

Ruissellement érosif : prévention des risques ou des conflits ?

STÉPHANE CARTIER

STÉPHANE CARTIER
Sociologue
LGIT-CERAT
BP 53, 38041 Grenoble
cedex 9, France
scartier@obs.ujf-grenoble.fr

La population du pays de Caux est confrontée au ruissellement des eaux pluviales : ravinement des sols, inondations boueuses catastrophiques, turbidité de l'eau potable et épidémies gastriques. Ces troubles sont devenus un des soucis majeurs de la vie publique locale et placent les municipalités rurales et urbaines en interdépendance naturelle et sociale. Au sein de chaque bassin versant, les limites administratives (communes, cantons) et les clivages de gestion du territoire (rural/urbain) sont physiquement et socialement transgressés. La gestion publique de l'eau réunit des acteurs dont les stratégies de développement s'ignorent ordinairement.

Le cas témoigne des situations où des interdépendances physiques entre activités humaines obligent à repenser les relations locales de solidarité sur un territoire : entre exploitants agricoles voisins, entre collectivités amont et aval, entre utilisateurs du sol et utilisateurs de l'eau. Une recherche sociologique sur cette question de la gestion locale du ruissellement a été menée, dans le cadre d'une thèse, en collaboration avec des agronomes¹.

Le ruissellement érosif en pays de Caux comme interdépendance territoriale

Alors que la « nature normande » est globalement considérée féconde et douce, la Seine-Maritime est souvent classée parmi les premiers départements métropolitains au titre des déclarations de catastrophes naturelles pour indemniser les sinistrés².

Progressivement, la population est confrontée aux multiples conséquences nuisibles du ruissellement pluvial : érosion des sols, ravines champêtres, routes embourbées, ouvrages d'adduction inefficaces, inondations catastrophiques, eau potable turbide (souillée par les particules de limon), qui véhicule les épidémies de gastro-entérites.

Première cause collectivement admise, l'évolution des pratiques agricoles provoque le déclenchement du ruissellement érosif sur les parcelles en labour. Le phénomène ne s'arrête cependant pas aux limites de la parcelle agricole. Les décisions individuelles des agriculteurs en matière d'assolement, d'itinéraires culturaux, de limitation de l'érosion, s'inscrivent dans un ensemble de parcelles regroupées dans le bassin versant élémentaire. La combinaison des décisions individuelles aggrave le ruissellement. Si plusieurs parcelles contiguës ont le même assolement, tout un versant forme une vaste surface de ruissellement où s'accélère l'écoulement. Le simple

labour d'une prairie suffit pour déclencher l'apparition de ravines dans un bassin versant élémentaire dont la fragilité n'apparaissait pas tant qu'existait un tampon naturel au ruissellement. Pour être efficaces, même individuellement, les solutions nécessitent souvent une concertation afin d'éviter collectivement les pratiques nuisibles et d'encourager les techniques anti-érosives.

Autant que les modifications des techniques et des paysages agricoles, l'imperméabilisation des surfaces, qui accélère le ruissellement, et l'urbanisation en situation vulnérable sont incriminées. La densité et la dissémination de la population provoquent une vulnérabilité spécifique au ruissellement. Outre l'inadéquation entre limites naturelles des bassins versants et entités administratives, elles multiplient les sites vulnérables à protéger : maisons, villages, équipements collectifs (routes, captages d'eau). De plus, l'industrialisation des rivières et des ports concentre les agglomérations en aval, aux endroits les plus exposés aux inondations boueuses et à l'arrivée d'eau turbide dans les captages. La rurbanisation de la population (activités urbaines mais habitat rural) étend aux communes rurales du plateau les exigences pratiques de la population urbaine, en particulier routières.

Progressivement établi, le lien entre érosion agricole et très forte pollution de l'eau potable par la turbidité, renforce l'interdépendance entre pratiques productrices rurales et vulnérabilité de la consommation urbaine. La turbidité obstrue les canalisations et les instruments ménagers ou industriels. Elle perturbe la digestion des hommes et des animaux d'élevage. Elle multiplie les infections épidémiques, puisqu'une eau d'apparence claire peut contenir des agents pathogènes très nocifs.

Enfin, dernier aspect directement nuisible mais généralement peu souligné, certaines années le ruissellement pluvial en surface ne permet pas aux nappes phréatiques de se recharger. Le défaut d'infiltration conduit progressivement à une paradoxale diminution de la ressource en eau malgré des années pluvieuses.

En pays de Caux, plus d'un million de personnes sont concernées par le ruissellement érosif. Si les victimes (parfois mortelles) directes d'inondations ou de routes embourbées ne sont que des milliers, celles de la turbidité se comptent par dizaines de milliers chaque année. Potentiellement, chaque bassin versant élémentaire présente aujourd'hui les conditions d'une combinaison néfaste, ce qui généralise la vulnérabilité. Économiquement, la perturbation pour les particuliers, les entreprises, les compagnies d'assurances ou la collectivité s'accroît avec l'augmentation des coûts des biens à remplacer (équipement des ménages, outils de travail, santé humaine). Ce risque collectif étant l'objet de politiques publiques, c'est l'ensemble des citoyens et des contribuables qui est indirectement concerné par les choix budgétaires en matière de protection et de prévention.

¹ C'est l'origine du double rattachement de la thèse de sociologie à l'équipe de sciences sociales du CNRS-Ladyss (Laboratoire Dynamiques sociales et recomposition des espaces) dirigée par M. Jollivet et à l'équipe agronomique de l'Inra-Sad PG (Systèmes agraires et développement Paris-Grignon) dirigée par F. Papy. Cette thèse a été publiée (cf. Cartier S., 2002. *Chronique d'un déluge annoncé, crise de la solidarité face aux risques naturels*, Paris, Grasset, 380 p).

² À partir des déclarations de catastrophe naturelle parues au Journal Officiel, la DRAF (Direction régionale de l'Agriculture et de la Forêt) relève, pour 1983, 44 cas d'inondation et coulées boueuses, puis 5 cas en 1984, 2 cas en 1985, 10 cas en 1986, 32 cas en 1987, 59 cas en 1988, 8 cas en 1989, 13 cas en 1990, aucun cas en 1991, 59 cas en 1992, 350 cas en 1993, 72 cas en 1994, 323 cas en 1995, 1 cas en 1996, 52 cas en 1997.

Absence de culture hydraulique

Ni les limites des municipalités, ni celles des cantons ne correspondent aux lignes de partage des eaux. Construction historique, les limites administratives héritent de logiques politiques locales, en particulier des limites de domaines, des limites paroissiales, de l'influence des marchés. Une multitude de municipalités forment un puzzle territorial dont le morcellement, un des plus fins en France, ne recouvre aucune logique hydraulique.

La pauvreté des aménagements hydrauliques anciens (fossés routiers rares et discontinus, mares-abreuvoirs déconnectés des écoulements, mares systématiquement rebouchées) ou les lacunes dans les équipements récents fondés sur un modèle d'urbanisation sèche (garages en sous-sols, lotissements et stations d'épuration en fond de vallée, immenses parkings en bordure de plateau, imperméabilisation et construction des ruptures de pentes et des coteaux) témoignent de l'ignorance du ruissellement, sans compter les aberrations administratives lorsqu'un permis de construire exige pour des raisons paysagères que les pavillons soient dissimulés au creux des vallons.

Cette méconnaissance du ruissellement porte aussi sur les circuits géologiques de l'eau. Le plateau karstique cauchois révèle progressivement ses secrets au fil de pollutions de plus en plus rapides et massives des captages d'eau. De la bétouise (zone d'infiltration dans le sol) au captage, l'eau n'est pas filtrée par l'épaisseur de la craie, mais emprunte des courts-circuits dont les évolutions géologiques rapides fragilisent les captages anciens.

Cette ignorance du ruissellement s'explique par une double évolution sociale aux conséquences techniques et culturelles. Durant le siècle d'essor de l'élevage bovin (1870-1970), le « couchage en herbe » protège plus de la moitié des surfaces agricoles cauchoises contre le ruissellement érosif, mais favorise une disparition de la culture hydraulique. Ensuite, durant les années soixante-dix, période d'accroissement et d'intensification des labours, lorsque les catastrophes se multiplient, la population ne dispose d'aucune référence traditionnelle pour comprendre le ruissellement. De plus, l'urbanisation des mœurs gagne aussi les zones rurales. Elle s'accompagne d'exigences croissantes en matière de sécurité des équipements collectifs (captages d'eau potables, assainissement, routes) et d'une méconnaissance des lieux (déménagements, activités citadines).

La population délègue la gestion du ruissellement aux pouvoirs publics

La population est directement concernée par le ruissellement, car une myriade de microdécisions ordinaires provoque l'apparition de l'aléa physique et de la vulnérabilité. Par ses décisions ou ses attentes collectives, la population influe quotidiennement sur l'entretien des fossés, l'exigence de routes sèches, l'implantation et la forme d'habitat, la consommation d'eau. Pour éviter le risque, chacun doit accepter de repenser et modifier ses pratiques.

Le rapport entre une microaction et ses conséquences en aval est rarement univoque. Au contraire, c'est souvent la combinaison d'une multitude de microdécisions qui crée le risque. Dans ce système de risque diffus, trop rares sont les décisions individuelles capables de stopper le danger définitivement pour faire l'économie d'une approche collective du risque. Les éventuelles modifications individuelles de pratiques (changer un assolement, convertir en herbage une parcelle, utiliser un autre outil, installer une bande enherbée, renoncer au garage en sous-sol, installer un filtre à eau) s'inscrivent déjà dans une relation sociale à propos du problème collectif. Qu'il s'agisse de recommandations techniques (changer d'outil de déchaumage, curer les fossés le long des routes), d'expériences spontanées (changer le sens de travail d'une parcelle, tasser un semis, boucher une buse d'évacuation de l'eau à certains moments) ou de réglementation des activités (soumettre le labour à autorisation administrative, refuser un permis de construire, imposer une station d'épuration ou le forage d'un nouveau captage), la pression sociale s'exerce sur les acteurs particuliers pour les inciter à modifier leurs pratiques.

Dans la perspective d'une prévention du risque, la population doit intervenir non seulement comme victime, mais aussi comme acteur. Or, la gestion du ruissellement est fortement déléguée aux élus et à des professionnels. Généralement, la population se tient en retrait des décisions et ne participe aux actions publiques qu'occasionnellement. Son inscription est épisodique, marquée par des requêtes virulentes auprès des pouvoirs publics lors des catastrophes. L'élan de solidarité en cas de catastrophe ne se transforme pas en mobilisation durable. Les gens ne se sentent responsables ni de l'évolution des paysages et des conditions climatiques, ni des évolutions économiques et des contraintes qui pèsent sur certains secteurs, par exemple l'agriculture, ni des évolutions de l'aménagement local et de l'urbanisme. La vulnérabilité est perçue comme le fruit d'évolutions extérieures. Les gens n'opèrent pas de réelle remise en question de leur rôle, ni de l'effet de leurs propres pratiques. Ce sont toujours les autres qui ont des comportements inconscients en arrachant une haie, en labourant une parcelle pentue, en implantant n'importe où une maison, en choisissant d'avoir un garage en sous-sol, en développant des exigences de confort urbain en milieu rural.

La population attend une prise en charge de l'État, pas de groupes locaux. Même à l'échelle de bassins versants élémentaires, on ne constate pas de tentative isolée pour régler entre soi, à l'amiable ou en acceptant des contraintes coercitives, les relations qui découlent de l'interdépendance physique. Au contraire, quand des agriculteurs acceptent enfin de discuter du problème, c'est souvent à la suite d'une intervention extérieure.

Globalement, la population se désapproprie la gestion du risque de ruissellement pour la confier aux pouvoirs publics. Cette démarche collective dominante s'inscrit dans une culture de relation individuelle et directe à l'appareil d'État censé prendre en charge les problèmes collectifs aux dépens d'une socialisation plus locale des relations induites par le risque. La population, dont les agriculteurs, repousse sur d'autres les contraintes qui découlent d'une gestion directe et

concertée du ruissellement. Ce sont non seulement les coûts objectifs des modifications de pratiques qu'on espère ainsi externaliser, mais aussi le coût social des décisions collectives. Faire l'économie d'une prise de parole sur la gestion du ruissellement, c'est faire l'économie d'un engagement dans les procédures locales.

Différences de vulnérabilité selon la composition des communes

Confrontés aux catastrophes, il est fréquent que les élus fassent preuve d'une volonté apparente d'union sacrée. Mais leur position topographique dans le bassin versant détermine leurs relations. Tous admettent que les collectivités locales ne disposent pas de moyens identiques pour régler les problèmes de ruissellement. Entre municipalités existent des disparités financières qui s'accompagnent d'une diversité de moyens humains. Certaines municipalités disposent de personnel pour curer, protéger ou prévenir les problèmes. D'autres ne peuvent compter que sur la disponibilité et la compétence de concitoyens et principalement des élus. Cependant les responsabilités légales sont fondamentalement les mêmes.

Socialement, la vulnérabilité varie selon la composition des communes. Les populations urbaines et urbaines attendent plus de sécurité, d'approvisionnement en eau potable et d'équipement que les populations rurales. Plus difficile à mesurer, les capacités économiques individuelles provoquent aussi l'apparition de vulnérabilités différentes. L'exposition aux inondations concerne autant des lotissements populaires (sur des parcelles bon marché de vallée), que les demeures cossues (en bordure de rivière pour des raisons esthétiques), mais la fragilité domestique à la catastrophe provoque des situations différentes. Les plus riches peuvent se prémunir de certains désagréments par l'achat d'équipements spécifiques ou la souscription d'assurances. Les plus pauvres perdent tout lorsque leurs biens leur sont arrachés. Il en va de même face à la turbidité de l'eau potable. Si le ruissellement n'est, pour les élus, ni de gauche ni de droite, force est cependant de constater que ses effets nocifs renvoient à la fragilité économique préalable de la population. Les conditions de la gestion du ruissellement diffèrent donc entre communes riches et pauvres, mais les élus privilégient dans leur discours la nécessité physique de la topographie qui organise d'amont en aval les relations au sein des bassins versants.

Des dynamiques contrastées d'intervention municipale

La ruralisation (139 habitants au km² en moyenne pour les zones rurales) provoque une disjonction des préoccupations territoriales entre les agriculteurs (4,6 % de la population active, responsables de 72 % du territoire) et les représentants politiques locaux qui ignorent de plus en plus les contraintes agraires. Cinq

situations types illustrent les rapports entre agriculteurs et conseils municipaux :

- une multitude de petits villages (autour de 500 habitants), sans ressources importantes, est encore gouvernée par des conseils municipaux où les agriculteurs sont présents. Cette prédominance conduit à une gestion agricole des problèmes, comme celle des chemins, en fonction des moyens limités et des besoins des exploitations. Même si cette situation peut conduire à des abus, ce sont surtout les actions pragmatiques qui prévalent (aménagement de bassins d'orage), fondées sur une expérience pratique des lieux, mais limitées spatialement ;
- a *contrario*, dans les petits villages où une importante population rurale a favorisé l'élection de conseils municipaux sans agriculteurs, le conflit paraît inévitable et se traduit toujours à terme par une minoration accrue des préoccupations agricoles ;
- dans les villages où un notable agricole est maire d'un conseil municipal rural, un double souci existe. L'efficacité passe alors par des expérimentations où l'exploitation du maire est souvent exemplaire, la volonté de reconnaissance auprès de la population et de ses collègues le poussant à adopter une attitude consensuelle ;
- les bourgs connaissent une situation plus urbaine : progressivement les agriculteurs disparaissent des conseils municipaux, ce qui conduit à une méconnaissance des problèmes. Cette ignorance est double : les agriculteurs ne mesurent pas l'ampleur des nuisances liées au ruissellement érosif et les élus n'établissent pas la cause de certains de leurs soucis. Le lien social au sein de ces collectivités rurales exclut d'autant plus les agriculteurs qu'ils sont en nombre restreint, habitent dans les hameaux et ne représentent pas les seules activités locales. Cette situation conduit à un défaut de gestion effective des problèmes. Lorsque se développe une prise de conscience pour l'interdépendance, la médiation est toujours extérieure. La régulation s'opère alors souvent par la voie de décisions administratives ou, en cas de conflit avéré, à travers les procédures juridiques.
- enfin, les villes ont une situation particulière : souvent en aval des bassins versants, dans les estuaires maritimes ou aux confluent de la Seine, elles sont les principales victimes des activités d'amont. Elles font appel à des experts pour apporter des solutions techniques à leurs problèmes. Leurs élus ont souvent plus de moyens financiers et surtout sociaux pour engager des procédures où les administrations et les experts sont chargés de développer les contacts entre acteurs et de capter les subventions publiques.

La méconnaissance qui prévaut dans les bourgs face aux liens entre agriculture et ruissellement mérite d'être illustrée car c'est dans ces situations que le risque suscite le moins de mobilisation. Ni les agriculteurs, ni les pouvoirs publics ne parviennent à vraiment s'approprier le risque.

Collectivité rurale et méconnaissance du territoire

Pour la commune de Bourgot, bourgade rurale (2 500 habitants) au territoire assez vaste pour la région (1 450 ha), l'étude exhaustive de la gestion du ruissellement sur chaque parcelle agricole permet de faire apparaître une méconnaissance du territoire. Après avoir caractérisé le ruissellement, l'occupation du sol et les pratiques sur chaque parcelle agricole, l'ensemble des exploitants (56 ménages) a fait l'objet d'une enquête technico-économique et sociale³. Parmi ceux-ci, seule une minorité réside dans la commune. Les autres résident dans les communes limitrophes, mais aussi parfois à plusieurs dizaines de kilomètres. Parmi les habitants de Bourgot, seulement neuf personnes sont pleinement reconnues comme des agriculteurs professionnels (dont l'activité principale reste l'agriculture).

Une large majorité des utilisateurs du finage se déclare préoccupée par les problèmes de ruissellement érosif, mais rares sont cependant les exploitants qui se concertent avec leur voisin pour atténuer le phénomène (seulement deux cas). Les tentatives de solution individuelle, à l'échelle de la parcelle, priment sur la recherche d'une action collective, à l'échelle du bassin versant. Cette faible motivation spontanée des agriculteurs n'est absolument pas contrecarrée par les instances municipales locales.

La municipalité a peu subi d'inondations catastrophiques, pense y avoir définitivement remédié par la mise en place d'un bassin de rétention et n'établit pas le lien entre certains phénomènes qu'elle pense mineurs (boue sur les routes, pollution de l'eau potable) et agriculture locale. Jusqu'en 1995, le conseil municipal comptait un élu lié aux activités agricoles, l'équipe suivante n'en compte plus aucun. Le dépouillement des comptes rendus de réunion du conseil municipal et de l'association foncière depuis 1974 indique que, passé le bref épisode du remembrement (1975-1978), l'agriculture n'est pas un souci des élus. Le ruissellement n'est mentionné qu'à propos d'inondations en limite communale et sans qu'aucune solution ne soit envisagée. Aucun lien n'est fait entre la destruction des chemins et les activités agricoles amont. Enfin, l'existence de l'Association régionale d'étude et d'amélioration des sols, cabinet expert créé en 1985 à l'initiative du syndicat intercommunal auquel adhère cette municipalité et dont la vocation est de lutter contre le ruissellement érosif, n'est mentionnée par le conseil municipal qu'en mars 1994. L'association foncière a une existence plus formelle que réelle. Alors qu'elle devrait être le lieu de rencontre des propriétaires fonciers, des utilisateurs, de la municipalité (le maire en est président de droit) et des organes administratifs, la voix solitaire d'un agriculteur qui soulève les problèmes que pose le ruissellement reste sans échos. En 1995, la municipalité est désarmée et ne sait quoi répondre lorsque après des inondations catastrophiques loin en aval, d'autres municipalités exigent qu'elle intervienne sur le cours de l'eau et sur les pratiques agricoles.

Le cas de figure de cette bourgade cachoise illustre la difficulté contemporaine dans les régions rurales à concilier soucis agricoles et soucis territoriaux. Le nombre croissant d'agriculteurs forains, qui cultivent des parcelles parfois très éloignées de leur siège d'exploitation, ne facilite pas les rencontres spontanées autour des problèmes collectifs. Les municipalités rurales ont d'abord l'embellissement pour souci et créent des commissions « environnementales », progressivement amenées à s'occuper du dossier ruissellement.

La perte de pouvoir des agriculteurs dans la politique locale conduit à ce que des problèmes, auparavant spontanément réglés dans « l'entre-soi » villageois, deviennent aujourd'hui l'objet de procédures très formalisées qui requièrent l'intervention de pouvoirs et de connaissances externes. Minoritaires, les agriculteurs ne sont plus en mesure d'offrir un projet local cohérent. Ils ne sont plus sources de propositions pour définir la gestion du territoire. La situation d'équilibre, présente lorsque dans des collectivités rurales des agriculteurs occupent le siège de maire, favorise une conjonction des divers soucis à propos du territoire. Mais là où la population est plus urbanisée, elle doit laborieusement accomplir les apprentissages. Les commissions environnementales et le recours à des cabinets d'experts sont une des marques de ces nouvelles procédures sociales dans la gestion du territoire local.

Le bassin versant soumis aux réciprocity politiques locales

Tous les élus revendiquent une politique de prévention solidaire à l'échelle des bassins versants. Tous n'ont cependant pas les mêmes intérêts objectifs en la matière. En effet, la position géographique de la collectivité dont ils sont les représentants les place dans une position spécifique topographiquement et démographiquement, donc politiquement.

L'adhésion aux procédures de gestion du ruissellement s'opère selon l'expérience intercommunale préalable. Si les maires et les conseils municipaux ont le sentiment d'avoir perdu de leur autonomie décisionnelle et financière ou de leur prestige, ils expriment d'importantes réticences à l'idée de gérer collectivement le ruissellement. S'ils sont satisfaits de l'intercommunalité, la maîtrise du ruissellement accélère la création de structures politiques intercommunales, voire intercantonnales.

Malgré les incantations à une prévention harmonieuse du ruissellement, les antagonismes topographiques entre activités amont et aval sont patents. Le pilotage par l'aval, à partir des besoins des victimes, n'est pas spontanément accepté par les collectivités amont parfois distantes de plusieurs dizaines de kilomètres. En entretien, les élus amont expriment rapidement une certaine circonspection à l'égard de propositions décidées en aval mais contrairement aux intérêts immédiats de leur commune.

La hiérarchie qui prévaut entre leaders politiques et élus municipaux encadre la prise en charge du ruis-

³ Nivoit, D., 1995. La gestion du territoire agricole et la maîtrise de l'érosion par concentration du ruissellement à l'échelle d'une commune, approche méthodologique. Mémoire d'ingénieur Inra-PG, Inra-Sad.

sellement. Le cumul des mandats est unanimement admis comme un des meilleurs moyens d'intervention cohérente. Les lois de décentralisation placeront les élus dans une situation de polycentrisme politique, où les sources d'autorité sont multipliées. L'inachèvement de la répartition des responsabilités fragilise les élus socialement et juridiquement. La pression populaire et la crainte d'être inculpés les poussent à rechercher des alliances avec les administrations, les prestataires de services et les experts afin d'obtenir un meilleur partage des responsabilités.

Les frontières de la solidarité

Le bassin versant, ne correspond pas forcément à la dimension des groupes d'appartenance (l'entreprise, la parenté, l'association, la commune, le parti, le canton, l'État). C'est donc implicitement sur la motivation collective à être ensemble que portent les efforts d'une gestion solidaire du bassin versant.

Les politiques publiques face aux risques territorialisés s'actualisent donc principalement à travers une suite d'opérations expérimentales dont la vocation est de fournir un modèle de concertation aux acteurs locaux, mais pas d'être généralisées à l'ensemble du territoire. La variété de l'organisation selon les bassins versants permet d'adapter les dispositifs techniques et administratifs aux conditions naturelles et surtout sociales. Ainsi, en matière d'inondations, certaines communes urbaines aval parviennent à fédérer les communes rurales amont pour définir ensemble une gestion préventive du ruissellement qui inclut des modifications de pratiques agricoles. D'autres doivent se contenter de multiplier les ouvrages hydrauliques, au besoin en achetant des parcelles dans des communes rurales, sans parvenir à convenir d'une démarche concertée. De même, les agglomérations, forcées de s'alimenter toujours plus loin en eau potable, imposent la définition de périmètres de captages dans des zones agricoles. Cette contrainte nouvelle intègre évolutions agraires rurales et évolutions urbaines. Ainsi mariées, populations urbaines et rurales parviennent parfois à définir les termes d'une réciprocité, par exemple lorsque les modifications de pratiques agricoles sont cofinancées par les villes ou lorsque se mettent en place des contrats ruraux de l'eau qui associent les municipalités urbaines. Encouragée par l'Agence de l'eau, cette dernière solution provoque cependant des réticences lorsque les élus ruraux estiment perdre de leur pouvoir sans définition préalable des contreparties attendues sur d'autres aspects de la gestion publique.

Dans le microcosme de la décision publique locale, l'organisation perd de sa rigidité et devient à géométrie variable. Comprendre l'évolution d'un dossier n'est alors possible qu'à la condition de le réinscrire dans un système d'échanges plus vaste où les différents participants sont engagés selon leur diverses responsabilités. Les tractations sur un dossier sont bien souvent soumises à des considérations sur d'autres dossiers, en d'autres lieux et d'autres circonstances où l'ordre des prérogatives et des pouvoirs de chaque acteur diffère. Localement, parce qu'ils s'inscrivent dans une dynamique globale, holiste, les partenaires jouent sur plusieurs

tableaux la répartition des contraintes et des opportunités. Certaines situations d'acceptation passive de rapports injustes au regard des principes affichés, par exemple entre municipalités, ne s'expliquent que par les compensations offertes sur un autre plan, par exemple quand les bénéficiaires de la zone commerciale protégée de l'inondation profitent aussi à la commune amont.

La solidarité n'est pas une relation sociale spontanée, mais s'inscrit dans la construction globale d'un système d'échanges et de conflits. La définition de niveaux d'organisation et de solidarité face au risque collectif constitue une politique où la difficulté est de définir des seuils d'intervention. L'idée est d'attribuer aux collectivités les moins puissantes, les municipalités, la prise en charge des contraintes mineures en laissant les contraintes majeures à la charge de la collectivité nationale. Cette logique prévaut depuis la définition des lois de lutte contre les catastrophes naturelles en 1982.

Cependant les prérogatives des collectivités intermédiaires (intercommunalités, cantons, conseil général et conseil régional) n'ont pas été clairement définies. En opposition avec le principe officiel d'égalité entre collectivités publiques, s'opère une hiérarchisation du pouvoir selon l'instance et la taille des municipalités. Les ambiguïtés de la décentralisation sont souvent source d'inefficacité puisque les solutions curatives, expérimentales, voire clientélistes se développent sans contrôle. Progressivement, le conseil général et le conseil régional se substituent à l'État comme acteur financier et organisateur. Urbaines ou rurales, les municipalités trouvent dans les collectivités supérieures le moyen de rééquilibrer leurs contributions financières tout en se déchargeant des rôles de conseil, d'expertise, d'arbitrage et surtout d'autorité électoralement impossible à tenir localement. Pour le moment le recours curatif aux fonds d'indemnisation pour catastrophes naturelles reste, de fait, le principal moyen d'assurer la paix sociale.

Le ruissellement érosif en pays de Caux est exemplaire des difficultés à adopter une gestion solidaire à une échelle locale. La globalité des interactions dans le bassin versant conduit à rechercher une gestion à l'échelle des problèmes physiques. Cependant l'individualisme des pratiques freine la constitution d'une démarche collective solidaire. Outre les antagonismes d'intérêts, l'ajustement entre les pratiques fragmentées et évolutives est difficile. La planification accrue (plans d'occupation des sols, remembrements intercommunaux, plans de prévention des risques et schémas d'aménagement et de gestion des eaux) tente de réinscrire les activités dans une cohérence commune, fondée sur une démarche de développement local, par exemple autour de la définition d'un « pays ». Si l'eau constitue un des dénominateurs communs fondamentaux des relations entre populations urbaines et rurales, la définition d'entités de gestion uniquement délimitées par les bassins versants ne sera pas en mesure de répondre aux risques provoqués par des interdépendances aux configurations géographiques différentes (pollutions atmosphériques, bruits, feux, invasions de nuisibles). À tout vouloir caler sur les limites de l'eau sans tenir compte des réticences locales à associer des destins historiquement concurrents ou indifférents, on risque de provoquer de nouvelles rigidités administratives. L'adhésion à une politique repose avant tout sur

une identification à un groupe d'appartenance dont on partage les normes de solidarité juste, admissible ou inadmissible.

L'inadéquation entre activités est particulièrement forte là où coexistent plusieurs logiques d'organisation. Le pays de Caux est une région rurale, où se rencontrent les contraintes rurales et les contraintes urbaines sans qu'une logique unique impose un ordre aux activités. Les logiques particulières qui ont créé cette combinaison entre activités qui ignorent leur interdépendance perdurent au delà de l'avertissement des experts et des scientifiques. La mise en évidence de la globalité du système concerné conduit même à un très fort sentiment de dilution et de transfert des responsabilités. La démonstration de la complexité induit l'idée que l'amélioration individuelle d'une action n'est pas synonyme d'efficacité certaine. La somme des changements à apporter pour prévenir le risque exonère provisoirement d'une réelle remise en cause des relations entretenues par les diverses activités au sein du bassin versant.

La localisation de la solidarité est contraire à la tendance étatique particulièrement forte au sein de la culture politique française. L'exigence de solidarité locale réaffirme la force des liens directs entre personnes concernées par un même risque aux dépens d'appartenances institutionnalisées. Mais, en supposant une adéquation entre interdépendance physique et solidarité, elle néglige la réalité sociale du sentiment d'appartenance et de réciprocité, au fondement de la solidarité. L'établissement de relations solidaires

locales, c'est-à-dire à la mesure du risque physique, du public concerné, nécessite la constitution de solidarités appropriées auxquels les gens se sentent suffisamment appartenir pour en accepter les engagements, et donc les sacrifices. Le vaste chantier politique ouvert avec la Décentralisation, qui consiste à favoriser des relations sociales plus locales contre une tendance nationale, implique la construction de collectifs de solidarité à l'échelle des risques encourus. Une telle construction sociale nécessite la présence d'animateurs chargés de répartir les devoirs de chaque membre du bassin versant.

Depuis l'instauration des lois de prévention des catastrophes naturelles en 1982, l'État tente de concilier solidarité nationale et prévention locale. Le dispositif français comporte une tension contradictoire entre une intervention curative puissante de l'État-Providence, par l'indemnisation au nom de la solidarité nationale, et les difficultés à mettre en place des plans locaux de prévention : Plans d'exposition au risque (PER), puis Plans de prévention des risques (PPR). L'investissement renouvelé dans la mise en ordre post-catastrophique a très vite laissé apparaître ses limites préventives, puisqu'aucun acteur n'a en réalité véritablement intérêt à prendre en charge le risque localement. Au-delà d'intérêts contradictoires entre amont rural et aval urbain, ce débat révèle les tensions entre solidarité nationale et solidarité locale, entre centralisation et décentralisation des politiques publiques, entre gestion publique déresponsabilisante et gestion privée sans préservation des intérêts collectifs.