



La gouvernance des ressources en eau dans les pays en développement : enjeux nationaux et globaux

Marc Bied-Charreton, Raoudha Makkaoui, Olivier Petit, Mélanie Requier-Desjardins

DANS **MONDES EN DÉVELOPPEMENT** 2006/3 n^o 135 , PAGES 39 À 62
ÉDITIONS **DE BOECK SUPÉRIEUR**

ISSN 0302-3052

ISBN 2-8041-5137-9

DOI 10.3917/med.135.0039

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2006-3-page-39?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La gouvernance des ressources en eau dans les pays en développement : enjeux nationaux et globaux¹

Marc BIED-CHARRETON², Raoudha MAKKAOUI³,
Olivier PETIT⁴ et Mélanie REQUIER-DESJARDINS⁵

La gouvernance des ressources en eau dans les pays en développement (PED) constitue sans nul doute un enjeu politique, économique et social majeur que les gouvernements et les institutions internationales identifient comme prioritaire sur l'agenda politique du 21^{ème} siècle. Cette préoccupation est le fruit de discussions qui ont été amorcées essentiellement depuis les années 1970 à l'occasion de grandes conférences internationales. Le second rapport mondial des Nations Unies sur la mise en valeur des ressources en eau, rendu public à l'occasion du Forum mondial de l'eau de Mexico (16-22 mars 2006), insiste une fois encore sur ce point, pour mettre en avant la nécessité d'un travail en collaboration entre les gouvernements, les firmes privées et la société civile (Unescopresse, 2006).

Il s'agit d'un chantier d'envergure puisque, l'objectif de développement des Nations Unies pour le millénaire établi en 2000 consiste à "(...) réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de la population mondiale dont le revenu est inférieur à un dollar par jour et celle des personnes qui souffrent de la faim et de réduire de moitié, d'ici à la même date, la proportion des personnes qui n'ont

¹ Cet article constitue une version entièrement remaniée d'un précédent texte (Bied-Charreton, Makkaoui, Petit, Requier-Desjardins, 2004). La présente version a bénéficié des commentaires de deux lecteurs anonymes de la revue *Mondes en développement* que nous souhaitons ici vivement remercier.

² Professeur émérite, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines (Centre d'Economie et d'Ethique pour l'Environnement et le Développement (C3ED), UMR 063 IRD-UVSQ) Marc.Bied-Charreton@c3ed.uvsq.fr

³ Doctorante, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines (Centre d'Economie et d'Ethique pour l'Environnement et le Développement (C3ED), UMR 063 IRD-UVSQ) Raoudha.Makkaoui@c3ed.uvsq.fr

⁴ Maître de Conférences, Université d'Artois (Centre Etudes et Recherches Economiques Interdisciplinaires de l'Artois (EREIA) et GDR Res-Eau-Ville) olivier.petit@univ-artois.fr

⁵ Docteur en économie de l'environnement, Université de Versailles Saint-Quentin - en - Yvelines (Centre d'Economie et d'Ethique pour l'Environnement et le Développement (C3ED), UMR 063 IRD-UVSQ) melanie_requier@yahoo.fr

pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer"⁶. Or, suivant le rapport des Nations Unies précédemment cité, "1,1 milliard de personnes n'ont toujours pas accès à des ressources suffisantes en eau potable et quelque 2,6 milliards de personnes n'ont pas accès à un service d'assainissement de base. Ces personnes font partie des plus pauvres au monde et plus de la moitié d'entre elles vivent en Chine ou en Inde" (UNESCO-PRESSE, 2006). Force est de constater, à la lecture de ces chiffres, que la situation globale ne s'améliore pas puisque le précédent rapport, remis en 2003, évoquait respectivement les chiffres de 1,1 et 2,4 milliards.

Les sujets d'inquiétude pour les PED touchent l'approvisionnement en eau potable, la pollution des eaux douces, l'utilisation de l'eau à des fins agricoles et les enjeux géopolitiques du contrôle de l'eau entre pays partageant des ressources communes. Par ailleurs, le débat sur la raréfaction de l'eau douce peut être lié à la problématique de la désertification, accentuée par les perspectives de changement climatique à long terme qui risquent de modifier les lieux, la fréquence et l'intensité des événements climatiques à travers le monde. Interroger les modalités de la gouvernance des politiques de l'eau dans les PED appelle donc une perspective plus globale, dans la mesure où les ressources en eau peuvent être considérées comme un bien public mondial.

L'extrême diversité des problèmes évoqués ne permet pas une analyse approfondie de chaque aspect dans le cadre d'un article. Cependant, deux éléments nous semblent fondamentaux parmi ceux évoqués et leur gouvernance actuelle et future devrait conditionner la réussite, ou l'échec, des objectifs du millénaire des Nations Unies. D'une part, l'usage agricole de l'eau, considéré comme le principal consommateur, s'est considérablement développé ces trente dernières années sous le poids de la pression démographique et grâce aux progrès techniques qui permettent d'extraire de l'eau pour l'irrigation en grande quantité. La surexploitation des eaux de surface et des eaux souterraines consécutive à cette mutation peut remettre en cause le fonctionnement des écosystèmes et entraîner des pénuries d'eau aux conséquences humaines et écologiques désastreuses. D'autre part, les questions liées à l'approvisionnement et à l'assainissement de l'eau, en milieu urbain comme en milieu rural, demeurent des enjeux prioritaires. La pression démographique actuelle et à venir amènera nécessairement à interroger la durabilité des modes de gouvernance à l'œuvre dans ce domaine.

Or, si ces deux grands enjeux peuvent trouver un mode de résolution à l'échelle nationale ou régionale, ils engagent aussi une prise en charge par la communauté internationale, qui peut influencer les modes de gouvernance adoptés suivant la manière dont la ressource en eau est considérée et suivant les politiques promues par les institutions internationales.

Notre article se noue autour de cette problématique de la gouvernance des ressources en eau dans les PED. Nous procédons en trois temps. Tout d'abord, nous caractérisons la notion de gouvernance des ressources en eau en

⁶ Nations Unies (2000), Chapitre 3.

soulignant le caractère hybride des modes de régulation mobilisés. Puis, à travers des exemples de gestion des périmètres irrigués en Inde, au Chili et en Tunisie, nous illustrons les difficultés rencontrées par la régulation des ressources en eau. Dans ce cadre, nous mettons l'accent sur l'importance de la gouvernance locale et nationale de ces ressources. Enfin, nous discutons, à partir de la notion de bien public mondial, les enjeux d'une coopération internationale pour permettre un accès à tous à l'eau potable, en mettant en évidence l'interdépendance qui caractérise la gouvernance supranationale d'une ressource commune.

1. LA GOUVERNANCE DES RESSOURCES EN EAU : CARACTÉRISATION D'UNE FORME HYBRIDE

Parler de gouvernance des ressources en eau est devenu aujourd'hui une banalité, tant les manifestations scientifiques, les déclarations politiques et les programmes institutionnels visant à promouvoir de nouvelles modalités de gestion plus respectueuses des hommes et de l'environnement se succèdent, sans toutefois retenir une définition communément admise de cette notion.

Mais l'arrivée de la notion de gouvernance dans le vocabulaire socio-politique et économique contemporain aura au moins eu le mérite de susciter de nombreux débats, visant à dépasser un mode d'administration trop hiérarchique ou à faire confiance aveuglément aux mécanismes de régulation marchande pour des ressources qui se prêtent difficilement à toute catégorisation. Car l'eau, suivant ses usages, le lieu de son exploitation ou de son extraction, sa qualité et sa quantité, le régime juridique qui s'applique, pourra recouvrir de multiples enjeux et le caractère malléable de la notion de gouvernance permet d'envisager une pluralité de situations et d'acteurs.

Sans vouloir entrer dans de longs débats sur la notion de gouvernance, qui, suivant la discipline considérée (économie, sociologie, science politique, droit, relations internationales) pourra recouvrir un grand nombre d'acceptions, nous préférons retenir d'abord une définition très large de cette notion, avant de proposer un cadre analytique visant à circonscrire les modes de gouvernance applicables pour le domaine des ressources naturelles et de l'environnement. Cette grille d'analyse sera ensuite confrontée à plusieurs cas d'étude, ce qui nous permettra d'insister sur le caractère hybride des modes de gouvernance.

La gouvernance, dans son sens le plus étendu, vise à dépasser la dichotomie habituellement opérée entre le marché et l'Etat, comme formant les deux modalités alternatives d'allocation et de gestion des ressources. En somme, dans une acception minimale, on pourrait définir la gouvernance par ce qu'elle n'est pas : ni le marché, ni l'Etat. Cette définition est cependant insatisfaisante, dans la mesure où la gouvernance peut, dans ce cas, recouvrir une pluralité de mécanismes d'allocation et de gestion, sans qu'il soit possible de les confronter sur une base analytique ou empirique. Froger (2001), auteur d'une synthèse interdisciplinaire sur le sujet, estime que la gouvernance désigne, dans une

première acception, les modalités de coordination en réseau qui comprennent à la fois un peu de marché, un peu de contrat, un peu de hiérarchie et de l'informel. Par ailleurs, la gouvernance se caractérise par l'existence d'un projet commun entre les acteurs qui sous-tend l'idée de discuter, surtout d'agir et de décider ensemble. La gouvernance serait, dès lors, une sorte de forme hybride, qui combinerait un ensemble de mécanismes aux logiques distinctes qui peuvent parfois se recouper.

Or, une étude attentive de l'évolution des institutions publiques et marchandes en charge de l'allocation et de la gestion des ressources naturelles montre que dans les deux modèles, le rôle attribué aux communautés d'utilisateurs est croissant (Petit, 2002). Celles-ci interviennent dans le cadre des nouvelles formes d'action collective de type participatif et occupent une place importante dans la mise en place des instruments négociés. Par ailleurs, le fonctionnement des marchés de droits pour les ressources naturelles et l'environnement s'appuie sur un jeu complexe de pouvoirs répartis entre l'administration (délivrance de permis de transferts) et les acteurs individuels (Karsenty et Weber, 2004). L'activité de ces derniers peut même parfois être encadrée par des communautés d'utilisateurs. Notons que si ces remarques sont valables à l'échelle locale, elles peuvent parfaitement être transposées aux échelles nationales et internationales, dans la mesure où les états et les organisations internationales ne sont plus les seuls opérateurs légitimes pour la mise sur l'agenda des problèmes de gestion des ressources naturelles.

De la sorte, l'évolution des pratiques a conduit à reconsidérer les catégories conceptuelles du marché et de l'Etat, pour faire entrer des dimensions touchant au rôle des communautés dans ces mécanismes. Il en résulte une difficile appréhension de ces idéaux-types et la nécessité de qualifier ces nouvelles modalités sous le vocable de "gouvernance" pour désigner les arrangements institutionnels qui se situent au-delà du marché et de l'intervention publique. Ces arrangements modifient la façon d'appréhender les relations entre l'individu et la société. Ils dépassent le strict rapport de hiérarchie établi dans le cadre des politiques publiques de type *Command and Control* et ne répondent pas à la rationalité individuelle des agents économiques évoluant sur un marché décentralisé et atomisé.

Dès lors, si la gouvernance désigne une hybridation d'instruments régulés par les autorités publiques, le marché et les communautés d'utilisateurs, la légitimité de ces instruments repose sur la répartition des droits de propriété sur les ressources naturelles. Néanmoins, dans la plupart des pays en développement, la propriété des ressources naturelles est délicate à circonscrire. Les travaux d'anthropologie juridique ont souligné cette complexité, en particulier à partir d'une étude des maîtrises foncières et fruitières (Le Roy, 1996). Sans entrer dans les raffinements de ces analyses, il nous semble, qu'à minima, toute réflexion sur la gouvernance des ressources naturelles nécessite une analyse des régimes de propriété qui s'y appliquent. Suivant Bromley (1991), il est possible d'identifier quatre régimes de propriété pour ces ressources : le régime de

propriété privée, le régime de propriété publique, le régime de propriété commune et le libre accès (voir tableau 1).

Tableau 1 : Les quatre régimes de propriété

Régime de propriété	Description
Propriété privée	Les individus ont le droit d'entreprendre des usages socialement acceptés et le devoir de s'abstenir de ceux qui ne sont pas socialement acceptés. Les autres ont le devoir de s'abstenir d'empêcher les usages socialement acceptés et le droit de s'attendre à ce que seuls les usages acceptables surviennent.
Propriété publique	Les individus ont le devoir de respecter les règles d'usage/d'accès déterminées par une agence de contrôle/de gestion. Les Agences ont le droit de déterminer les règles d'accès/d'usage.
Propriété commune	Le groupe de gérants (les "propriétaires") a le droit d'exclure les non-membres et ces derniers ont le devoir de se soumettre à l'exclusion. Les individus membres du groupe de gérants ont à la fois des droits et des devoirs, eu égard aux taux d'usage et à la maintenance de la chose détenue.
Libre accès	Aucun groupe défini d'usagers ou de "propriétaires" n'existe et les flux de bénéfices sont disponibles pour chacun. Les individus ont à la fois des privilèges et aucun droit quant au taux d'usage et quant à la maintenance de la ressource. Cette ressource est appelée ressource en libre accès.

Source : Bromley, 1991, 31

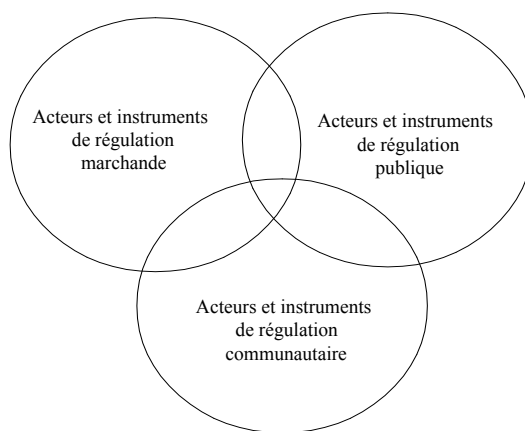
Or, la qualification du régime de propriété a des incidences certaines sur la manière dont les ressources sont allouées et/ou gérées. Les économistes libéraux se sont faits, depuis une dizaine d'années, les chantres de la propriété privée et des marchés de l'eau au motif d'une plus grande efficacité des mécanismes marchands. Selon leurs analyses, les ressources en eau sont menacées de surexploitation car leur régime de propriété est souvent ambigu, ce qui conduit les usagers à user et à abuser des ressources sans se soucier des effets nocifs de leur exploitation. Derrière cette analyse se cache la conviction que les ressources en eau, dans les PED, sont des ressources en libre accès dont l'usage est commun à tous et pour lesquelles aucun mécanisme d'exclusion n'est mis en place. La solution préconisée passe par l'instauration de droits de propriété privée, censés permettre une allocation efficace des ressources en eau via le marché⁷. Les grands programmes publics de développement agricole, bien qu'ils débouchent sur des préconisations différentes de celles des économistes libéraux (importance du caractère domaniale des ressources en eau et mobilisation de ces ressources pour satisfaire les besoins alimentaires), s'appuient sur le même type d'argumentaire. Les deux approches relèvent implicitement d'une posture économique traditionnelle qui conduit à ne s'intéresser à l'allocation et à la gestion des ressources en eau qu'à partir du moment où celles-ci deviennent rares.

Pourtant, selon nous, ces analyses négligent une lecture attentive des mécanismes de gouvernance effectivement à l'œuvre dans les PED. De fait, il

⁷ Pour une critique de cette approche voir Petit (2004a).

existe de nombreux systèmes de gestion des ressources en eau mis en place par les usagers depuis plusieurs décennies, voire plusieurs siècles, reposant sur une gestion communautaire des ressources. Ces systèmes sont particulièrement vivants dans la péninsule indienne, tout comme dans de nombreux pays d'Amérique latine. Le cas de la gestion des périmètres irrigués collectifs nous semble à cet égard illustrer cette situation car ces systèmes ont montré qu'ils pouvaient être efficaces (Ruf et Mathieu, 2001). Toutefois, il faut rester vigilant sur le caractère fortement idéalisé des modes de gestion communautaire tels qu'ils sont présentés dans les travaux du courant de la propriété commune (Ostrom, 1990). Le caractère démocratique et légitime des décisions, l'idée d'un équilibre du pouvoir ou d'une équité dans la distribution, sont autant de leurres qui invitent à adopter une démarche plus prudente et pragmatique. Dès lors, afin de prendre en compte la complexité des modes de gouvernance actuellement à l'œuvre dans le domaine des ressources en eau, nous proposons une représentation analytique de la notion de gouvernance (figure 1) qui permet d'embrasser un grand nombre de situations.

Figure 1 : Le schéma de la gouvernance



[Adapté de Petit, 2004b]

Un mode de gouvernance peut alors être défini comme résultant d'un compromis entre les acteurs et les instruments de régulation publique, marchande et communautaire. Le terme "compromis" souligne le conflit des logiques sous-jacentes aux différents types d'instruments mobilisés par les acteurs qui les portent. En même temps, la représentation schématique insiste sur la porosité existant entre chacune des sphères, ce qui ouvre la possibilité d'instruments hybrides et d'acteurs porteurs de plusieurs logiques, parfois contradictoires. Notons que chacune des sphères représentées sur la figure 1 constitue un idéal-type (au sens de Max Weber, 1904), ce qui permet de trouver une filiation entre la notion de gouvernance (qui combine plusieurs sphères) et les débats conceptuels sur le rôle du marché, de la puissance publique et des

communautés d'usagers. Par ailleurs, il est possible de relier chaque sphère à un régime de propriété, dans la mesure où les instruments de marché reposent sur un régime de propriété privée, les instruments mobilisés par l'autorité publique sur un régime de propriété publique et les instruments de régulation communautaire, sur un régime de propriété commune. Les situations de libre accès, qui caractérisent la plupart des ressources naturelles, notamment dans les PED, justifient que l'on retrouve une hybridation d'instruments, compte tenu de l'ambiguïté qui entoure généralement les droits de propriété et d'usage sur les ressources naturelles et l'environnement.

2. L'AFFRONTMENT DES LOGIQUES DE RÉGULATION ET LA GOUVERNANCE DES RESSOURCES EN EAU EN PRATIQUE

Observons, à présent, à partir de trois cas d'étude localisés sur trois continents, la manière dont la gouvernance des ressources en eau fonctionne dans les PED. Dans chaque cas, bien que la clé d'entrée repose sur l'une ou l'autre des formes de régulation (publique, marchande ou communautaire), nous souhaitons démontrer le caractère hybride des acteurs et des instruments mobilisés pour caractériser les modes de gouvernance à l'œuvre. Évidemment, les trois études de cas retenues ne permettent pas de couvrir la totalité des combinaisons observables. Pourtant, elles constituent des éléments suffisants pour mettre à l'épreuve notre définition de la gouvernance des ressources en eau dans les PED.

Nous nous focalisons, dans chaque étude, sur l'activité d'irrigation, car celle-ci contribue à l'échelle mondiale pour près de 70 % du total de l'eau douce utilisée (tous usages confondus). Le recours à des instruments de régulation spécifiques dans ce domaine interfère de ce fait sur la manière dont les autres usages concurrents pourront être satisfaits (alimentation en eau potable, usage industriel, navigation, loisirs) et la gouvernance de l'eau d'irrigation apparaît comme un enjeu central dans les politiques (notamment alimentaires) de la plupart des PED.

2.1 *La gouvernance des eaux souterraines et de l'irrigation en Inde ou les défaillances de la régulation publique*⁸

Comme nous venons de le rappeler, l'irrigation représente l'activité la plus consommatrice d'eau, et son développement a surtout été intensif depuis les années 1970 lorsque les techniques traditionnelles ont été concurrencées par les motopompes permettant de prélever davantage de ressources. Le développement de l'irrigation dans les PED a été guidé par la poursuite de rendements agricoles toujours plus élevés et par l'utilisation de cultures fortement consommatrices d'eau. Souvent, les Etats centraux ont été à l'origine

⁸ Cette section s'appuie en partie sur Petit (2005).

de cette impulsion, guidés davantage par des considérations de sécurité alimentaire que par le souci de gérer les ressources à leur disposition. De nombreuses expériences et des argumentaires théoriques montrent, en effet, que l'efficacité du système de gestion des ressources en eau au plan national rencontre quelques difficultés. La lourdeur et la lenteur des procédures administratives ainsi que l'insuffisance du système de suivi et de mesure constituent les principaux facteurs de fragilité de la gestion publique. Plusieurs auteurs (Berkoff, 1994 ; Tolentino, 1996 ; Grimble et al., 1996) ont montré que peu de pays ont les capacités administratives de la gestion des ressources, d'inspection et de contrôle des exploitations des eaux souterraines.

Mookherjee et Png (1995) mettent en lumière les problèmes de motivation des agences de contrôle et la possibilité de corruption des inspecteurs ou des fonctionnaires. Dans les PED, les cas de corruption administrative et politique sont fréquents et peuvent prendre des proportions inquiétantes lorsqu'ils sont pratiqués à grande échelle. En Inde, où le rôle de la puissance publique dans la planification et la gestion de la ressource en eau a été et demeure important, le phénomène très répandu de la corruption qui touche les fonctionnaires du ministère des ressources en eau est révélateur de l'extrême complexité pour conduire une gestion publique des ressources en eau. Des études menées par Wade (1985, 1997) dans les grands périmètres publics indiens montrent que les fonctionnaires des administrations, disposant d'un réel pouvoir dans la gestion de l'irrigation, mais souvent peu payés, dérogent aux règles d'exploitation moyennant une contrepartie financière, des promesses de carrières professionnelles ou d'autres manœuvres de corruption. Ce processus de corruption est décrit par Wade (1985) comme "un marché de carrières administratives".

La seconde grande difficulté dans la gestion des ressources en eau tient à la confusion entourant les droits de propriété et les textes légaux censés encadrer la gestion de la ressource. Cette ambiguïté juridique autour des droits d'usage et d'appropriation des ressources en eau a encouragé les usagers percevant ces ressources en libre accès à en abuser, conduisant à la surexploitation dans certains cas.

Une autre source de difficulté est liée à la fragmentation de la gestion de l'eau entre un grand nombre de ministères et d'organismes. Cette fragmentation gêne la formulation et la mise en place effective des politiques. Le cas de l'Inde illustre à l'extrême cette difficulté. Le cadre organisationnel de la gestion des ressources en eau dans ce pays s'appuie, au niveau fédéral, sur le ministère des Ressources en eau, mis en place en 1985. Ce ministère concentre un faisceau de responsabilités, même s'il laisse un certain nombre de prérogatives à d'autres ministères⁹. Ainsi, cette institution détient la responsabilité du développement, de la conservation et de la gestion de l'eau, considérée comme une ressource nationale. Trois organismes techniques dépendants du ministère des Ressources en eau ont été créés : la Commission centrale de l'eau, chargée du

⁹ Voir Petit (2005) pour une présentation des instances concernées à l'échelle nationale.

développement des eaux de surface ; l'Agence nationale de développement de l'eau, mise en place pour évaluer les possibilités de transferts d'eau inter-bassins; le Bureau central des eaux souterraines, chargé du suivi et du développement des eaux souterraines. Les autres ministères impliqués dans la gestion des ressources en eau interviennent sur des segments spécifiques. La séparation de la gestion des eaux de surface de celle des eaux souterraines empêche de considérer l'eau comme une ressource unifiée et de prendre en compte le cycle de l'eau dans son ensemble. De même, la séparation des mesures de gestion touchant à la qualité et à la quantité des ressources en eau et la prise en compte sectorielle des fonctions remplies par celles-ci viennent empêcher la coordination générale de la politique.

Cette segmentation de la politique de l'eau entre les ministères complique encore toute coordination entre l'État fédéral et les 28 États de l'Inde car c'est aux États provinciaux que revient théoriquement la responsabilité de la gestion de l'eau sur leur territoire. Ceci donne au pouvoir fédéral une "faiblesse constitutionnelle"¹⁰ dans le règlement des questions liées à l'eau.

La mauvaise coordination entre les différentes administrations engendrée par la gestion fragmentée des ressources naturelles entrave sérieusement la mise en application des mesures visant la protection des ressources en eau (Makkaoui, 2004). Vaidyanathan (1999, 131-132) rapporte à propos de la politique publique de l'irrigation en Inde le constat suivant : "l'approche du gouvernement est toujours ad hoc, hésitante et en même temps défensive. Les législations sont incomplètes et inadéquates ; leur mise en place a dû surmonter de sévères résistances de la part des politiques, de la bureaucratie, des promoteurs immobiliers et d'autres qui ont un intérêt direct dans le maintien du statu quo" (notre traduction). Par ailleurs, l'application des grandes lignes de la politique de l'eau au niveau national ne se traduit pas par des mesures concrètes aux autres échelons. Par exemple, les lignes directrices de la politique de l'eau tirées du document *National Water Policy* (Government of India, 1987) publié en 1987 n'ont pas donné lieu à une mise en application massive dans les États indiens. Seuls les États du Tamil Nadu en 1994 et d'Orissa en 1995 ont défini leur politique dans ce prolongement. Durant l'année 2000, les États du Rajasthan et du Punjab finalisaient seulement leur processus de politique de l'eau dans ce cadre (Narain, 2000).

Il convient cependant de noter que depuis les années 1990 un changement d'orientation est perceptible dans les priorités de la politique indienne de l'eau. Suite aux pressions exercées en particulier par la Banque mondiale, visant à limiter le rôle de l'État, la participation des usagers dans la gestion locale des ressources en eau pour l'irrigation devient une des priorités affichées de la politique indienne de l'eau. L'implication des usagers dans le processus de décision s'accompagne d'un mouvement de transfert de responsabilités aux associations d'irrigants. Le document de cadrage de la politique de l'eau, adopté en 2002, va en ce sens lorsqu'il affirme que : "la gestion des ressources en eau

¹⁰ Expression empruntée à Frédéric Landy, lors d'échanges sur l'eau en Inde.

pour les différents usages devrait incorporer une approche participative ; en impliquant non seulement les différentes agences gouvernementales, mais aussi les usagers et les autres parties prenantes, de manière effective et décisive, dans les différents aspects de la planification, de la définition, du développement et de la gestion des schémas de ressources en eau. Les changements légaux et institutionnels devraient être effectués aux divers niveaux pour assurer cet objectif, tout en assurant un rôle approprié aux femmes. Les associations d'usagers de l'eau et les autres instances locales telles que les municipalités et les *gram panchayats* devraient particulièrement être impliquées dans les questions de maintenance et de gestion des équipements et des infrastructures hydrauliques aux niveaux appropriés, dans la perspective de transférer finalement la gestion de ces équipements aux groupes locaux d'usagers¹¹. Les associations indiennes de protection de l'environnement, les organisations non gouvernementales (ONG), la mise en place de plusieurs programmes, comme le *Rural Infrastructure Development Fund (RIDF)*, mis en place en 1995-96 et l'*Accelerated Irrigation Benefit Programme (AIBF)*, lancé en 1996-97, ont joué un rôle non négligeable dans le changement du modèle de gouvernance d'une approche fortement centralisée et bureaucratique vers une gestion déconcentrée qui promeut la participation des usagers dans la gestion des ressources. La création au début des années 2000 du réseau indien pour la promotion de la gestion participative de l'irrigation (*Indian Participatory Irrigation Management Network*) a renforcé cet ancrage.

Pourtant, malgré cette apparente "démocratisation" des décisions, la politique de l'eau indienne demeure hiérarchisée. Si nous tentons de qualifier le mode de gouvernance des ressources en eau mis en œuvre actuellement en Inde, force est de constater que deux modèles concurrents coexistent ; l'un de type participatif, dont l'exemple phare est celui de l'Andhra Pradesh, où 10 292 associations d'usagers de l'eau ont été créées (Narain, 2000 ; Bon, 2001) ; l'autre de type hiérarchique mené par l'Etat central indien et où la planification demeure un élément incontournable. La gouvernance de l'eau en Inde résulte donc d'un compromis entre les acteurs et les instruments de régulation publique et communautaire. Il permet finalement d'envisager les modes de gouvernance actuellement à l'œuvre dans le domaine des ressources en eau pour l'irrigation comme un processus en évolution caractérisé par l'imbrication entre plusieurs acteurs et instruments de régulation. La création de marchés de droits d'eau (sur les eaux souterraines en particulier) figure parmi les instruments

2.2 Les marchés de l'eau sur les périmètres irrigués au Chili ou le difficile passage de la théorie à la pratique

Face à l'échec des pouvoirs publics, une des alternatives proposées consiste à généraliser le régime de propriété privée sur les ressources en eau, afin d'éviter les phénomènes de passagers clandestins, ou encore la corruption des pouvoirs

¹¹ Government of India (2002), 5, notre traduction.

publics. Cette solution, qui sous-tend la mise en place d'un marché de l'eau, est parfois présentée comme une solution efficace et décentralisée. Sous certaines conditions, elle peut provoquer des incitations à éviter le gaspillage, contribuer à une réallocation efficace de la ressource et sécuriser des droits d'accès et d'usage de communautés locales. Pourtant, ce diagnostic mérite d'être nuancé au regard du fonctionnement réel de ces marchés qui ne sont pas aussi atomisés et efficaces que ce que certains économistes l'affirment. Les conditions requises pour le bon fonctionnement du marché sont restrictives. Si les marchés ne sont pas parfaitement compétitifs, ou s'ils ne reflètent pas convenablement les coûts et les avantages sociaux (c'est-à-dire en présence d'externalités), les effets bénéfiques de cette stratégie peuvent se trouver diminués ou annulés. Cet échec peut être attribué aux caractéristiques physiques spécifiques aux ressources en eau et à la nature du cycle de l'eau qui impliquent, d'un point de vue théorique, un relâchement des hypothèses de concurrence parfaite et, d'un point de vue pratique, une certaine complexité qui entrave le bon fonctionnement du marché et qui semble difficile à éviter complètement.

Un cas extrême peut être trouvé au Chili où les marchés de l'eau sont souvent considérés comme l'aboutissement et l'exemple le plus emblématique de la réussite de ces marchés, depuis l'adoption du Code de l'eau en 1981 qui fait figure de modèle pour les réformes néo-libérales, au Chili comme auprès de la Banque mondiale (World Bank, 1994 ; Thobani, 1995 ; Simpson et Ringskog, 1997). Le Code de l'eau, adopté en 1981 établit les conditions légales propices à l'émergence des marchés de l'eau et marque sans conteste une rupture dans les modalités d'appropriation de l'eau au Chili. L'aspect sans doute le plus innovant tient dans la séparation complète des droits de l'eau et de la propriété de la terre, si bien que ces droits peuvent être achetés, vendus, hypothéqués et transférés comme n'importe quel bien économique. Pourtant, la mise en place des marchés de l'eau ne s'est faite ni aisément, ni automatiquement. D'ailleurs, les auteurs qui voient dans les marchés de l'eau chiliens un exemple de mise en place réussie n'ont généralement pas mené d'enquête de terrain (World Bank, 1994 ; Rosegrant et Binswanger, 1994 ; Simpson et Ringskog, 1997). C'est pourquoi Bauer (1997, 2005), après avoir mené une enquête auprès des acteurs locaux (agriculteurs, ingénieurs, administratifs, gérants de canaux privés...) fut surpris de s'entendre dire que peu de choses pouvaient être analysées, car le nombre de transactions était vraiment limité. La plupart des transactions se déroulent entre irrigants et très peu entre usages concurrents. Bauer remarque que les relations intersectorielles se développent davantage pour coordonner les usages multiples de la ressource en eau que pour donner lieu à des transferts marchands. Il existe un certain nombre de raisons expliquant la rareté des transferts d'eau au Chili. D'abord, des contraintes géographiques et des problèmes d'infrastructure. Ensuite, des difficultés administratives et légales liées à l'enregistrement et à la tenue des registres de droits de propriété. Les problèmes principaux sont ceux de la mauvaise coordination des enregistrements sur le plan des échelles géographiques de décision et la difficulté d'obtenir une information fiable. Enfin, certaines attitudes

psychologiques et culturelles ancrées depuis plusieurs décennies expliquent, en partie, pourquoi les transactions marchandes sont peu importantes. L'eau, comme ressource symbolique, demeure pour beaucoup une ressource vitale qu'il est inconcevable de vendre. De surcroît, certains agriculteurs perpétuent les traditions familiales et continuent de cultiver comme le faisaient leurs grands-parents, dans l'ignorance la plus absolue des modifications de la réglementation. Par ailleurs, les signaux de prix, qui sont censés constituer le moteur des marchés pour que ceux-ci fonctionnent correctement, ne sont pas fiables dans la plupart des cas.

On comprend, dans ces conditions que, malgré les efforts déployés pour impulser une réforme néo-libérale profonde au Chili, le marché ne se décrète pas et qu'il repose avant tout sur l'échange volontaire. La mise en place d'un cadre légal fournissant les transferts de droits de propriété peut être perçue comme une condition nécessaire, mais nullement suffisante à la réussite de ces marchés. Aujourd'hui, la gouvernance de l'eau au Chili apparaît davantage comme un compromis entre deux forces opposées, l'une aux idées libérales et l'autre plus soucieuse de l'intérêt public. Le code de l'eau reflète cette hybridation des logiques dans la mesure où il réaffirme que l'eau appartient à l'Etat tout en permettant les transactions marchandes privées. L'exemple chilien illustre la complexité des modes de gouvernance actuellement à l'œuvre et la position ambiguë de la politique de l'eau basée sur l'affirmation du rôle de l'Etat et de l'administration et sur la nécessité de renforcer les droits de propriété. On retrouve ici l'hybridation des instruments de régulation des ressources en eau, qui transite par le marché. Néanmoins, soulignons que notre objectif n'est pas de disqualifier les marchés de l'eau a priori, il s'agit plutôt de souligner l'écart qui sépare les recommandations des institutions internationales basées pour l'essentiel sur des postulats théoriques, et le fonctionnement réel des marchés de l'eau. D'autres configurations observables, par exemple au Pakistan, donnent lieu à une hybridation entre des mécanismes de régulation marchande et communautaire qui permettent une répartition équitable des ressources en eau (Strosser et Kuper, 1994 ; Meizen-Dick, 1998).

2.3 La gouvernance de l'irrigation en Tunisie ou les difficultés d'une conciliation entre régulation publique et participation effective des usagers

Sur les principes, l'approche participative mise en avant par les organisations internationales s'apparente à des pratiques très anciennes où la gestion des périmètres irrigués est assurée par les agriculteurs. Elle est considérée comme un moyen qui vise à réduire les dépenses publiques et à améliorer l'efficacité de la gestion de ces périmètres. La participation permet, en théorie, de renforcer la responsabilisation et les compétences des usagers et de les sensibiliser à leur rôle de citoyen. Réciproquement, la transformation du cadre institutionnel au niveau des administrations publiques permet d'augmenter la transparence des autorités publiques. Il s'agit de surmonter les obstacles offerts par les structures

traditionnelles de gestion publique et marchande qui tendent à marginaliser le rôle des usagers. Dans les PED, la participation des usagers est devenue une condition sine qua none pour l'accord des différents bailleurs de fonds tels que le Fonds monétaire international et la Banque mondiale pour toute aide financière apportée aux politiques agricoles. Pourtant, cette approche souvent présentée comme une condition d'efficacité et de pérennité des actions entreprises, pourrait également être ressentie comme le moyen de transférer aux producteurs des tâches, des fonctions et des charges, notamment financières, que l'Etat ne peut, ou ne veut, plus assumer (El Heit et Makkaoui, 2005). Plusieurs expériences menées par des PED témoignent de la difficulté à mettre en œuvre ce nouveau modèle de gouvernance. L'exemple tunisien nous paraît significatif à cet égard.

Au milieu des années 1990, dans le cadre de l'application du Plan d'ajustement structurel agricole mis en place en 1986, la Tunisie a cherché à décentraliser certaines tâches. Le rapprochement vers les usagers s'est accompli par des associations d'usagers d'eau à usage agricole (AUEA) appelées les groupements d'intérêt collectif (GIC). Le cadre de création de ces groupements a été conçu en 1987, mais leur mise en application n'a commencé qu'en 1992. Chaque AUEA dispose d'un budget propre arrêté annuellement avec l'assistance du ministère de l'Agriculture. Le budget comprend, en recettes, les cotisations versées par les adhérents, le produit de la vente de l'eau et les subventions accordées par l'Etat, les communes et les conseils des "gouvernorats". Les dépenses regroupent les frais d'énergie, l'entretien des points d'eau et des ouvrages, les dépenses de gestion du groupement proprement dit, le remboursement des annuités des prêts éventuels et les dépenses imprévues. La situation des groupements varie sensiblement selon la superficie et la localisation du périmètre, l'état des infrastructures et des équipements hydrauliques, la disponibilité et la qualité des ressources, etc. Cependant, d'une manière générale, les GIC sont confrontés aux mêmes problèmes.

- 1) Le manque de moyens financiers et techniques : certains GIC, établis sur d'anciens périmètres, gèrent des systèmes d'eau compliqués et défaillants où les pannes fréquentes entravent leur bon fonctionnement. Dans d'autres cas, la maintenance est délaissée par le GIC, ce qui engendre une détérioration rapide du réseau. Certains groupements sont dans une situation financière déficitaire suite à certains problèmes comme les conflits entre adhérents et membres de conseil d'administration (non-respect du tour d'eau, refus de paiement), la mauvaise qualité de l'eau, la baisse de la disponibilité en eau, etc. Dans la plupart des cas, seuls les frais d'électricité sont entièrement pris en charge par les GIC.
- 2) Le manque de légitimité : souvent, on constate que les initiatives ne se prennent pas en concertation entre les membres du groupement, mais avec des représentants de l'autorité publique. Ce principe fonctionne comme une spirale : lorsque les usagers ne respectent pas les décisions des responsables du groupement, ces derniers recourent systématiquement à l'autorité publique locale pour confirmer et appliquer leurs décisions. Les

autorités interviennent pour appliquer ces décisions, les usagers perçoivent ces consignes comme des ordres et ne se soumettent qu'aux autorités publiques locales. Par ailleurs, dès que les difficultés apparaissent, l'administration a souvent tendance à se substituer à l'assemblée générale pour désigner les responsables des GIC ou encore licencier un membre. Dans certains cas, les membres du conseil d'administration sont directement désignés par des responsables administratifs locaux. Même si ces interventions ponctuelles visent avant tout à pallier certains dysfonctionnements ou certaines tensions au sein des GIC, cette attitude renforce le manque de légitimité. Elle confirme la place de l'administration, discrédite les membres du conseil d'administration et freine la dynamique d'autonomisation des groupements.

- 3) La faiblesse du cadre juridique : nous notons qu'à l'exception des textes constitutifs des GIC, il n'existe aucune circulaire d'application ou guide de procédure officielle, ou encore un organigramme interministériel permettant de déterminer les rôles et les responsabilités de chaque représentant des différents ministères.

Nous constatons à travers cette expérience que le modèle associatif, considéré comme un remède obligatoire n'a pas eu le temps d'être approprié par les usagers. L'AUEA n'est pas considérée comme un lieu de dialogue et de négociation, car les usagers ne se rendent pas compte du fait qu'ils gèrent un bien collectif. Le manque de confiance entre les différents acteurs, ou encore entre les représentants et les personnes qu'ils sont censés représenter, peut conduire tout processus participatif à l'échec.

Si nous resituons le cadre de la gouvernance de l'eau d'irrigation en Tunisie, tout comme pour le cas indien et chilien, nous y trouvons une variété d'instruments et d'acteurs qui se situent dans deux logiques différentes : entre la participation des usagers et l'interventionnisme étatique. L'intégration des populations locales suppose une association efficace entre les usagers et l'Etat. Malgré ces limites, l'aspect sans doute le plus innovant est la redécouverte des capacités d'ingénierie sociale, juridique et technique des populations locales qui témoigne d'une évolution positive de l'attitude des pouvoirs publics à l'égard des populations rurales.

Ces expériences montrent l'existence d'une alliance entre les différents acteurs pour la mise en place d'une gouvernance des ressources en eau. Ce constat réaffirme nos propos sur les interférences des trois logiques (publique, marchande et communautaire) qui illustrent l'hybridation des instruments de régulation et la complexité des modes de gouvernance actuellement à l'œuvre dans le domaine de la gestion des ressources en eau. Chaque groupe d'acteurs institutionnels peut mobiliser une catégorie d'instruments de régulation, même si, dans la pratique, ces différents modes d'action évoluent ensemble. Il existe donc une diversité de situations et d'arrangements institutionnels qui combinent les logiques, les acteurs et les instruments de régulation marchande, publique et communautaire. D'où le rôle primordial du contexte institutionnel dans la gestion durable des ressources en eau.

Un élément, cependant, est en train de remodeler profondément la gouvernance de l'irrigation dans les pays en développement : la diffusion à très grande échelle de la pompe individuelle. Cette mutation technique peut avoir des conséquences sociales importantes, puisqu'elle modifie la solidarité territoriale qu'imposaient assez naturellement les réseaux de surface (canaux) ou enterrés (tuyaux). La mutation conduit à remodeler les systèmes anciens, et de nouvelles solidarités sont à inventer pour faire prendre conscience à chacun du caractère interdépendant des actions de prélèvement dans le milieu. Ces solidarités, curieusement, pourraient trouver un écho à une échelle beaucoup plus vaste : l'échelle globale.

3. LA GOUVERNANCE DES RESSOURCES EN EAU FACE À UN DÉFI GLOBAL : APPORTS ET LIMITES DE L'APPROCHE PAR LES BIENS PUBLICS MONDIAUX

De façon générale, on a pu souligner la variété des pratiques et la complexité des questions liées à l'eau, qu'il s'agisse de la provision en eau (services d'eau courante, bornes fontaine, assainissement etc.), des interactions entre les différents usages de l'eau (alimentation en eau potable, agricole, navigation etc.) et aux risques liés à l'eau (inondations, sécheresses etc.). La gouvernance de l'eau doit ainsi prendre en compte l'ensemble des usages de la ressource et leurs interactions : les cadres nationaux, pour être efficaces doivent également permettre des accords locaux, ajustés à des pratiques considérées comme légitimes par les acteurs et protégeant au mieux la ressource. Dans la plupart des PED, le financement des services d'eau, qu'il s'agisse de la fourniture en eau potable ou de l'irrigation, relève des services de l'Etat et de financements internationaux, via la coopération internationale. Elle peut être bilatérale, c'est-à-dire de pays à pays, ou multinationale, via des organisations internationales comme, par exemple, la Banque mondiale. Peut-on, à partir des réalités actuelles de la coopération internationale sur l'eau et des réflexions menées dans les arènes internationales, définir ce qu'est une gouvernance globale de l'eau ? L'approche de l'eau comme bien privé mondial sera discutée, en considérant, en particulier, la part et la nécessité des investissements publics dans ce secteur ; puis les examens de l'eau comme bien public mondial et comme droit fondamental permettront de confronter deux visions distinctes plus idéelles de la gouvernance globale.

Les arguments qui présentent l'eau comme un bien économique mondialisé s'appuient sur les analyses économiques traditionnelles, pour lesquelles la rareté croissante de l'eau douce, ressource limitée, en appelle à une gestion par le marché, avec la définition de prix adéquats qui garantiront l'intérêt général et la provision de la ressource dans le long terme. De fait, la gestion de l'eau par le privé ne peut pas suivre une logique de profit de court terme : le coût des investissements dans le cas de la fourniture des services en eau et la durée de

leur amortissement sont des freins au tout marchand. Les principaux organismes internationaux en charge du dossier de la gestion de l'eau, le Conseil Mondial de l'eau tout comme le Partenariat Mondial pour l'eau promeuvent prudemment une approche en termes de gouvernance globale¹².

Dans leur optique, l'eau n'est pas un bien public, mais un bien privé. Cependant, elle n'est pas présentée non plus comme un bien marchand. Elle apparaît plutôt comme un actif spécifique (Williamson, 1994), pour lequel une approche contractuelle de long terme devrait être développée (Camdessus et Winpenny, 2003). La gouvernance défend l'idée d'une régulation de transactions sur des biens spécifiques qui se révèlent coûteuses lorsqu'elles se déroulent uniquement sur les marchés. Dans cette approche, les entreprises privées sont les acteurs principaux de la fourniture en eau, même si elles sont liées par des contrats spécifiques aux usagers, au secteur public et à la coopération internationale. Ces contrats peuvent d'ailleurs leur donner des garanties quant au retour de long terme sur leurs investissements. Au cours des deux dernières décennies, et dans la foulée des programmes d'ajustement structurel et des privatisations du secteur public qu'ils ont occasionnées, les partenariats privé-public impliquant des entreprises privées, nationales et multinationales, se sont multipliés dans le secteur de l'eau. Dans de nombreux PED, leur échec ou leur réussite ne répondent pas à des modalités précises de la partition privé-public, mais à un ensemble complexe de facteurs, notamment institutionnels, dont seule la mise en contexte permet la compréhension.

Dès lors, les conséquences potentielles de la gestion de l'eau comme produit marchand ne sont pas toutes connues. On peut également constater que les marchés sont influencés par les normes culturelles et les institutions locales, ce qui limite dans les faits les avantages décrits par la théorie économique en faveur de la marchandisation du capital naturel. Enfin, on observe des problèmes d'équité dans la définition de prix pratiqués par les opérateurs privés : problème de tarifs trop élevés en situation monopolistique, difficulté de définition des prix adéquats en contexte de fortes inégalités économiques, de multiplicité des usages, des acteurs et de leurs interactions, impossibilité de les recouvrer en cas de crises économiques ou politiques (Argentine, Côte d'Ivoire¹³).

Ensuite, quelles technologies choisir et mettre en œuvre ? L'exportation de technologies durables de fourniture d'eau et de dépollution doit-elle être moins coûteuse pour les populations des PED, ou prioritairement rentable pour les opérateurs privés ? L'intérêt du passage à une échelle supranationale pour définir la bonne gouvernance d'une eau privée reste à démontrer, dans la mesure où l'efficacité d'un secteur privé mondial de l'eau ne l'est pas pour l'heure ; dans les faits, la part et le rôle du secteur public restent prépondérants.

¹² Ces organismes ne relèvent pas des Nations Unies et ne font qu'émettre des avis.

¹³ Cas des impayés de Bouygues en Côte d'Ivoire et des recettes du groupe Suez-Lyonnaise à Buenos-Aires réduites par la dévaluation (Ortoli, 2003).

Dans la plupart des PED, et en particulier en Afrique, la faiblesse du niveau de développement des services d'eau est la règle. Les fonds destinés au développement de ces services proviennent à 85% de financements publics ; 25% seulement de l'investissement est d'origine internationale (Frailé, 2006).

Le service public est souvent accusé d'inefficacité et de corruption, il est dit figé, par opposition à des entreprises plus souples. Cependant, seul l'Etat semble en mesure d'investir dans des infrastructures de long terme, d'en organiser le fonctionnement et la maintenance par des cadres contractuels adaptés. La diversité des acteurs, des usages et des externalités liés à l'eau ainsi que la variété des contextes culturels rendent nécessaire l'existence d'un secteur public doté d'une responsabilité dans la gouvernance de l'eau, comme celle d'une autorité à la fois contraignante et source de garantie pour les acteurs. D'ailleurs, lorsqu'on considère le financement international privé, l'eau intéresse beaucoup moins que les secteurs des télécommunications, de l'énergie ou du transport : elle se limite à 1% de l'investissement international privé en infrastructures (Ibid.). Cette faible participation du privé s'explique par une rentabilisation obtenue sur le long terme, par la complexité et les risques liés aux cadres contractuels des pays, et enfin par le risque dû au nombre élevé de transactions au niveau local (Ibid.). Il en résulte une implication nécessaire de l'Etat dans la fourniture en eau et des services associés.

Pour mettre en œuvre une coopération internationale efficace, les Etats doivent être en mesure d'aider à identifier les projets d'infrastructures hydrauliques acceptables : à la fois techniquement et socialement adaptés, ce qui passe par des études de la demande, mais aussi écologiquement viables. Ces projets doivent s'inscrire dans le temps et comprendre des investissements en formation et transferts de connaissances destinés à rendre autonomes les cadres des pays concernés dans la gestion de l'eau au quotidien. Les Etats doivent encore faciliter le choix de prix adaptés aux réalités socio-économiques de leur pays, par exemple en établissant des fonds de subventions vers les usagers défavorisés.

Dans le cadre de la gestion de l'eau, la gouvernance fait donc référence à la réglementation ou aux procédures susceptibles de définir les marges de manœuvre des diverses institutions impliquées dans la fourniture de l'eau : entreprises et firmes multinationales, pays et collectivités, associations et ONG, aides et fonds internationaux. Elle se réfère à la fois à une conception de l'eau comme bien privé international, tout en admettant la définition de l'eau comme un bien public, parce qu'elle ne peut éviter l'Etat central ou déconcentré comme partenaire fondamental. La fonction de l'Etat dans le secteur relatif à l'eau reste importante et l'eau apparaît, de ce fait, comme un bien public autant que privé. Il s'agit plutôt ici d'une gouvernance globale transnationale ou internationale caractérisée par des contrats différenciés entre acteurs, plus que d'une gouvernance supranationale dans laquelle un méta-pouvoir définirait les conditions des usages de l'eau et de sa fourniture aux pays.

En 1999, le PNUD proposait la notion de bien public mondial (BPM) et celle de mal public mondial afin de prendre en compte certaines évolutions liées à la

mondialisation, en particulier les interdépendances croissantes entre des activités économiques et politiques transnationales (pollutions, jurisprudence, terrorisme). Selon la définition des biens publics, chacun aurait droit à une allocation minimale en eau, au titre d'un service public international.

La définition de l'eau comme bien public mondial fait l'objet de nombreux débats : si on s'en tient à la définition minimale, pour qualifier un bien de bien public global, les coûts et bénéfices doivent en être universels. Or, l'eau est une ressource plutôt localisée, au mieux régionale, dont la présence varie dans l'espace et le temps selon les saisons, le climat et la température, dont les modes d'usages et d'accès sont relatifs aux cultures concernées. Plusieurs arguments sont avancés pour défendre l'idée d'externalités planétaires et de risques associés de même échelle, que sous-tend la notion de bien publics mondial (Mehta, 2002).

D'une part, parmi les BPM proposés par le PNUD figure la santé. Il semble théoriquement impossible d'investir dans la santé des populations des PED, en particulier des populations urbaines sans investir dans un accès équitable à une eau saine.

D'autre part, plusieurs auteurs défendent l'idée d'une guerre mondiale de l'eau, un mal public mondial basé sur des scénarios prospectifs incertains par définition, mais fondés sur des hypothèses réalistes (Galopin et Rijsberman, 2000) : l'eau et l'accès à l'eau seraient, à cet égard, les symboles des inégalités économiques croissantes ; elle alimenterait une fracture sociale entre les plus pauvres et les autres au niveau mondial, qui conduirait à une forme de guerre civile internationale, vecteur de déstabilisation dans les pays industrialisés comme dans les PED. Si une fourniture minimale en eau et sa qualité devraient être assurées dans le scénario des BPM, les conditions adéquates de sa mise en œuvre, en particulier en terme de gouvernance globale, restent à préciser sur de nombreux plans.

Premièrement, la fourniture de BPM se distingue théoriquement de l'aide publique au développement à plusieurs titres : elle est, par exemple, fondée sur les principes d'efficacité (et non d'équité), d'allocation (et non de distribution), et envisage une approche par secteur (et non par pays). Elle implique une réorganisation de la coopération internationale bilatérale et multilatérale (Kaul et alii, 2002).

Deuxièmement, parmi les organismes de décision à l'échelle internationale, les accords multilatéraux, comme par exemple les Conventions d'environnement des Nations Unies apparaîtraient a priori comme des enceintes privilégiées pour définir des modalités de fourniture des BPM¹⁴ ; l'eau fait partie de l'environnement mondial, même si aucune convention internationale unifiée sur

¹⁴ Des Conventions internationales sur l'environnement existent dans les domaines de la protection de la biodiversité (CDB) de la lutte contre le changement climatique (CCC). Ce sont des enceintes juridiques supranationales élaborées au sein des Nations Unies ; elles ont valeur de traité et comprennent des dispositions contraignantes pour les Etats Parties. Elles exigent des pays signataires la définition et la mise en œuvre de programmes adaptés qui sont inclus dans les stratégies nationales et les budgets des Etats.

l'eau n'existe à ce jour¹⁵ ; de plus, ces conventions sont dépourvues de moyens juridiques pour contraindre les pays membres à respecter les décisions adoptées. Il n'existe pas de consensus juridique international pour savoir qui a autorité pour prendre des décisions et édicter des règles sur l'usage des écosystèmes et des ressources naturelles non marchandes. Faudra-t-il envisager la création de nouvelles institutions transnationales spécialisées dans l'organisation de la fourniture de BPM et dotées de moyens adaptés ? Quels seront leurs partenariats avec les institutions existantes ? L'idée avancée selon laquelle les pays qui auront un avantage comparatif à produire tels BPM en seront les fournisseurs est-elle réaliste ?

Troisièmement, aux niveaux national et régional, les Etats, les organisations régionales ou internationales et les entreprises privées participeraient également à la fourniture du BPM. Enfin, d'un point de vue local, c'est au niveau décentralisé des communes rurales, des associations et des ONG locales que le bien public fourniture minimale en eau interviendrait.

Le passage d'une échelle à l'autre et la philosophie sous-jacente à la notion de bien public¹⁶ suggèrent un ensemble de questions posées à la gouvernance envisagée globalement (Requier-Desjardins et Caron, 2005) :

- Quels seront les types d'accords entre les différents acteurs (fournisseurs / usagers / financements) aux différentes échelles ?
- Quelle sera la participation des populations locales, notamment les plus démunies à l'adoption et au maintien de pratiques définies à l'échelon mondial qui les concernent pourtant prioritairement ? Devront-elles participer au financement de tels biens ?

Dans le cas d'une gouvernance globale, la séparation entre ceux qui formulent et édictent les règles internationales et ceux qui les appliquent sera plus tranchée qu'aux échelons inférieurs, avec le risque d'une déconnexion plus importante entre le monde décisionnel, et celui de leurs conséquences ; on ignore à cette échelle quelle sera la part du passager clandestin, de quels moyens de contrôle, voire de sanction, pourrait disposer une souveraineté internationale ? A ce stade, la notion de BPM suscite plus de questions qu'elle n'apporte de réponses sur les modes de gouvernance globale des externalités mondiales, parmi lesquels celles liées à l'eau. Définir un BPM implique l'émergence d'une souveraineté internationale autonome et la mise en place de mécanismes de gouvernance ouverts à la société civile, aux associations, entreprises, organisations et Etats. Quelle place donner dans ce cadre au premier Forum social mondial de Porto Alegre, en 2001, qui a prouvé l'existence de réseaux planétaires d'action commune et populaire, susceptibles de peser sur les décisions des organisations internationales ?

¹⁵ En particulier, il n'existe pas de convention internationale dans le domaine des eaux souterraines (Petit, 2003). On peut cependant noter qu'une charte africaine de l'eau est en projet (Oliver, 2006).

¹⁶ Le développement des biens publics dans les pays occidentaux a coïncidé dans l'histoire avec celui de l'Etat-Providence.

En reprenant la définition stricte des biens publics, l'eau apparaît soumise à rivalité dans la consommation (substractibilité). Cette caractéristique la place parmi les biens communs à propos desquels la science a développé depuis les années 1970 des outils d'analyse et de gestion interdisciplinaires, locaux, nationaux et plus récemment régionaux (règles, institutions, contrats, normes, fiscalité, décentralisation etc.). Ces approches s'interrogent, également, sur les articulations entre ces trois échelles.

Elles ont, par exemple, pu explorer l'hypothèse selon laquelle les individus et les Etats n'ont pas toujours les mêmes préférences concernant les ressources, sans pouvoir répondre à la question suivante : les Etats adoptent-ils une approche de plus long terme pour dégager les bénéfices de leurs décisions ou ont-ils une prudence moindre dans la mesure où ils subissent moins directement les effets de leurs décisions ?

Les travaux sur la gouvernance de l'eau comme ressource commune revendiquent la recherche d'une plus grande égalité dans l'accès à la ressource conjointement à la définition d'usages durables. Ils soulignent, par ailleurs, la prise de conscience nécessaire des réalités singulières de terrain permettant le maintien d'une paix sociale, en explicitant les déterminants contextuels, politiques et culturels, souvent inégalitaires, parfois même religieux de l'accès à l'eau. Dans leurs analyses, l'Etat reste un acteur important du mode de gouvernance observée (infrastructures et réglementation), que ce soit de façon productive ou contre-productive (Young, 2000).

L'analyse des ressources communes (Ostrom, 1990) (Common Pool Resources, CPR) s'appuie enfin sur la notion de communauté, envisagée comme une mécanique du contrôle social. Il existe des interdépendances entre les utilités des individus membres lorsque demeure entre eux un sentiment de communauté. C'est de cette manière que pourrait s'expliquer, du point de vue économique, la régulation ancestrale d'un usage durable des ressources communes. Pourtant, cette vision idyllique pour l'environnement de la communauté est ailleurs remise en question par la notion-même de capital social et par la lecture de ses effets pervers. De sorte qu'il n'est pas aisé de concevoir l'émergence d'une communauté mondiale de l'eau à partir des travaux sur les communautés usagères des CPR.

Il y a, enfin, une autre vision de l'eau, ni bien privé, ni bien public, mais droit fondamental à chaque être humain. Elle est défendue par tous les opposants à la marchandisation de l'eau. C'est la gratuité d'un accès minimal à l'eau et la mise en œuvre d'une autre solidarité pour y parvenir.

Des bénéfices en terme de santé et de bien-être, et leurs impacts sur les conditions de développement sont argumentés par la traduction du PNUD de la théorie des capacités de Sen : la capacité, capacité à être et à faire librement, représente le potentiel de chaque individu selon les opportunités dont il dispose, par exemple l'accès aux ressources économiques, sociales, environnementales, sanitaires, capital humain, etc. Des études ont montré que la disponibilité en eau améliore la santé des femmes responsables des corvées ainsi que celle de leur ménage, leur permet un meilleur niveau d'éducation pour

elles, mais aussi pour leurs filles (Gore-Dalle, 2006). L'eau apparaît comme un élément important dans la définition d'une capacité minimale dont devrait bénéficier chaque individu.

Se pose finalement la question de l'organisation de la fourniture : choix technologiques, modes de contrôle de l'état de la ressource et celle des modes de financement de cet accès minimal : réduction de dette contre des investissements publics, taxes en fonction de la richesse, accroissement de la coopération internationale. La réalité et l'idée d'une gouvernance mondiale de l'eau, telles qu'abordées à travers les différentes approches présentées, apparaissent hétérogènes : cette gouvernance est réduite à des systèmes contractuels de type privés entre les entreprises et les Etats ; dans ce schéma très actuel, des organisations internationales comme la Banque mondiale ou le FMI, lorsqu'elles sont impliquées dans ces contrats, peuvent définir pour chaque cas spécifique de nombreuses règles et conditions de gestion de l'eau ; on est loin ici de l'idée d'une participation de tous les acteurs concernés par l'eau dans la définition des règles.

La gouvernance prend la dimension d'un pouvoir supranational lorsqu'il s'agit de biens publics mondiaux ou de droits fondamentaux, ces deux possibilités restant non encore explorées au plan concret mais nécessitant l'existence d'une souveraineté mondiale et d'un pouvoir judiciaire international prescriptif.

Finalement, la gouvernance mondiale exige en premier lieu des formes adaptées de médiation institutionnelle, à l'échelle internationale, nationale ou locale, indispensable pour traiter des problèmes mondiaux avec plus d'efficacité.

CONCLUSION

Ce parcours sur la gouvernance de l'eau dans les PED appelle un certain nombre de remarques. En premier lieu, un constat s'impose : les problèmes économiques, sanitaires, sociaux et alimentaires dans les PED sont liés, de près ou de loin, aux questions d'accessibilité, de traitement, et, de façon générale, de gestion de la ressource en eau. Or ces questions risquent de s'aggraver dans un proche futur si aucune mesure d'envergure n'est prise. La connaissance du cycle de l'eau nous permet d'affirmer que cette ressource est disponible dans une quantité finie et que, face à l'accroissement démographique prévisible à l'horizon 2050, à l'augmentation (souhaitable) du niveau de vie des populations, et à la modification de la répartition de cette ressource liée aux changements climatiques, nos enfants et petits enfants devront apprendre à partager l'eau avec davantage de personnes. Ainsi, à travers la question de la gouvernance des ressources en eau nous voudrions insister sur l'aspect éthique indissociable d'une répartition équitable de cette ressource.

En second lieu, même si l'accessibilité, la distribution et l'assainissement des ressources en eau apparaissent d'abord comme des problèmes locaux, la reconnaissance de l'eau comme bien public mondial offre une perspective internationale que les Etats et les grandes organisations internationales doivent

prendre en compte. Les Nations Unies paraissent être l'institution la mieux adaptée pour poursuivre les réflexions engagées lors des divers grands rendez-vous internationaux consacrés à ces problèmes. C'est pourquoi, suivant en cela l'exemple de la biodiversité, des changements climatiques et de la désertification, qui font l'objet de conventions internationales, il nous semble que le moment est venu de mettre en place un processus analogue qui permettrait d'offrir le cadre juridique international nécessaire à une gouvernance responsable de l'eau, guidée par un souci éthique, en particulier au regard des populations les plus pauvres et les plus démunies par rapport à cette ressource.

BIBLIOGRAPHIE

- BALLET J. (2006) *Prendre en compte la dimension sociale des projets environnementaux : un enjeu essentiel, Communication au Séminaire Interdisciplinaire sur le Développement Durable*, IFRESI, Lille, 2 mars, 16 p.
- BAUER C.J. (1997) Bringing Water Markets Down to Earth: The Political Economy of Water Rights in Chile, 1976-95, *World Development*, 25, n°5, May, 639-656.
- BAUER C.J. (2005) In the Image of the Market: the Chilean Model of Water Resource Management, *International Journal of Water*, 3, n°2, 146-165.
- BERKOFF J. (1994) *A Strategy for Managing Water in the Middle East and North Africa*, The World Bank, Washington D.C, 72 p.
- BIED-CHARRETON M., MAKKAOUI R., PETIT O., REQUIER-DESJARDINS M. (2004) La gouvernance des ressources en eau dans les pays en développement : enjeux et perspectives pour le 21^{ème} siècle, *Cahiers du C3ED*, n°04-01, février, 43 p.
- BON E., (2001) Systèmes d'irrigation par gravitation du Nord de l'Inde: le rôle du capital social dans la gestion locale des ressources communes, *Revue Tiers Monde*, t. XLII, n°166, 333-351.
- BROMLEY D.W. (1991) *Environment and Economy. Property Rights and Public Policy*, Cambridge, MA, Basil Blackwell, 250 p.
- CAMDESSUS M., WINPENNY J. (2003) *Financer l'eau pour tous, Rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau, Conseil mondial de l'eau, Troisième Forum mondial de l'eau, Partenariat mondial pour l'eau*, 72 p.
- EL HEIT S., MAKKAOUI R. (2005) Nouvelle gouvernance environnementale pour un développement durable: vers une démocratisation des décisions au niveau local ?, *Les Cahiers de l'Association Tiers-Monde*, n°20, 51-60.
- FRAILE I. (2006) L'eau en Afrique : le financement des investissements, *Annales des Mines. Responsabilité & Environnement, Numéro spécial, L'eau en Afrique : fatalités géographiques, enjeux politiques*, 99-110
- FROGER G. (2001) Gouvernance et nouvelles techniques de gestion des affaires communes, de quelles analyses dispose-t-on ?, in Froger, G. (Ed.), *Gouvernance I Gouvernance et Développement Durable, Helbing & Lichtenbahn*, Bâle/ Munich/Genève, 29-52.
- GALOPIN G.C, RIJSBERMAN F. (2000) Three Global Water Scenarios, *International Journal of Water*, 1, n°1, 16-40.

- GORE-DALE E. (2006) Les femmes et l'eau en Afrique, *Annales des Mines. Responsabilité & Environnement, Numéro spécial, L'eau en Afrique : fatalités géographiques, enjeux politiques*, 78-92.
- GOVERNMENT OF INDIA (1987) *National Water Policy*, New Delhi, Ministry of Water Resources, 11 p, <http://wrmin.nic.in>
- GOVERNMENT OF INDIA (2002) *National Water Policy*, New Delhi, Ministry of Water Resources, April, 9 p, <http://wrmin.nic.in>
- GRIMBLE R.J., GASS G., ADAMS B., MACDONALD A.M, CALOW RAND GREY D.R.C (1996) *Groundwater Resource Degradation: A Framework for Analysis, with Examples from China and Palestine*, in Howsam P., Carter R.C. (Eds) *Water Policy: Allocation and Management in Practice*, E & FN Spon, London, 97-105.
- KARSENTY A., WEBER J. (dir.) (2004) Marchés de droits et environnement, *Revue Tiers Monde*, t. XLV, n°177, janvier-avril.
- KAUL I, CONCEICAO P., LE GOULVEN K., MENDOZA R.U. (Eds) (2002) *Providing Global Public Goods, Managing Globalization*, Oxford University Press, 646 p.
- LE ROY E. (1996) *La théorie des maîtrises foncières*, in Le Roy E., Karsenty A., Bertrand A. (dir.), *La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Karthala, Paris, 59-76.
- MAKKAOUI R. (2004) Gestion des ressources hydrauliques: rôles et responsabilités de l'Etat et des institutions locales, *Les Cahiers de l'Association Tiers-Monde*, n°19.
- MEHTA L. (2002) *Problems of Publicness and Access Rights. Perspectives from the Water Domain*, in Kaul I. et al. (Eds), 556-575
- MEINZEN-DICK R.S. (1998) *Groundwater Markets in Pakistan: Institutional Development and Productivity Impacts*, in Easter W.K., Rosegrant M.W., Dinar A. (Eds), *Markets for Water. Potential and Performance*, Kluwer Academic Publisher, Boston/Dordrecht/London, 207-222.
- MOOKHERJEE D., PNG I.P.L. (1995) Corruptible Law Enforcers: How Should They Be Compensated ?, *Economic Journal*, 105, 145-59.
- NARAIN V. (2000) India's Water Crisis: the Challenges of Governance", *Water Policy*, 2, 433-444.
- NATIONS UNIES (2000) *Déclaration du Millénaire des Nations Unies*, 8 septembre 2000, <http://www.un.org/french/millenaire/ares552f.htm>
- OLIVER J-L. (2006) Le défi de l'eau en Afrique, *Annales des Mines. Responsabilité & Environnement, Numéro spécial, L'eau en Afrique : fatalités géographiques, enjeux politiques*, 11-19.
- ORTOLI P. (2003) La bataille de l'eau, *Alternatives économiques*, n°212, mars, 29-33.
- OSTROM E. (1990) *Governing the Commons, the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge, 280 p.
- PETIT O. (2002) De la coordination des actions individuelles aux formes de l'action collective : une exploration des modes de gouvernance des eaux souterraines, Université Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, *Thèse de doctorat en sciences éco.*, 410 p.
- PETIT O. (2003) Les conflits potentiels liés à la gestion transfrontalière des eaux souterraines : une impasse juridico-politique ?, *Nouveaux mondes*, 12, 25-40.
- PETIT O. (2004a) La nouvelle économie des ressources et les marchés de l'eau : une perspective idéologique ?, *Vertigo*, 5, n°2, sept., 58-66 <http://www.vertigo.uqam.ca/>

- PETIT O. (2004b) La surexploitation des eaux souterraines : enjeux et gouvernance, *Natures Sciences Sociétés*, 12, n°2, avril-juin, 146-156.
- PETIT O. (2005) *La gouvernance des eaux souterraines et de l'irrigation en Inde : entre régulation publique et participation locale des usagers*, in Froger G., Mainguy C., Brot J., Gérardin H. (dir), *Quels acteurs pour quel développement ?*, GEMDEV/Karthala, Paris, Collection "Economie et développement", 265-278.
- REQUIER-DESJARDINS M., CARON P. (2005) *La lutte contre la désertification, un bien public mondial environnemental ?* Des éléments de réponse. Dossier thématique n°1 du Comité Scientifique Français de lutte contre la Désertification, 28 p.
- ROSEGRANT M.W., BINSWANGER H. (1994) Markets in Tradable Water Rights: Potential for Efficiency Gains in Developing Country Water Resource Allocation, *World Development*, 22, n°11, 1613-1625.
- RUF T., MATHIEU P. (2001) Introduction. Water Rights and the Institutional Dynamics of Irrigated Systems. Between State, market and community action, *International Journal of Water*, 1, n°3-4, 243-249.
- SIMPSON L., RINGSKOG K. (1997) *Water Markets in the Americas*, Washington D.C., World Bank, Directions in Development Series, Report n°17282, 63 p.
- STROSSER P., KUPER M. (1994) *Water Markets in the Fordwah/Eastern Sadiqia Area: An Answer to Perceived Deficiencies in Canal Water Supplies ?*, International Irrigation Management Institute, Working Paper n° 30, 33 p.
- THOBANI M. (1995) *Tradable Property Rights to Water. How to Improve Water Use and Resolve Water Conflicts*, Public Policy for the Private Sector, FPD Note n°34, The World Bank, Washington D.C., February, 4 p.
- TOLENTINO A.S. (1996) *Legal and Institutional Aspects of Groundwater Development in the Philippines*, in Howsam P., Carter R.C. (Eds) *Water Policy: Allocation and Management in Practice*, E & FN Spon, London, 283-289.
- UNESCOPRESSE (2006) *Le deuxième Rapport mondial des Nations Unies sur la mise en valeur des ressources en eau fait état d'une crise de gouvernance*, Communiqué de presse n°2006-14, <http://portal.unesco.org>
- VAIDYANATHAN A. (1999) *Water Resource Management. Institutions and Irrigation Development in India*, Oxford University Press, Oxford, 288 p.
- WADE R. (1985) The market for public office: Why the Indian state is not better at development?, *World Development*, 13, n°4, 467-497.
- WADE R. (1997) *How infrastructure agencies motivate staff: canal irrigation in India and the Republic of Korea*, in Mody A. (Ed) *Infrastructure Strategies in East Asia*. Economic Development Institute, World Bank, Washington D.C, 109-130.
- WEBER M. (1904) *L'objectivité de la connaissance dans les sciences et la politique sociales*, in Weber M., *Essais sur la théorie de la science*, 1992, Presses Pocket, Paris, 117-201.
- WILLIAMSON O. (1994) *Les institutions de l'économie*, Interéditions, Paris, 404 p.
- WORLD BANK (1994) *Peru: A user-based approach to water management and irrigation development*, World Bank, Washington D.C., Report n° 13642-PE, 112 p.
- YOUNG O. (2000) Gérer les biens communs planétaires. Réflexions sur un changement d'échelle, *Critique Internationale*, n°9, 148-161.
