

De l'intérêt général à la politique en réseau

par Bernard Barraqué
CNRS-LATTS

Les barrages réservoirs doivent souvent satisfaire des intérêts divergeants. Ils constituent donc un exemple intéressant pour illustrer la réflexion sur la façon dont la démarche environnement modifie la notion de responsabilité dans l'action publique.

fois que les autorités publiques se retrouvent au banc des accusés, bien qu'elles aient œuvré dans le sens de l'intérêt général : le public attend du *welfare state* la protection totale qu'on lui a promise dans le cadre d'un progressisme visant à maîtriser la nature et à rendre les hommes libres et insouciant à son égard. Cette maîtrise totale est impossible, et toute la problématique de l'environnement appelle à faire participer le public à des renoncements et à la prudence.

Il est donc souhaitable de réfléchir à la façon dont la démarche « environnement » modifie la notion de responsabilité dans l'action publique. Le cas des barrages-réservoirs est particulièrement illustratif : d'abord, à partir

Cn'a pas raté : ayant vu l'eau passer par dessus les retenues de stockage en amont, les habitants de Puisserguier et d'autres villages proches de Béziers, inondés en Janvier 1996, ont accusé le gestionnaire, la Compagnie du Bas-Rhône Languedoc, d'avoir aggravé, sinon provoqué la catastrophe. Alors que précisément, les retenues ont permis de limiter les dégâts ! Ce n'est pas la première

du moment où l'État intervient officiellement dans la lutte contre les inondations, celles-ci sortent de la problématique de la « force majeure » (où il n'y a pas de responsable), pour rentrer dans celle de la solidarité ; du coup, on balance entre l'assurance volontaire et la solidarité imposée ; entre plus de protection par des ouvrages en amont, ou plus de prévention urbanistique en aval.

Ensuite, les barrages doivent souvent satisfaire des intérêts divergents : non seulement est-il difficile de bien évaluer le gain en sécurité qu'ils apportent face aux inondations, mais en plus, ils remplissent généralement d'autres fonctions, en particulier le relèvement des débits d'étiage et l'hydroélectricité. On peut même avancer ici qu'on n'a pratiquement jamais construit de barrages uniquement pour contrôler les inondations : en réalité, tout s'est passé comme si la société française était incapable d'engager un investissement considérable pour protéger des villes contre des risques très faibles de crues catastrophiques. Et c'est logique : on n'investit pas pour un risque hypothétique de perte, d'autant qu'on le sous-estime, alors qu'on investit plus facilement quand l'objectif est d'accroître un gain. C'est pourquoi les barrages en amont de la Seine et de la Loire n'ont été réalisés que lorsqu'à l'objectif de protection contre les inondations s'est ajouté celui de l'augmentation des débits d'étiage, pour l'alimentation en eau de la région parisienne d'un côté, pour le refroidissement des centrales nucléaires de l'autre. Alors que les dernières grandes crues dévastatrices avaient eu lieu au XIX^e siècle pour la Loire, et en 1910 pour la Seine, les grands barrages ne furent réalisés que dans le cadre de

l'Aménagement du Territoire des 30 glorieuses. A la protection contre les inondations et au relèvement des étiages, il faut ajouter d'autres objectifs plus anciens (hydroélectricité, navigation) ou plus récents (développement du tourisme et des loisirs aquatiques). La question est donc d'emblée placée dans le registre de la gestion intégrée, c'est à dire de la réconciliation des intérêts divergents dans la régulation de la ressource. Mais faut-il que ce partage soit fait par l'État, synthétisant les intérêts partiels dans l'intérêt général, ou par les usagers à un niveau « subsidiaire » ? La planification doit-elle être descendante ou ascendante ?

Les barrages réservoirs entre État et Agences de l'eau

Plusieurs crues importantes et coûteuses ayant eu lieu après la catastrophe de 1910, et notamment en 1924, le département de la Seine créa une commission d'études en 1925 puis en 1926, un service des barrages réservoirs (rattaché, semble-t-il, au service des ports de la Ville de Paris). Cette commission Dusuzéau estima la capacité de stockage nécessaire à la régulation des crues à un milliard de m³, mais les plus grands barrages envisagés, sur la Seine, l'Aube et la Marne (ou à proximité) nécessitaient une véritable négociation entre les départements amont et celui de la Seine. Faute d'une structure appropriée, et aussi par manque de fonds, seuls de petits barrages hydro-électriques, directement rentables, ont été réalisés entre 1932 à 1949. Le plus grand est celui de Pannecière-Chaumard sur l'Yonne avec 82 millions de m³ de retenue (1). Cependant, au fil des documents d'aménagement de la région parisienne, on peut lire le souci permanent d'accroître la disponibilité d'eau potabilisable pour la capitale. Et à partir des années 1950, la maîtrise des inondations est devenue secondaire. Si l'on s'en rend moins compte aujourd'hui, c'est parce qu'à l'époque, les différents objectifs se fondaient dans la notion d'intérêt général. Et les inondations avaient l'avantage de placer les décisions dans le registre de l'urgence, qui permet de couper court au débat. La centralisation de la gestion de la région parisienne

à partir des années 1930 (2), et corrélativement la prise en charge du financement par l'État, ainsi que la technicité de la question réduisaient encore la transparence des choix. Cependant, le paysage institutionnel a changé sous la V^e République, en particulier avec la montée en puissance des Agences de l'eau. Avec Laurent Inquiété, nous nous sommes demandés si celles-ci avaient eu un impact sur l'évolution du processus de décision des barrages successifs, « Seine », « Marne », et « Aube », bien qu'elles ne soient pas directement intervenues dans leur réalisation. C'est là d'ailleurs la grande différence avec l'un de leurs modèles de départ, les *Genossenschaften* de la Ruhr, nés en Allemagne au début du siècle [1] : ces syndicats coopératifs ont la maîtrise d'ouvrage des équipements adoptés par les comités d'usagers des bassins concernés, alors que les agences françaises apportent seulement des subventions aux maîtres d'ouvrages existants ou potentiels qui veulent s'engager dans la réalisation du programme décidé par les comités de bassin.

On peut imaginer deux raisons à cela : d'une part en France, l'exercice de la planification est un acte formel, séparé des opérations et des investissements qui en découlent, afin d'entretenir (la fiction de) l'objectivité de la décision, et de limiter le phénomène « juge et partie ». D'une manière plus terre-à-terre, on imagine bien que les maîtres d'ouvrage traditionnels, notamment dans les services extérieurs de l'État, aient toujours craint de se faire déposséder par les agences, et qu'ils aient voulu limiter leur rôle.

Du coup, les agences ont été libérées du poids de la gestion, et elles ont pu jouer un rôle d'explicitation et de médiation des intérêts ; mais inversement, elles n'ont pas eu de pouvoir de coercition ; aujourd'hui encore, on sent leur difficulté à faire vraiment de la gestion planifiée, et on se demande si les SAGE et les SDAGE seront courageux ... et appliqués. La subtilité de la position des agences peut être résumée ainsi :

(1) Ceux du Crescent et du Bois de Chaumeçon faisaient respectivement 15 et 19 millions de m³, et celui de Champaubert en amont de la Marne atteignait 23 millions de m³ de capacité.

(2) Le service des barrages devient un service de la préfecture de la Seine.

L'interdiction d'être maîtres d'ouvrage empêche certes les agences de l'eau d'avoir une politique réellement cohérente : elles sont soumises aux aléas des volontés des collectivités locales, des personnes publiques ou privées, à devenir maîtres d'ouvrage. Mais cela ne les empêche pas forcément de conduire une politique rationnelle dans l'intérêt du bassin : cette contrainte, si elle est assumée, lui permet a contrario de se constituer en structure d'accueil à la disposition des élus et des usagers à la recherche d'une négociation. Inversement, elles peuvent tomber dans le travers de la facilité : trouver un maître d'ouvrage assez puissant qui, par son poids politique et ses moyens financiers, lui permettrait d'échapper à la construction du consensus [2].

De son côté, la gestion étatique des barrages réservoirs s'est transformée à cause de la déconcentration des services, ainsi que de la volonté croissante de faire supporter une partie du coût des ouvrages à ceux qui en bénéficieraient. On pourrait retracer l'histoire qui va de la Compagnie nationale du Rhône, créée en 1921, aux compagnies régionales d'aménagement de Provence, du Languedoc et de Gascogne ; ou faire celle des origines de l'EPALA, qui conçoit et gère les retenues de la Loire et de ses affluents. C'est l'exemple de la Seine qui est retenu ici, car les trois barrages multi-fonctions réalisés entre 1959 et 1990 illustrent bien l'évolution des méthodes d'aménagement du territoire. Le premier d'entre eux a été réalisé par le service des barrages du département de la Seine. Mais le redécoupage de la Région parisienne en plusieurs départements, voulu par la DATAR dans le cadre de la déconcentration, a conduit à créer, en 1969, L'IIBRBS (3), dont les partenaires sont Paris (50 %), et les trois départements de petite couronne (16,6 % chacun). Le débat entre les partenaires devait nécessairement conduire à atténuer la logique peu transparente de l'intérêt général. Mais l'Institution est longtemps restée orientée vers l'objectif simple du service auquel elle succédait : justifier des ouvrages qu'on construirait de toutes façons, et les construire : elle était dans une logique de travaux, comme l'essentiel de la politique publique d'équipement. C'est l'agence de l'eau qui a induit une évolution, sans d'ailleurs pour autant qu'il y ait eu de conflit ouvert.

L'agence financière de bassin Seine-Normandie s'est structurée en même temps que la nouvelle institution interdépartementale, et elle a très vite demandé la mise en place d'un Comité Technique de Coordination des Etudes et Travaux, pour « associer les différents organismes et administrations intéressés aux études et à la programmation des ouvrages construits par l'institution. La consultation de ce comité a paru souhaitable pour éclairer les décisions à prendre relatives à l'exploitation des ouvrages, notamment lors d'évènements exceptionnels rendant inapplicables les consignes d'exploitation normale. » [3]. Ce COTECO, s'est progressivement transformé en élargissant sa composition de façon temporaire ou permanente à des acteurs jusque là absents, ce qui montre l'ouverture progressive de la *policy community* des barrages et l'émergence d'une politique en réseau, plus flexible et adaptable. Le comité a été complété par des comités locaux de concertation, pour tenir compte d'avis plus localisés autour de tel ou tel barrage (pêcheurs par exemple). Au bout du compte, l'élargissement pose tout de même la question de la représentativité, par exemple par rapport au comité de bassin de l'agence elle-même.

La première inflexion concerne les « règlements d'eau » : au début, selon une logique d'optimisation mathématique, les règlements d'exploitation de chaque barrage étaient très rigides, car ils étaient fixés une fois pour toutes par un arrêté préfectoral à la suite d'une enquête publique. Le COTECO a fait accepter des variations en fonction des évènements climatiques annuels, en particulier les sécheresses, puis a introduit l'idée d'une révision périodique en fonction de l'évolution économique et sociale (urbanisation, agriculture, production d'énergie). Il a donc constitué un lieu important d'apprentissage de la négociation, et simultanément, de remise en cause de la « solution mathématique calculée à l'avance » généralement préférée par les ingénieurs.

Le COTECO a également accompagné une seconde inflexion, celle du processus de décision de construction des barrages.

(3) Institution interdépartementale des barrages réservoirs du bassin de la Seine.

Trois barrages, trois décisions

Le premier barrage, Seine (lac de la forêt d'Orient), a été conçu à la suite de la crue de 1955, au sein de la Direction départementale des travaux publics de la Seine, la plus prestigieuse de France : le projet le plus économique a été choisi et imposé sans négociation aux populations locales. Le département de l'Aube ne se prononça ni pour, ni contre, mais refusa de participer financièrement au projet, laissant le maître d'ouvrage dominer les populations locales. On n'imaginait pas alors que la conjonction de cet ennoïement et du développement du tourisme lacustre allait créer un mouvement local de revendication identitaire et d'appropriation du lac. Sur le moment, c'est la notion d'intérêt général qui prévalut, et qui s'est matérialisée dans le mode de financement du barrage : 45 % Etat, 55 % Département de la Seine. La Déclaration d'utilité publique fut prise en 1959.

Lorsque le barrage Seine fut mis en eau en 1966, on lança les études du barrage Marne. mais on était déjà rentré dans l'époque de la DATAR : à l'approche initiale de l'aménagement frontal se déployant comme en terre vierge succédait la confrontation entre centre et périphérie, et le couple aménagement-ménagement, typique de l'action régionale [4]. Les populations riveraines du lac de la Forêt d'Orient avaient manifesté une opposition croissante, à tel point qu'une convention entre les Départements de la Seine et de l'Aube, relative à la fréquentation touristique, à la pêche et à la chasse au gibier d'eau, conduisit à modifier les règles d'exploitation par rapport au projet initial.

Le barrage Marne rencontra une opposition locale dès le stade des études : le projet parisien conduisait à noyer trois villages. Un contre-projet élaboré par une subdivision de la Direction des travaux publics de la Marne permettait de les épargner, mais il fut jugé trop cher ; le Conseil Supérieur des Ponts et Chaussées retint le projet « Seine 52 » élaboré par le prestigieux service des barrages ; en contrepartie, le département de la Seine dut payer les terres expropriées au prix fort, pour calmer la contestation.

Par ailleurs, une nouvelle structure permettait de canaliser les intérêts locaux : le Parc naturel régional de la Forêt d'Orient. Typiques d'une approche incitative de l'environnement, inventés par la DATAR dans l'optique d'un développement économique respectueux des paysages, moins imposé et mieux pris en charge localement, les parcs régionaux se distinguent des parcs nationaux en ce qu'on cherche à y faire protéger l'environnement par les habitants du territoire concerné, et non pas par l'État. En l'occurrence, le parc ne s'est pas opposé aux barrages réservoirs, mais il les a intégrés dans sa stratégie de légitimation, obtenant un certain compromis entre les acteurs locaux et l'Institution, puis une appropriation locale des retenues.

L'Agence Seine-Normandie était à peine née lorsque les travaux se firent, et elle ne put intervenir que comme partenaire financier. Elle paya 35 % du barrage, grâce à l'argent des redevances sur les prélèvements d'eau ; l'État et l'IBRBS créée entre temps, prirent à leur charge respectivement 45 % et 20 %. L'inauguration du barrage Marne eut lieu en 1974, et on lança officiellement le projet du troisième barrage, Aube. Mais on s'aperçut à la première vidange qu'une digue avait été mal construite : il fallut la réparer, et donc trouver le financement. Le prenant en charge, l'agence de l'eau acquit alors une légitimité d'autant accrue que l'État se désengageait. Les difficultés techniques du maître d'ouvrage affaiblissaient sa position face aux autres acteurs. Ainsi, l'agence n'avait pas pu infléchir le projet, mais elle a participé à l'assouplissement des règles de gestion, faisant insensiblement passer la problématique de la confrontation centre-périphérie à la gestion multi-agents. Parce qu'elle est dans une logique d'affectation budgétaire, Seine-Normandie a voulu faire financer le troisième barrage, Aube, par les usagers du bassin qui en avaient besoin ; c'est ainsi qu'elle innova en obtenant d'abord une contribution d'EdF, qui souhaitait sécuriser le débit d'étiage pour sa centrale de Nogent-sur-Seine (4). Mais cette négo-

(4) L'agence profitait d'ailleurs d'un arrêt du Conseil d'État déboutant des préleveurs d'eau, arguant qu'ils ne la consommaient pas, puisqu'ils la rendaient de suite au milieu naturel, de leur demande d'exonération des redevances.

ciation (12 % du coût) ne fut pas officiellement rendue publique, et EDF n'apparaît pas dans les financeurs officiels du barrage : l'agence apparaît en premier lieu avec 40 %, l'Etat ensuite à 30 %, suivi de l'Institution 20 % et de la Région Ile-de-France, nouvellement créée, qui apporte le reste au nom des besoins en eau des départements de la grande couronne.

La concertation a également été plus précoce et plus développée en ce qui concerne la réalisation du barrage. Le Parc régional a su obtenir de réelles compensations à partir d'une enquête publique et d'une étude d'impact sur l'environnement rendue obligatoire par la loi de 1976. La longueur des travaux a permis à la négociation de se dérouler plus favorablement.

En définitive, on peut considérer que la montée en puissance de l'agence de l'eau et de la structure régionale a correspondu à une sérieuse transformation de la décision : d'une conception où le barrage-réservoir semble n'avoir été décidé par personne mais s'est imposé comme une évidence technique au nom de l'intérêt général, on est passé progressivement à une explicitation des intérêts que les différents usagers avaient dans la réalisation du barrage, et à la recherche préalable d'un partage du coût avant de faire les travaux. De même, on est passé d'une gestion de l'eau du barrage rigide et répondant à très peu d'objectifs (inondation et surtout étiage), à une gestion plus souple et plus variable dans le temps car pluri-objectifs. Aujourd'hui, alors qu'on envisage de faire un nouveau barrage en amont, on en vient à se demander si la Région Ile-de-France a vraiment besoin de davantage d'eau en étiage, ou si elle ne pourrait pas faire des économies par une meilleure gestion de la demande. Quant aux inondations, c'est maintenant l'Yonne qu'il faudrait mieux réguler, parce que sa crue est toujours pointue et rapide. Mais les sites possibles de barrages ne paraissent pas indiscutables pour les crues exceptionnelles. Et on cherche davantage à maintenir des zones d'expansion des crues, voire à les regagner sur les cultures ou même sur l'urbanisation peu dense. L'IIBRBS participe pleinement à cette réflexion en amont de la « logique des travaux ». La gestion intégrée progresse,

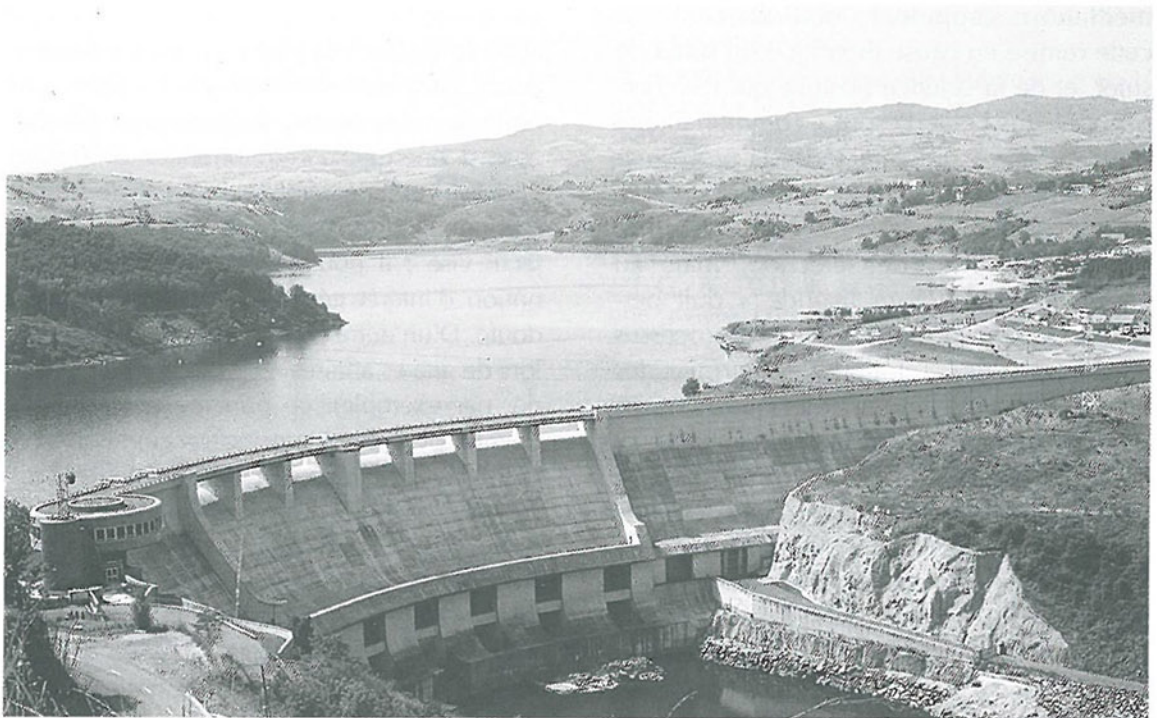
comme en témoignent aussi les réactions unanimement négatives au projet esquissé par la Ville de Paris : financer une retenue dans les coteaux de Champagne et en tirer de l'eau par une conduite directe jusqu'à la capitale, court-circuitant le réseau hydrographique naturel et la négociation de bassin.

Toutefois, cette évolution vers la gestion intégrée n'est pas achevée pour deux raisons : on n'est pas vraiment sorti jusqu'à présent de la logique de l'investissement, ni de celle de la compensation, ou du « don/contre-don » [1, 5]. Il est tentant d'éviter les conflits sur le partage de la ressource en l'accroissant par un nouveau barrage, surtout si on a de l'argent à investir ; et on donnera même des compensations à l'amont, sous forme de travaux supplémentaires ... Une récente étude de la demande future en eau de la région parisienne, confiée par l'Agence à la Compagnie des coteaux de Gascogne (certes par appel d'offres) fait typiquement ce qu'il ne faut pas faire, à savoir prolonger les courbes de la demande passée, au lieu de chercher à comprendre dans le détail ce que vont faire les différents types d'usagers demain ; or, surprise, entre temps les consommations d'eau potable se sont mises à baisser en France, en Allemagne et en Angleterre... Mais il manque aux ingénieurs de l'eau une formation de base aux sciences de l'homme pour pouvoir sortir de la logique de l'offre. En définitive, tant qu'une résistance farouche des populations concernées à l'amont ou des écologistes ne s'exprime pas contre les barrages-réservoirs, plusieurs facteurs concourent à ce qu'on en programme un prochain lorsqu'on en inaugure un nouveau !

Pour qu'il en aille autrement, il faudrait que les agences s'engagent plus nettement dans la position qu'elles ont déjà de fait : être des médiateurs entre les usagers de la ressource, mais en utilisant plus nettement des méthodes appropriées et des personnels formés.

De la responsabilité en réseau

Or, il faut bien convenir qu'en ce qui concerne la reconstruction des processus de décision publique « par le bas », la France n'est pas bien placée, tant le style de l'exercice du pou-



Cliché C. Jean

Le Barrage de Villerest sur la Loire, en amont de Roanne.

voir est « régalien » : le préfet en est l'exemple typique. Dans un certain nombre de grands pays, on comprend ce qui fait la spécificité de l'environnement : prendre des décisions d'autant plus démocratiques que la technicité des problèmes entraîne leur appropriation par les experts. C'est typiquement le cas des études d'impact, car mieux elles sont faites, et mieux elles montrent la supériorité du maître d'ouvrage du projet sur ses futurs riverains en termes de connaissance des impacts, ce qui induit des réactions de rejet de principe. D'où la mise au point de méthodes formalisées pour progresser vers la décision sans que les protagonistes soient jamais mis en situation de croire qu'on leur cache une partie de l'information [6]. On en est encore loin en France, puisqu'on cherche encore à faire de bonnes études d'impact. Mais certaines expériences originales ont été tentées, notamment en Dordogne avec l'expérience de l'EPIDOR relatée dans les Annales des Mines [7].

C'est plus profondément une culture de la décision rationnelle qui est en cause [8] : dans ce modèle rationnel, l'extériorité réciproque du sujet et de l'objet qu'il étudie permet de distinguer deux temps successifs, celui de l'anticipation, ou de l'exploration des conséquences des actions possibles, et celui de la sélection de l'action offrant les meilleurs résultats. Donc, les rôles respec-

tifs du scientifique aidant à la décision, et du politique prenant celle-ci, sont bien identifiés et séparés : le politique, doté d'un « système de valeurs » explicite et cohérent, pose un problème clair au scientifique qui lui prépare la décision.

Or, toute l'histoire de l'analyse des systèmes depuis la Guerre est celle de la reconnaissance de la complexité, comme ensemble de caractéristiques de situations qui rendent l'application du modèle rationnel malaisée : pluralité d'acteurs en désaccord se partageant le pouvoir de choisir, incertitude vis à vis de l'avenir interdisant l'application de routines, et défiant la recherche de régularités scientifiques ; rétroaction des conséquences sur les causes, interdisant de découper le problème à résoudre en éléments simples. La complexité, qui caractérise la plupart des questions d'environnement, interdit la séparation claire entre le sujet et l'objet, et remet en cause l'extériorité du premier par rapport au second, donc son objectivité. Il est alors conduit à accepter d'être partie prenante dans la situation qu'il analyse, et de partager le pouvoir de décision avec d'autres acteurs, et que la responsabilité de la décision doit être construite collectivement, en réseau, avec un minimum de consensus, au moins pendant la durée de l'exercice de décision, ou du projet. La plupart des méthodes de

médiation s'appuient implicitement sur cette remise en cause théorique du statut du sujet, et de la science positive qui l'accompagne. Dans l'état d'esprit « communautaire et subsidiaire » qui caractérise la problématique environnementale, il est indispensable de ne pas séparer les phases d'analyse de projets de celles de sélection, mais au contraire, un « forum hybride » doit permettre de faire de la décision un processus d'apprentissage collectif. Parmi les approches existantes, on ne pourra pas ne pas citer ici l'analyse stratégique conduite par l'Agence de l'eau Seine-Normandie peu après sa création, et connue sous le nom de « modèle Popole » [9]. Il s'est agi à l'époque d'étudier qualitativement les relations multiples entre les variables physiques de l'état du bassin de la Seine, et les variables représentant les acteurs, à savoir les usagers du bassin, un peu à la manière dont on conduit une analyse de correspondances selon la méthode de J.P. Benzecri. La méthode a permis une pédagogie de ce qui était important et de ce qui l'était moins, et elle a abouti à un consensus sur la nécessité d'augmenter considérablement le taux de la redevance de l'agence, comme moyen essentiel de dynamiser toute sa politique. Les modèles de connaissance d'un bassin ne peuvent aider à la décision que lorsqu'ils sont élaborés dialectiquement avec la construction de la décision.

Précautions...

Plus que d'autres secteurs, l'environnement pose la question de la tenabilité à long terme de la politique suivie, et du décalage entre prévention et précaution : comment intégrer l'ignorance, à côté de la connaissance, dans la décision publique ? Alors que la prévention s'adresse à un risque connu, la précaution conduit à ne pas prendre une décision ou à ne pas donner d'autorisation lorsque le risque induit est grave, mais peu connu. Ce principe n'a pour l'instant fait qu'une discrète apparition dans le droit français, mais lorsque l'on évoque le lien entre responsabilité et environnement, nos collègues allemands ou hollandais l'évoquent immédiatement comme essentiel. Or, comme l'a montré [10]), le principe de précaution pourrait cependant avoir des effets ambigus par rapport à tout ce qui a

été évoqué ci-dessus. D'une part, écrit-il, il apporte potentiellement un enrichissement important à plusieurs concepts juridiques, en prolongeant la notion de prévention, en obligeant à une meilleure information du public, en faisant réfléchir sur la question de la proportionnalité de la réponse technique à l'objectif visé ; il pourrait même transformer la notion d'intérêt général en y introduisant le doute. D'un autre côté, comme on l'a bien vu lors de graves affaires récentes (sang contaminé, par exemple), ce principe peut servir à développer une conception agressive et régressive de la responsabilité, en mettant l'accent sur le pénal au détriment de la responsabilité civile. Or, puisque l'environnement met par principe en jeu de nombreux acteurs aux intérêts divergents, il est difficile d'attribuer la responsabilité à tel ou tel d'entre eux. A Vaisons-la-Romaine, comment faire la part des choses entre les responsabilités amont (abandon des cultures en terrasse, mauvais entretien des rivières, mise en culture des lits mineurs, phénomènes d'embâcle-débâcle dus aux ponts obstrués puis écroulés) et les responsabilités aval (défaut du système d'alerte, constructions en zone inondable, laxisme des permis de construire...) ? Les juristes de l'environnement ont bien montré comment la complexité conduit à administrer les risques ou les pollutions dans le cadre de mécanismes de financements collectifs. Parce qu'elle est devenue un mécanisme économique, la responsabilité civile permet de faire prendre par les acteurs en présence des mesures que les seuls règlements n'arrivaient pas à leur faire prendre. Les agences de l'eau sont un exemple type, car derrière l'affichage du principe pollueur-payeur, leurs redevances expriment par la voie économique le principe juridique d'achat d'une servitude. C'est la mutualisation : chaque acteur qui abuse du patrimoine commun apporte une compensation à la communauté des usagers, et cela d'autant plus qu'il n'est pas mis au banc des accusés. Au point qu'après 25 ans de fonctionnement des agences, on peut enfin admettre que la pollution est un délit en soi, et du coup, faire appliquer la réglementation concernant les rejets des stations d'épuration ! Mais dans un pays où la notion de communauté est faible, et où la justice est souvent le théâtre de la guerre de tous contre tous, le principe de précaution

peut aussi venir entraver ces processus de médiation et de construction de projets par consensus que nous avons évoqués plus haut, et nous replonger dans l'antagonisme réglé entre l'État, au-dessus des citoyens, et la propriété privée, bien défendue. La situation décrite au début de ce texte en est en fait l'aboutissement. ●

Bibliographie

[1] B. BARRAQUÉ, « Les politiques de l'eau en Europe », in *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 3, juin 1995.

[2] L. INQUIETE, *L'agence de l'eau Seine-Normandie et la politique des barrages-réservoirs*, mémoire de DEA Sciences et techniques de l'environnement, ENPC-ENGREF-Paris XII, 1992.

[3] IIBRBS, « Projet de délibération soumis au conseil d'administration ; exposé des motifs : rôle et modification du COTECO », note dactylographiée, 1983.

[4] M. MARIE, 1990, *Les terres et les mots*, Méridiens-Klincksieck.

[5] B. BARRAQUÉ, « Politiques publiques et environnement », in CRESAL (dir.), *Les raisons de l'action publique entre expertise et débat*, l'Harmattan, 1993.

[6] H. ZILLESSEN, P.C. DIENEL, W. STRUBELT (dir.), *Die modernisierung der Demokratie*, Westdeutscher Verlag, 1993.

[7] G. PUSTELNIK et S. MACE, « Dordogne, une rivière conviviale, une charte pour une gestion concertée », in *Annales des Mines*, octobre 1993.

[8] B. BARRAQUÉ, « Spécificité et difficulté de la modélisation en gestion de l'environnement », in *Tendances nouvelles de la modélisation*, actes des journées du programme environnement du CNRS, cité des sciences et de l'industrie, Janvier 1996.

[9] P.F. TENIERE-BUCHOT et J.J. OERELMANS, Le modèle POPOLE (politique et pollution des eaux), in *Futuribles*, Fév. Mars 1973.

[10] G. MARTIN, « Précaution et évolution du droit », in *Recueil Dalloz-Sirey*, 39^e cahier,