

Satisfaire, mais également remodeler, les demandes en eau. Aménager, canaliser, mais aussi protéger, ce "don du ciel". Les objectifs de la politique de l'eau sont de plus en plus complexes. Guy Meublât, économiste à l'Orstom, en présente les différents aspects. Parmi ceux-ci, la privatisation de l'eau est à l'ordre du jour. Thierry Ruf, agro-économiste à l'Orstom, envisage les conséquences prévisibles sur l'agriculture.

Guy Meublât

Orstom*

L'eau douce est avant tout un élément indispensable à la vie même des êtres humains. A ce titre, elle est, depuis l'origine de nos sociétés, l'objet d'une volonté de contrôle privé ou collectif, de pouvoir (la source même, pour certaines grandes civilisations "hydrauliques", centralisées et autoritaires) et donc de conflits. L'avantage de cette priorité est que la politique de l'eau s'est révélée être un champ d'expérimentation privilégié des politiques publiques, notamment en France.

L'eau est donc une *ressource* dont les hommes font un *usage* de plus en plus varié : consommation domestique d'eau

lutte contre toutes les pollutions (des cours d'eau et des nappes souterraines) et leurs effets sanitaires. Le tout dans la perspective d'un possible changement climatique planétaire. Cette diversité croissante des usages - et leur concurrence éventuelle - implique en tout cas qu'on ne puisse laisser à chacun des usagers le pouvoir d'utiliser l'eau à son seul avantage, ce qui limite forcément les prérogatives d'une appropriation privée.

Face à cette demande, la disponibilité en eau que nous "offre" la nature a des caractéristiques bien précises : un cycle de reproduction court conjugué à une grande inégalité (territoriale, saisonnière) de distribution, un système de déversoir par bassin hydrologique qui fonde une solidarité de fait entre l'amont et l'aval, une capacité remarquable d'auto-épura-

Gouverner l'eau

potable, irrigation agricole, usage industriel (nettoyage et refroidissement), production énergétique, vecteur de communication et de transport, lieu d'extraction de nourriture (la pêche), espace de loisirs et de préoccupation esthétique, symbolique ou religieuse. Ce sont ces usages qui fondent *la demande d'eau*. L'un des premiers objectifs d'une politique de l'eau est donc de satisfaire, *quantitativement* mais aussi *qualitativement*, cette demande. Elle doit garantir autant que possible la complémentarité de ces prélèvements et arbitrer, lorsque cela est nécessaire, entre des demandes contradictoires. De ce point de vue les principaux problèmes sont aujourd'hui posés par la diminution des précipitations dans certaines zones géographiques, le développement excessif de l'irrigation qui favorise l'évaporation et la

tion qui permet - dans certaines conditions bien définies - d'utiliser successivement la même eau pour plusieurs emplois (sa consommation n'est donc pas obligatoirement une "consommation"), une puissance qui peut se révéler dévastatrice. La politique de l'eau va donc logiquement consister à aménager cette "offrande", à la canaliser et à la protéger.

Mais la dynamique hydrologique ne fournit pas seulement de l'eau, elle modèle aussi un paysage, entre en interaction avec les sols, fournit le biotope dans lequel se développe une vie végétale et animale, ces interactions étant elles-mêmes nécessaires à la pérennisation de la reproduction du cycle de l'eau ou au bien-être des sociétés humaines. En d'autres termes l'eau ne doit pas être considérée comme une ressource isolée, sa

Fonds Documentaire ORSTOM



010019237

Fonds Documentaire ORSTOM

Cote : 6X19237 Ex : 1

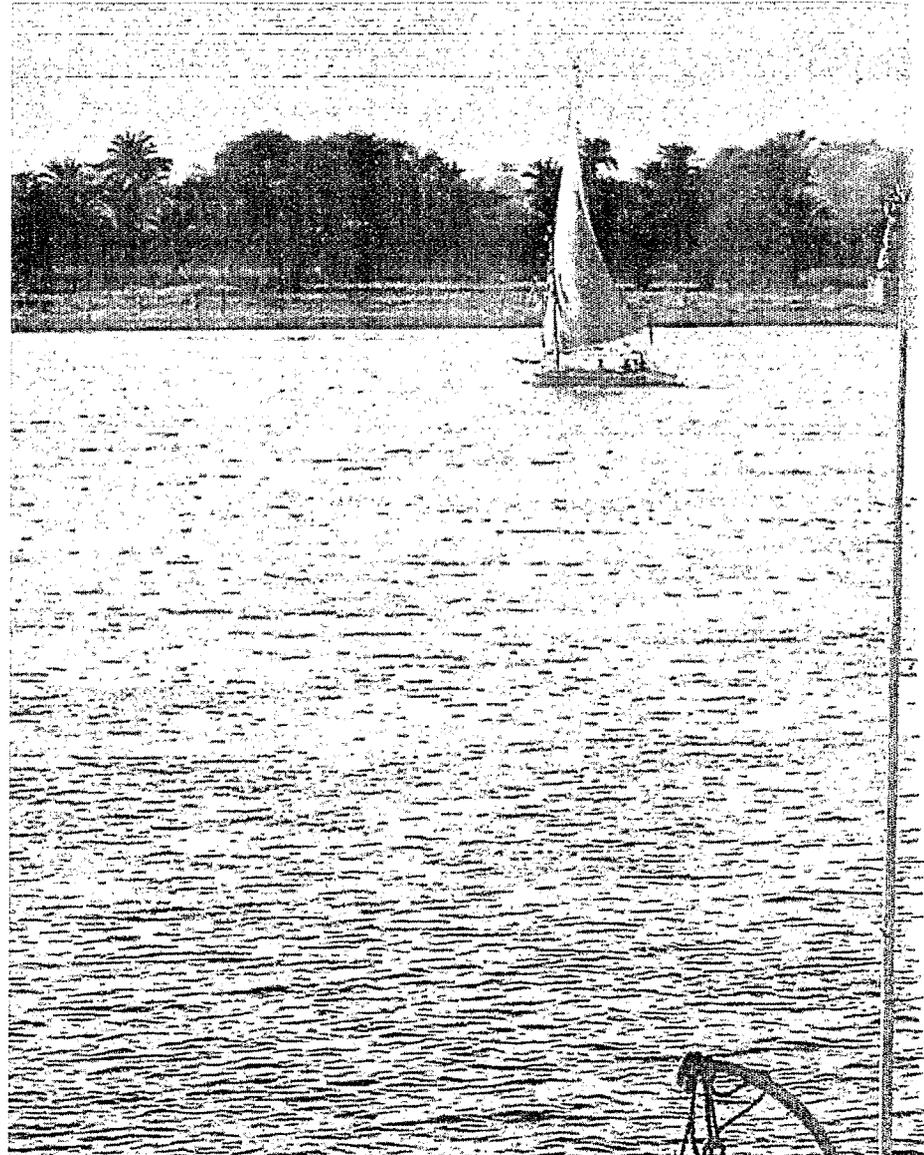
politique de gestion doit prendre en compte un *hydrosystème* plus complexe encore et se donner un objectif de long terme d'un type nouveau, comme l'a officialisé la communauté internationale, en 1992 à Dublin, dans sa Déclaration sur

"l'eau et le développement durable". La définition concrète de cet objectif pose certes des problèmes difficiles - quel degré de transformation du système naturel pouvons-nous nous permettre tout en satisfaisant au critère d'équité entre

les générations, par exemple ? - mais implique un changement de perspective : il ne s'agit plus d'accroître systématiquement l'offre d'eau (par la multiplication de barrages, par exemple) mais aussi d'en "rationaliser" la demande. On pourra même, le cas échéant, "revenir en arrière" pour restaurer des qualités naturelles d'un système trop perturbé : ce qu'illustre bien la tendance actuelle des aménageurs à favoriser la "renaturalisation" des rivières et des fleuves au détriment de l'idéologie de la "canalisation" qui prévalait encore il y a peu.

Contractualiser. La volonté d'atteindre un objectif, *légitimé comme norme sociale* sous la forme d'une déclaration solennelle (une "charte" par exemple), d'une règle juridique ou d'un plan d'action limité dans le temps, suppose la mise en oeuvre de moyens d'action qui visent tous, par l'obligation ou l'incitation économique, à conditionner le comportement "spontané" des usagers.

Les moyens les plus anciens sont ceux de la *coutume* des sociétés traditionnelles, de la *loi* et du *règlement* des États nationaux. Ils relèvent toujours au plan national ou régional d'une *autorité publique* qui s'appuie, au nom de l'intérêt collectif, sur sa force de contrainte. Un bon exemple récent de cette "police des eaux" peut être fourni par l'application de la loi française sur les "installations classées" (comme potentiellement dangereuses) qui soumet les prélèvements et les rejets en eau des entreprises de certaines branches d'activité à une autorisation préalable du préfet. Les eaux internationales (les fleuves frontaliers, par exemple) relèvent quant à elles de principes spécifiques édictés par les institutions internationales compétentes.



T. RUF

Ce dispositif régalien, dont l'application concrète est parfois difficile, peut être complété par une incitation financière liée à l'existence d'un *prix de l'eau* qui permet aux divers consommateurs de tenir compte, dans leurs choix, de la rareté relative de cette ressource et donc d'en réduire le gaspillage éventuel. Le mode de fixation d'un prix "optimal" ou "efficace" fait l'objet de débats serrés entre spécialistes mais la tendance des deux dernières décennies est d'y intégrer, de toute manière, le coût de la dégradation de la qualité de l'eau (sous la forme d'une *redevance pour pollution*, par exemple). Cette "économisation" de l'eau, encouragée par les financiers internationaux, semble irréversible, même si elle peut rencontrer une résistance parfois bien organisée (comme l'illustre la difficulté à faire payer à sa véritable valeur l'eau d'irrigation par les agriculteurs) ou poser un problème grave d'équité sociale dans les pays les

plus pauvres où, souvent, l'eau de qualité est justement rare.

Ces moyens "classiques" tendent aujourd'hui à être accompagnés, comme dans les autres domaines de l'action publique, par le développement d'une *politique contractuelle* (contrats de rivière, d'agglomération, de département, de coopération interorganismes, etc.) qui cherche en fait à responsabiliser directement les acteurs. Contrairement à la loi, le contrat est non seulement limité dans le temps - ce qui peut en favoriser la flexibilité - mais surtout il requiert l'unanimité (et non plus la majorité) des parties concernées. On suppose donc qu'ayant participé à l'élaboration de l'action et l'ayant approuvée, les signataires du contrat mettront effectivement leurs engagements en pratique. Cette *stratégie du consensus*, qui suppose par exemple que la politique de lutte contre la pollution soit élaborée et agréée en association avec les pollueurs,

Au bord du Nil

LIRE REPER.
PAGE

publics disposant d'une certaine autonomie de décision et de financement, centrées sur la rivière ou le bassin fluvial dans son ensemble. Dans la première catégorie, on trouve toute la génération des *organismes de mise en valeur des vallées fluviales*, initiés en 1933 par la création de la TVA (*Tennessee Valley Authority*). Ils sont dédiés en priorité à la régulation des cours d'eau par des barrages, au bénéfice de la production hydroélectrique et de l'irrigation agricole qui les financent dans des proportions variées. Dans la seconde, se retrouvent bien entendu les *Agences de bassin "à la française"*, créées par la loi de 1964 et rebaptisées par celle de 1992 "*Agences de l'eau*". Elles se distinguent par leur approche environnementaliste, leur mode de décision (elles exécutent des plans votés par des *comités de bassin* supposés représentatifs de la diversité des usagers) et de financement. L'application, pour la première fois au monde du principe pollueur/payeur - la redevance pour pollution - leur a permis de mettre sur pied avec plus ou moins de succès une politique de "reconquête" de la qualité de l'eau.

Même si leurs compétences évoluent, ces organismes ne pourront traiter à eux seuls l'ensemble des missions requises par la "nouvelle politique de l'eau" mais, outre leur efficacité propre, ils peuvent avoir le mérite de fournir un lieu de *coordination* d'une organisation institutionnelle dont l'architecture optimale n'est pas encore clairement définie et qui peut s'avérer compliquée, coûteuse et peu efficace. Reste aussi à identifier le "bon" niveau de décentralisation (d'où l'élaboration souhaitée par la loi de 1992 sur les schémas d'aménagement et de gestion de l'eau), dont le "territoire" n'est pas défini à l'avance, et à vérifier que ce mode de décision coopératif, qui vise en fait à unifier les "visions du monde" des acteurs locaux, pourra effectivement répondre à l'ambition d'un *développement durable* à long terme. Ce qui n'est pas garanti par avance et suppose probablement un éclairage extérieur et unificateur, qui pourrait être celui de la science. ▀

* Orstom : Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération. 213, rue Lafayette, 75010 Paris

doit aussi s'interpréter en relation avec le recul actuel de l'autorité reconnue à l'État lorsqu'il existe.

Ces trois grands types d'outils ont chacun leurs qualités et leurs défauts, qui sont mis en évidence par l'évaluation systématique des résultats et qui les rendent plus ou moins aptes à traiter un problème précis (et notamment des plus difficiles, comme la protection des nappes). La question aujourd'hui est donc d'identifier la combinaison de ces moyens la plus adaptée à l'objectif que l'on veut atteindre, compte tenu de l'environnement politique, économique, technologique ou social d'un pays, et de choisir le type d'organisation qui pourra les mettre en oeuvre.

Décentraliser. Le cadre institutionnel, dans lequel se concrétise cette volonté collective de gérer l'eau, tend à traduire cette complexité croissante de la politique

publique par un double mouvement de *décentralisation des pouvoirs* et de *naturalisation du territoire de compétence*.

Au niveau de l'État proprement dit, dont l'organisation historique en administrations techniques spécialisées (agriculture, industrie, santé, etc.) s'avère a priori peu adaptée au processus que nous avons décrit, cette évolution passe par la délégation de compétences aux collectivités territoriales ou bien aux États fédérés, disposant de leurs propres instances politiques de décision. L'action de ce dispositif strictement administratif est logiquement financée par l'impôt.

Mais le découpage des circonscriptions politiques ou administratives résulte d'une dynamique historique qui peut être assez étrangère aux caractéristiques naturelles du système hydrologique. Le souci d'efficacité a donc poussé à la création d'organisations spécifiques, prenant souvent la forme d'établissements

Solagral

COUPRIER DE LA PLANÈTE

Bimestriel - 50 F

Development, environnement, les défis d'un monde solidaire

N°24
SEPTEMBRE
OCTOBRE
1994

L'OR BLEU DU XXI^{ÈME} SIECLE

demain le monde

PL A 6
ORSTOM

l'eau



e n n m m a i r e

débats

Edito **P. 3**

La ressource

- L'or bleu du XXIème siècle, par Jean Margat du BRGM. *La ressource se fait rare. Comment gérer cette matière première exceptionnelle ?* **P. 6**
- Dans la perspective d'un changement de climat global, par Jean-Michel Salles du CRPEE. *Comment le Global Change affectera les différentes régions et leur agriculture ?* **P. 8**

Quelle politique de l'eau ?

- Gouverner l'eau, par Guy Meublait de l'Orstom. *Les objectifs de la politique de l'eau sont de plus en plus complexes. L'éventail des moyens aussi.* **P. 9**
- Privatisation de l'eau dans l'agriculture. Les nouveaux maîtres, par Thierry Ruf de l'Orstom. *Quelles sont les conséquences prévisibles d'une privatisation ?* **P. 12**
- Gestion de l'eau. Le modèle californien en question, par David K. Fullerton et Michelle Leighton Schwartz du Natural Heritage Institute. *La multiplication des conflits et les atteintes à l'environnement obligent les Californiens à inventer un nouveau mode de gestion qui allie État et marché.* **P. 14**

Aménagements et coopération

- Grands barrages. La fin des éléphants, par Philip B. Williams, de l'International Rivers Network. *Conséquences négatives à la mesure de leur taille, les grands barrages sont aujourd'hui remis en question.* **P. 16**
- Hydraulique villageoise. Et l'ONG créa l'eau, par Alain Gaultier. *Billet d'humeur sur la coopération des ONG en Afrique.* **P. 18**

Conflits et droit

- Droit de l'eau en France. A qui appartient l'eau ? par Jean-Louis Gazzaniga, de l'Université de Toulouse. *L'évolution historique du droit de l'eau en France illustre les rapports complexes du droit avec ce bien commun qu'est l'eau.* **P. 20**
- La lente évolution du droit international, par Ronald Jaubert de l'IUED. *La faiblesse du droit international.* **P. 22**
- Conférences internationales. Au-delà du droit, par Stéphane Doumbé-Billé de l'Alliance mondiale pour la nature. *Face aux déficiences du droit, des formes de régulation internationale se mettent en place.* **P. 23**

pour nourrir le monde

Afrique subsaharienne. Connaître pour gérer, par Bernard Pouyaud de l'Orstom. *La coopération internationale pour une meilleure connaissance hydrologique.* **P. 26**

Asie du Sud, Chine. Irrigation : peut mieux faire, par Gilbert Etienne de l'Institut universitaire des hautes études internationales. *Pour nourrir la population, il faut entretenir, améliorer et étendre les systèmes d'irrigation.* **P. 28**

Bangladesh. L'eau meurtrière, par Frédérique Louault. *La coopération internationale en question.* **P. 30**

Équateur. S'adapter sans rompre, par Thierry Ruf de l'Orstom. *La gestion de l'eau s'inscrit dans une perspective historique.* **P. 32**

Irrigation : la gestion collective

- Espagne. Les cours de justice, par Stéphane Fernandez. *La tradition millénaire du Tribunal de l'eau de Valence.* **P. 34**
- Mexique. Privatisation et associations d'usagers. **P. 35**
- Sri Lanka. Décentraliser, la clé. **P. 36**
- Philippines. Zanjeras, les barrages paysans. **P. 37**

Tunisie. Conflits d'usage, par Mohamed Gafsi. *Dans un pays où la ressource est rare, l'agriculture irriguée a de plus en plus de concurrents.* **P. 41**

Entre Tigre et Euphrate. L'impératif régional, par Ronald Jaubert de l'IUED. *Seule une coopération régionale peut résoudre les conflits.* **P. 43**

L'eau dans tous ses états **P. 45**

Dossier préparé par Charlotte Lazard et Abelardo Zamorano

- La ressource **P. 46**
- La consommation mondiale **P. 48**
- Agriculture et industrie **P. 49**
- Villes et santé **P. 50**
- Politiques de l'eau **P. 51**
- Barrages et conflits **P. 52**
- Les mots de l'eau **P. 53**
- Bibliographie **P. 54**

repères

Numéro préparé en collaboration avec Abelardo Zamorano et Jean-François Soussana

Editeur : Solagral (Solidarités agricoles et alimentaires, organisation non gouvernementale) avec la collaboration de l'agence Syfia* (Système francophone d'information agricole). Directeur de publication et rédacteur en chef : L. Tubiana. Conseil éditorial : R. Blein, F. Lerin, C. Naigeon, J.-F. Soussana, A. Zamorano. Comité de rédaction : P. Coulomb, R. Jaubert, C. Léveque, J.-L. Maurer, C. Mestre, P. Morlon, B. Pillet, B. Pouyaud, J.-M. Salles, P. Vennetier. Rédaction : C. Cohen, C. Lazard, R. Montgrüel. Collaborateurs de la rédaction : I. Biagiotti, P. Biston. Documentation : C. Marloie. Infographie : M. Dubroccq, M. Lorthiois. Maquette : A. Chevallier. Promotion-diffusion : Route 66 - 149, bd Gabriel Péri - 92240 Malakoff, Tél. : 1 40 92 70 50. Photogravure : Corlet. Impression : Corlet Imprimeur, S.A. - F. 14110 Condé-sur-Noireau. Courrier de la planète : 3191, route de Mendé - 34033 Montpellier cedex 1. Tél. : (33) 67 54 03 88. Fax : (33) 67 54 25 27. Commission paritaire AS 73 356. ISSN : 1161-8043. Dépôt légal : octobre 1994.

* Syfia (Système francophone d'information agricole). Agence de presse créée à l'initiative du Sommet des chefs d'Etat francophones. Mise en œuvre par Périscop-Multimédia. Syfia a trente correspondants en Afrique, fournit des articles à une centaine de journaux africains. Périscop-Syfia : Parc scientifique Agropolis, F. 34980 Montferrier. Tél. : (33) 67 61 13 61. Fax : (33) 67 52 39 11. Téléx : 480 123. Périscop-Multimédia : 11, passage Penel, 75018 Paris. Tél. : (33 1) 42 62 55 02. Fax : (33 1) 42 62 55 06.