le fond, le WWF renonce également à réclamer une procédure d'autorisation de construire communale (Bagnes) et cantonale (Commission cantonale des constructions), basée sur l'article 24 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et sur l'Ordonnance cantonale sur les constructions (OC), pour la surélévation du barrage; reste bien entendu réservée une éventuelle décision contraire des autorités.

- 2.7. Enfin, le Conseil d'Etat sera invité à trancher sur le recours du WWF du 23 avril 1987.

La décision du Conseil d'Etat remplacera celle du 31 mars 1987 du Département cantonal de l'énergie, et la complètera en ce qu'elle tiendra compte des éléments nouveaux apportés par la présente convention, des engagements supplémentaires d'aménagements acceptés par les FMM, des décisions du DJPM et du Département de l'environnement et de la lettre d'accord de la Commune de Bagnes.

Cette décision du Conseil d'Etat devra être notifiée aux organisations de protection de la nature, du paysage et de l'environnement ayant droit de recours selon la LPN et la LPE.

Si le Conseil d'Etat rend une décision qui, dans ses conclusions, ne contient rien d'inconciliable avec le contenu de la présente

David Aubin

- II -

transaction, le WMF s'engage à ne pas recourir contre cette décision.

2.8. Le WMF et les FMN s'engagent à collaborer avec les autorités appelées à prendre les décisions ci-dessus de façon à ce que ces dernières puissent être rendues dans les plus brefs délais tout en donnant satisfaction, quant à leur contenu, à toutes les parties ou autorités concernées.

Ainsi fait et signé, en deux exemplaires originaux, à Berne, le mercredi 5 octobre 1988 (cinq octobre mil neuf cent quatre-vingt-huit).

WMF Suisse

WMF Valais

Philippe Roch

Claude Martin

G. Tanthorey

A. Angéloz

Forces Motrices de Mauvoisin S.A.

Pierre Kraft

Pierre Haefliger

(s) Jean Gay

(s) Raphaël Dallèves

Annexes :

1. BfÖ, "Landschaftliche Aspekte";
2. Durand et Perfetta, "Etude préliminaire";
3. Plan de situation des marais à revitaliser en amont du barrage.

*** **

Convention des 16-21 janvier 1991 entre les FMM et le WWF concernant les eaux turbinées dans l'usine de Champsec

CONVENTION

entre

les Forces Motrices de Mauvoisin S.A., de siège social à Sion (ci-après FMM), ici représentées par M. Pierre Krafft et par M. Pierre Haefliger, qui engagent valablement la société par leur signature collective à deux,

et

le World Wildlife Fund (Suisse) Fonds mondial pour la Nature (Suisse), fondation de siège social à Zurich, et le WWF Section Valais, association de siège social à Sierre, tous deux désignés ci-après conjointement le WWF, ici représenté par M. Raphaël Dallèves qui engage valablement le WWF par sa signature, selon procuration

concernant les eaux turbinées dans l'usine de Champsec.

Préambule

Par acte du 10 avril 1987, la Commune de Bagnes a accordé à FMM "le droit d'utiliser l'ensemble des forces hydrauliques de la Drance et de ses affluents en amont de l'embouchure du canal de fuite de l'usine de Champsec, dans la mesure où ces eaux ne sont pas déjà concédées à FMM, selon concession du 13 octobre 1947."

Le WWF s'est opposé à l'homologation de cette concession par le Conseil d'Etat pour le motif qu'un débit de dotation insuffisant avait été réservé par cet acte.

Afin de trouver une solution à leur différend, les parties ont mandaté le bureau Ecotec d'étudier un débit minimum convenable et sa modulation saisonnière. Dans son rapport, Ecotec propose la dotation suivante :

-2-

décembre, janvier, février, mars	100 l/s
novembre, avril	200 l/s
octobre, mai	300 l/s
juin	500 l/s
juillet	900 l/s
août	585 l/s
septembre	400 l/s
total	10 millions de m ³ /an

Durant les mois de juin, juillet et août, des débits plus importants, mais limités dans le temps, pourront être lâchés afin de simuler des crues; ces débits seront compensés par des débits plus faibles durant le reste du temps de ces mêmes mois de juin à août.

I.

FMM et le WWF sont d'accord avec les propositions d'Ecotec et demandent au Conseil d'Etat d'inclure ce débit minimum et sa répartition mensuelle comme condition de l'homologation de la concession communale. Par acte séparé, la Commune de Bagnes a également déclaré accepter cette dotation.

II.

En modification de la concession, ce débit proviendra de la Drance à l'amont du bassin de Grande Dixence pour être amené à l'aval de ce même bassin.

III.

Le contrôle dudit volume d'eau sera effectué par le Service hydrologique national.

Une station de mesure sera aménagée à l'endroit où les eaux sont dérivées de la Drance.

IV.

En modification de la concession également, FMM renonce au droit de capter des eaux supplémentaires pour être turbinées à Champsec (art. 2 de la concession) dans la mesure où ces eaux se trouvent encore à l'état naturel.

FMM et le WWF demandent au Conseil d'Etat d'approuver la concession ainsi modifiée.

16.2.93



-3-

V.

Par acte séparé, la Commune de Bagnes s'est engagée à délivrer toutes les autorisations nécessaires à la réalisation de la conduite de la dotation à travers le village de Fionnay.

VI.

FMM s'engage à réaliser le plus rapidement possible l'aménagement servant au transit du volume de dotation à travers le village de Fionnay, conformément au point II de la présente convention. Les travaux y relatifs seront entrepris dès l'entrée en force de la décision d'homologation du Conseil d'Etat.

VII.

FMM se déclare prête à suivre l'évolution du lit de la rivière pour y apporter éventuellement des améliorations ponctuelles (voir rapport Ecotec, p. 6).

VIII.

Moyennant l'inclusion des clauses de la présente convention dans l'acte d'homologation, le WWF s'engage à ne pas recourir contre l'acte d'homologation et à retirer son recours du 25 juillet 1988 au Tribunal administratif cantonal contre la décision du Conseil d'Etat du 6 juillet 1988 (mesures provisionnelles).

Ainsi fait et signé, en deux exemplaires originaux.

Pour le WWF Suisse et le WWF Valais

Sion, le 16 janvier 1991

Raphaël DALLÈVES

Forces Motrices de Mauvoisin S.A.

Sion, le 21 janvier 1991

Heinrich

Table des matières

INTRODUCTION	11
CHAPITRE 1: LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES	19
1.1. La durabilité des usages de l'eau	19
1.1.1. Le développement durable: le fil des débats	19
1.1.1.1. <i>Durabilité et développement humain</i>	20
1.1.1.2. <i>Une vision anthropocentrée: les usagers au centre de la gestion de la ressource</i>	24
1.1.2. L'eau: une ressource naturelle renouvelable	25
1.1.2.1. <i>Une ressource naturelle</i>	25
1.1.2.2. <i>Une ressource renouvelable</i>	26
1.1.2.3. <i>Une ressource rare</i>	27
1.1.2.4. <i>Un élément naturel imprégné de signification sociale</i>	28
1.1.3. Les usages de l'eau	30
1.1.3.1. <i>Les caractéristiques des usages</i>	30
1.1.3.2. <i>Les relations entre les usages: complémentarité et concurrence</i>	32
1.1.3.3. <i>Les biens et services tirés de la ressource eau</i>	34
1.2. La régulation des usagers de l'eau.....	40
1.2.1. Les approches conventionnelles de la gestion des ressources naturelles	40
1.2.1.1. <i>L'économie des ressources naturelles</i>	40
1.2.1.1.1. La théorie des droits de propriété	41
1.2.1.1.2. La nouvelle économie institutionnelle	42
1.2.1.1.3. L'approche des droits de propriété dans l'économie des ressources naturelles	45
1.2.1.1.4. La science politique du <i>Public Choice</i> en réponse: la théorie des communaux	47
1.2.1.2. <i>L'analyse des politiques publiques de l'environnement</i>	51
1.2.1.2.1. Les fondements de l'analyse des politiques publiques.....	51
1.2.1.2.2. L'analyse du <i>policy design</i>	52
1.2.1.2.3. Un objet de prédilection de l'analyste: les politiques environnementales	53
1.2.2. Le régime institutionnel de ressource	56
1.2.2.1. <i>Présentation du régime</i>	56

1.2.2.1.1.	Définition.....	56
1.2.2.1.2.	Les droits de propriété et les politiques publiques comme composantes du régime.....	59
1.2.2.1.3.	Typologie et trajectoire des régimes	60
1.2.2.2.	<i>La propriété et le droit d'usage</i>	63
1.2.2.2.1.	Définition et origine de la propriété	63
1.2.2.2.2.	La propriété comme règle	65
1.2.2.2.3.	La propriété comme norme et comme valeur.....	67
1.2.2.2.4.	Un phénomène social relationnel encadré par le droit.....	71
1.2.2.2.5.	Trois catégories (analytiques) de droits de propriété.....	73
1.2.2.2.6.	La propriété sur l'eau	75
1.2.2.3.	<i>La réglementation des pratiques et des usages</i>	77
1.2.2.3.1.	Les objectifs de la politique publique	77
1.2.2.3.2.	La logique d'action, les instruments et les arrangements de mise en œuvre.....	78
1.2.2.3.3.	Les groupes-cibles et les bénéficiaires finaux d'une politique publique	80
1.2.2.4.	<i>L'intégration des deux dimensions dans le régime</i>	81
1.2.2.4.1.	Un plateau de jeu institutionnel.....	81
1.2.2.4.2.	Utilité de la combinaison	84
CHAPITRE 2: LA RESOLUTION DES RIVALITES D'USAGES		89
2.1.	L'arrangement local au cœur de la résolution	89
2.1.1.	Les rivalités et leur résolution.....	89
2.1.1.1.	<i>Apparition de la rivalité d'usages</i>	90
2.1.1.2.	<i>Rivalité et conflit</i>	94
2.1.1.3.	<i>La résolution des rivalités d'usages</i>	100
2.1.2.	L'arrangement local: présentation de la variable à expliquer	103
2.1.2.1.	<i>Définition de l'arrangement local</i>	103
2.1.2.2.	<i>Les attributs de l'arrangement local</i>	107
2.1.2.2.1.	Le degré d'imposition: accord consenti ou décision coercitive.....	107
2.1.2.2.2.	La distribution des coûts: coûts égalitaires ou coûts redistribués	108
2.1.2.2.3.	Justification des attributs de l'arrangement local	110
2.1.2.3.	<i>Les types d'arrangement local</i>	115
2.1.2.4.	<i>Le rôle de l'Etat dans les arrangements locaux</i>	118
2.1.2.5.	<i>Arrangement local et négociation</i>	120

2.2. Présentation du modèle d'analyse des résolutions de rivalités	124
2.2.1. Construction du modèle d'analyse: Définition du cadre conceptuel	125
2.2.2. Les variables explicatives (indépendantes et intermédiaires) du modèle d'analyse	128
2.2.2.1. <i>L'état de la ressource: une situation de rareté et de rivalité comme point de départ.....</i>	<i>128</i>
2.2.2.2. <i>Les usagers en situation de rivalité</i>	<i>129</i>
2.2.2.3. <i>Le régime institutionnel (local) de gestion de l'eau.....</i>	<i>132</i>
2.2.3. L'articulation du modèle d'analyse par rapport à l'arrangement local.....	132
2.2.3.1. <i>Hypothèses d'activation des règles.....</i>	<i>133</i>
2.2.3.2. <i>Relation entre la configuration de confrontation et l'arrangement local: hypothèses de confrontation</i>	<i>137</i>
2.2.3.3. <i>Synthèse du modèle d'analyse.....</i>	<i>138</i>
2.3. Méthode de recherche et opérationnalisation.....	140
2.3.1. Méthode comparée.....	140
2.3.1.1. <i>Une méthode comparée</i>	<i>140</i>
2.3.1.2. <i>Une méthode déductive.....</i>	<i>143</i>
2.3.2. Opérationnalisation des variables	145
2.3.2.1. <i>Mesure de l'arrangement local</i>	<i>145</i>
2.3.2.2. <i>Composantes du régime activées.....</i>	<i>146</i>
2.3.2.3. <i>Usagers en présence.....</i>	<i>147</i>
2.3.3. Choix des cas	148
2.3.3.1. <i>Critères de sélection des cas: la variance la plus étendue</i>	<i>148</i>
2.3.3.2. <i>Justification du choix des cas</i>	<i>150</i>
2.3.3.3. <i>Collecte des données</i>	<i>151</i>
CHAPITRE 3: RIVALITES D'USAGES DANS LE BASSIN DE LA VESDRE (BELGIQUE).....	157
3.1. Présentation du bassin et identification des rivalités	157
3.2. Cas 1: Le saturnisme à Verviers.....	161
3.2.1. Déroulement de la rivalité.....	162
3.2.2. Activation des règles par les usagers	169
3.2.3. Configuration de confrontation.....	182
3.3. Cas 2: Les inondations dans la basse vallée de la Vesdre	196
3.3.1. Déroulement de la rivalité.....	196
3.3.2. Activation des règles par les usagers	204

3.3.3.	Configuration de confrontation.....	209
3.4.	Cas 3: La protection des captages de Spa.....	217
3.4.1.	Déroulement de la rivalité	217
3.4.2.	Activation des règles par les usagers	225
3.4.3.	Configuration de confrontation.....	232
	CHAPITRE 4: RIVALITES D'USAGES DANS LE VAL DE BAGNES (SUISSE).....	239
4.1.	Présentation du bassin et identification des rivalités.....	239
4.2.	Cas 4: La construction de l'aqueduc de Louvie	245
4.2.1.	Déroulement de la rivalité	245
4.2.2.	Activation des règles par les usagers	250
4.2.3.	Configuration de confrontation.....	258
4.3.	Cas 5: Le rehaussement du barrage de Mauvoisin.....	266
4.3.1.	Déroulement de la rivalité	266
4.3.2.	Activation des règles par les usagers	271
4.3.3.	Configuration de confrontation.....	277
4.4.	Cas 6: Le retour de la concession de Champsec.....	285
4.4.1.	Déroulement de la rivalité	285
4.4.2.	Activation des règles par les usagers	290
4.4.3.	Configuration de confrontation.....	297
	CHAPITRE 5: COMPARAISON DES CAS: TEST DES HYPOTHESES ET DU MODELE D'ANALYSE	305
5.1.	Synthèse des cas de rivalités et identification des variables	305
5.2.	Test des hypothèses d'activation des règles par les usagers (H_1-H_3)	311
5.3.	Test des hypothèses de confrontation entre les usagers (H_4 - H_7).....	317
5.4.	Mise en perspective.....	322
5.4.1.	La ressource.....	322
5.4.2.	Les usagers	324
5.4.3.	Le régime.....	333
5.4.4.	Négociation et résultats des arrangement locaux.....	338
5.4.5.	Révision du modèle d'analyse.....	346
	CONCLUSION GENERALE	351
	BIBLIOGRAPHIE	363

TABLE DES MATIÈRES

ANNEXES 373

TABLE DES MATIERES 395