

Tempête dans un verre d'eau

L'eau : droit, besoin, ou quel bien public ?

Trente ans après la parution de l'article « The tragedy of the commons¹ », un ouvrage collectif publié pour le PNUD en 1999² suggère l'extension du champ d'application de la théorie des biens publics mondiaux. L'idée centrale de cette publication, la corrélation entre les « maux mondiaux » et l'insuffisante production de biens publics mondiaux, est immédiatement séduisante et attractive. L'étude de la transposition de cette vision des biens publics mondiaux au domaine de l'eau douce, invite cependant à une plus grande circonspection quant à la réalité du renouvellement terminologique et conceptuel qu'elle apporte. Cette théorie vient enrichir le débat, déjà initié en 1972 à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, sur la qualification de la nature sociale, économique et environnementale de l'eau. Bien que techniques, les différentes typologies des biens publics mondiaux entretiennent une certaine confusion avec d'autres concepts généraux comme ceux de biens communs ou de patrimoine mondial. Et les conséquences en termes de gestion des ressources naturelles que l'on peut tirer de la thèse présentée par Kaul, Grunberg et Stern, ne se différencient pas toujours d'instruments de gestion existants.

S'il est encore trop tôt pour parler d'une politique internationale de l'eau, il y a bien un consensus sur la nécessité d'une action concertée de l'ensemble des acteurs internationaux pour gérer une raréfaction inévitable des ressources en eau par habitant.

¹ HARDIN Garret, « the tragedy of the commons », *Science*, n°162, 1968, pp.1243-1248

² KAUL Inge, GRUNBERG Isabelle, STERN Marc A., (dir), *Global public goods. International cooperation in the 21st Century*, New York, Oxford, Oxford University Press, 1999, 549p.

L'eau n'est pas un nouvel enjeu récemment inscrit sur l'agenda international, comme en témoignent les Conférences des Nations-Unis sur ce thème dès 1977 (Mar Del Plata) et en 1998 (Paris) ou sur des thèmes connexes en 1972 (Stockholm) ou en 1992 (Dublin et Rio).

Deux Conférences Ministérielles sur l'eau et le développement durable ont également eu lieu en 1997 et en 2000 au cours des deux premiers Forums Internationaux de l'Eau à Marrakech et à La Haye. De même, l'intérêt croissant porté au sujet est confirmé par la création d'institutions spécialisées (le Conseil Mondial de l'Eau, le Global Water Partnership), et la mise en place de programmes de recherche internes aux Organisations internationales³.

Les approches de gestion de la ressource étaient pour la plupart économiques ; elles limitaient le problème de l'eau à une question de disponibilité en privilégiant essentiellement une gestion de l'offre, contrairement aux tendances actuelles qui favorisent une gestion de la demande. L'apparente simplicité de la pénurie en eau, présentée comme une carence quantitative, comprend des aspects bien plus complexes, touchant aussi bien la demande et la quantité d'eau nécessaire (consommation par tête en hausse, accroissement démographique) que l'offre et sa qualité (pollution des sources, difficultés liées à l'assainissement ou à l'acheminement, ou absence totale).

Cependant, l'action des principales Organisations Internationales (Banque Mondiale, ONU, les Organisations spécialisées de l'ONU, CME, GPW) est ralentie par le débat sur la nature (philosophique, éthique, juridique) de l'eau. Etablir une politique internationale de l'eau suppose un référentiel d'action dominant. Actuellement, deux représentations concurrentes et opposées sont en compétition, chacune induisant son propre modèle d'intervention. Répondre à cette simple question, l'eau est-elle un besoin ou un droit, aura donc des implications concrètes fondamentales. La notion de biens communs permettra peut-être de dépasser ce clivage caricatural.

Le 2^{ème} Forum Mondial de l'Eau qui s'est tenu à La Haye en mars 2000 illustre ce blocage. De nombreuses ONG, soutenues par l'UNESCO et le PNUD, réclamaient la reconnaissance de l'eau comme un droit universel ou un droit fondamental de l'homme.

Cette position s'opposait à une vision à long terme, promue par la Banque Mondiale et les nouvelles institutions spécialisées (CME, GWP). L'eau est alors considérée comme un simple

³ Cf. le Programme Hydrologique International (PHI) et le Programme mondial d'évaluation des ressources en eau (WWAP pour World Water Assessment Program) de l'UNESCO, ou le projet « Vision mondiale pour l'eau au 21^{ème} siècle », parrainé par la Banque Mondiale.

besoin et un bien économique (que ses détracteurs confondent avec bien de marché, cf.infra), qui peuvent de ce fait être pourvus par le secteur privé, et en particulier par les multinationales de l'eau (privatisation ou gestion déléguée). La Conférence ministérielle qui se réunissait au même moment à La Haye, a opté pour une solution d'attente en considérant l'eau comme un besoin humain de base (« basic human need »).

On retrouve ces difficultés à qualifier l'accès à l'eau dans les déclarations adoptées à l'issue des conférences internationales sur l'eau. Si la Conférence des Nations-Unis sur l'eau de 1977 à Mar del Plata énonce le principe du « droit [...] d'accès à de l'eau potable⁴ », la « Déclaration de Dublin sur l'eau dans la perspective d'un développement durable » de 1992 reconnaît l'eau comme un bien économique tout en ménageant les tenants d'un droit à l'eau⁵. Action 21 restreint les visions précédentes et considère l'eau comme « un bien social et économique » (Chapitre 18, §8). Cette position a été récemment confirmée dans la déclaration ministérielle de La Haye du 22 mars 2000 : « [il faut] gérer l'eau d'une manière qui tienne compte de ses aspects économiques, sociaux, environnementaux et culturels quelque soit ses usages, et donner un prix aux services de l'eau qui reflète les coûts de la prestation ».

L'EAU : IMPENSABLE BIEN PRIVE, IMPROBABLE BIEN PUBLIC

Du marché mondial au marché municipal

La toile de fond de ce débat est l'insuffisance actuelle des infrastructures de l'eau : 1 milliard de personnes ne disposent pas d'un accès à l'eau potable et 2,4 milliards d'installations sanitaires. Les investissements prévisionnels dans le domaine de l'eau (180Md\$ par an pour le Conseil Mondial de l'Eau pendant 25 ans et 400Md\$ par an pendant 10 ans pour l'ONU) font craindre une immixtion irréversible des entreprises privées et une « marchandisation » de l'eau (« Commodities »). La participation du secteur privé à la gestion actuelle et future des ressources en eau est pourtant à relativiser. La part de l'eau « marchande » est en effet essentiellement restreinte aux utilisateurs domestiques (2.5% de la consommation mondiale,

⁴ « Tous les peuples, quels que soient leurs niveaux de développement et leurs conditions socio-économiques, ont le droit d'avoir accès à de l'eau potable dans une quantité et d'une qualité rencontrant leurs besoins essentiels »

⁵ PRINCIPE 4 : « L'eau utilisée à de multiples fins, a une valeur économique et devrait donc être reconnue comme bien économique. En vertu de ce principe, il est primordial de reconnaître le droit fondamental de l'homme à une eau salubre et à une hygiène adéquate pour un prix abordable. La valeur économique de l'eau a été longtemps méconnue, ce qui a conduit à gaspiller la ressource et à l'exploiter au mépris de l'environnement. Considérer l'eau comme un bien économique et la gérer en conséquence, c'est ouvrir la voie à une utilisation efficace et équitable de cette ressource, à sa préservation et à sa protection ».

9.5% des prélèvements⁶) et de surcroît urbains. Seules les grandes agglomérations sont susceptibles d'attirer des investisseurs privés. La densité urbaine est synonyme de capacité de remboursement des investissements infrastructurels et du coût (faible) de la gestion du service. Le potentiel du marché de l'eau réside dans le fait que seulement 5% des services d'approvisionnement et d'assainissement dans le monde sont assurés par le secteur privé (et que 90% de l'accroissement démographique devrait être absorbé par les villes, concentrant les demandes, les pollutions et les risques sanitaires). Ainsi, la « marchandisation » de l'eau ne devrait être que municipale au cours des 20 prochaines années. L'hypothèse redoutée par les opposants à une privatisation de l'eau, d'un marché mondial de l'eau avec un prix unique fixé par le jeu de l'offre et de la demande, est peu probable (notamment à cause du coût des transferts de bassin à bassin). En revanche, la multiplication de marchés de droits d'eau et de droits à polluer dans un même bassin est possible, mais ils devraient rester ponctuels selon des conditions géographiques et climatiques propres. La crainte du secteur privé, et les blocages qu'elle entraîne dans les forums internationaux semblent ainsi disproportionnés au regard des perspectives en termes de marché des entreprises privées⁷. Le secteur privé n'est pas le seul détenteur des solutions pour gérer la crise mondiale de l'eau, bien que l'enjeu crucial, l'urgence sanitaire, ne puisse être réglé sans l'aide des capitaux privés.

Bien public mondial : une notion fédératrice ?

Une troisième voie, médiane, pourrait être celle qui reconnaît l'eau comme un bien public mondial. Cette conception a l'immense intérêt de rendre compatible la participation privée, une gestion commune, et la préservation de l'intérêt collectif. Certains biens communs peuvent ainsi être produits par le privé, du moment que leurs bénéfices restent publics (exemple du phare dans l'ouvrage *Global Public Goods*, 1999).

Les principes qui en découlent sont déjà promus par le Conseil Mondial de l'Eau et le Global Water Partnership, mais le nouveau cadre conceptuel des biens publics mondiaux pourrait aider à changer leurs perceptions. Ainsi, l'eau consommée par un individu n'est jamais gratuite pour la communauté à laquelle il appartient (et pour les membres d'un même bassin transfrontalier). Il ne s'agit pas de privatiser ou de s'approprier les ressources en eau, mais

⁶ COSGROVE William J., RIJSBERMAN Frank R. (pour le Conseil Mondial de l'Eau), *World Water Vision. Making Water Everybody's Business*, Londres, Earthscan, 2000, p.xxii

⁷ En 2000, les trois grands groupes français (Vivendi Waters, Ondeo -Suez-Lyonnaise- et la Saur -Bouygues-) revendiquaient 250 millions de personnes connectées à leurs réseaux, soit d'eau potable, soit d'assainissement

dans certains cas, de déléguer leur gestion. Le partenariat public/privé deviendrait alors conceptuellement acceptable, dans le cadre d'une simple gestion et non privatisation d'un bien commun. Ce n'est pas l'eau que l'on achète, mais les services d'assainissement et de distribution qui lui sont indispensables.

Parce qu'elle est à l'origine une théorie économique, et par le sens propre des mots bien public ou bien commun, la théorie des biens publics mondiaux pourrait rapprocher les partisans d'une plus grande valorisation de l'eau et ceux défendant un droit à l'eau.

Chez les premiers, elle correspond à l'une des interventions publiques acceptables par les théoriciens néo-libéraux, avec la sécurité (et la protection du droit de propriété) ou encore la définition de règles de concurrence minimales. Plusieurs entretiens menés à la Banque mondiale en juillet 2001 confirment une perception purement économique de la théorie des biens publics mondiaux, et une ignorance, feinte ou réelle, des travaux du Pnud. Si les économistes de la Banque mondiale utilisaient le concept des biens communs, renforcé d'équations mathématiques⁸, avant la publication de l'ouvrage de Inge Kaul, ils n'en saisissaient pas l'impact mobilisateur. Depuis, la Banque Mondiale redéfinit ses actions environnementales sous le prisme des biens publics mondiaux. Les ministres du Comité du Développement de la Banque mondiale ont ainsi indiqué en septembre 2000 à Prague les cinq grands domaines d'intervention dans lesquels l'institution peut contribuer à une action collective (les maladies transmissibles, le patrimoine environnemental dont l'eau, la gestion économique et la stabilité financière, l'intégration commerciale, et la « révolution du savoir »). Ces biens publics mondiaux revêtent un « caractère prioritaire⁹ ». La définition retenue des biens publics mondiaux est ici très large, et éloignée de la rigueur économique qui caractérisait son usage précédemment. Il s'agit ainsi « de biens qui, tout en procurant des avantages à l'échelon individuel, local ou national, ont des retombées importantes pour certains (ou l'ensemble) des autres pays. (...) Les biens publics mondiaux sont des produits, des ressources et des services, ainsi que des systèmes de règles ou des régimes politiques, qui ont des externalités transnationales importantes pour le développement et la réduction de la pauvreté, et qui ne peuvent être produits en quantité suffisante qu'au prix d'une coopération et

sur un total de 278 millions de personnes desservies dans le monde. Une hypothèse optimiste serait de 500 millions de personnes connectées à des réseaux privés en 2010.

⁸ Voir par exemple : ALESINA Alberto, BAQIR Reza, EASTERLY William, *Public Goods and Ethnic Divisions*, Washington, World Bank, Working Paper N°2108, mai 1999

⁹ *Strategic Directions Paper for FY2002-2004: Implementing the World Bank's Strategic Framework* (SecM2001-0211), 29 mars 2001

d'une action collective de la part des pays développés et des pays en développement¹⁰ ». Le caractère général de la définition est renforcé par les flous de traduction anglais-français. L'annonce de la nouvelle stratégie environnementale¹¹ de la Banque Mondiale évoquait entre autre la protection de la qualité du « patrimoine commun de l'humanité sur le plan régional et mondial » dans la version française, et celle des « regional and global commons » dans la version anglaise¹². Les biens publics mondiaux seraient-ils pour la Banque mondiale un patrimoine commun de l'humanité, c'est à dire la propriété de tous ? (peut-on être propriétaire de la stabilité financière ?) On note d'ailleurs que le concept de patrimoine commun de l'humanité peut avoir une connotation économique, et peut faire référence à un accès équitable aux ressources¹³. On retrouve ici les difficultés liées à l'élaboration de nouveaux concepts statutaires (tel l'*intérêt de l'humanité toute entière* pour l'Antarctique ou l'espace extra-atmosphérique). Le concept, a priori très séduisant et original, n'a pas un contenu clairement identifiable. La confusion des concepts (sciemment ou non) se retrouve surtout chez les partisans de la reconnaissance de l'eau comme droit fondamental.

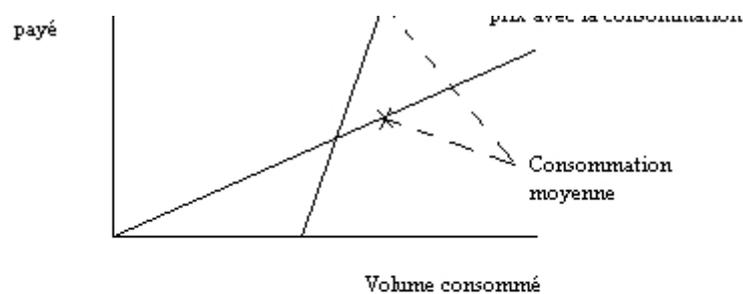
Chez ses derniers, la théorie a en effet une portée symbolique qui suscite une immédiate adhésion. Mais son sens risque de s'altérer car il n'est pas aussi évident que les mots le laissent supposer. En invoquant le droit à l'eau, les opposant à l'immixtion du secteur privé utilisent indifféremment les termes de biens communs de l'humanité, de bien patrimonial de l'humanité, de droits universels ou de droits de l'homme. Dans cette perspective, on trouve de plus en plus fréquemment l'idée que le droit à l'eau fait déjà partie intégrante des droits de l'homme par déduction de ceux déjà protégés (comme droit à la santé énoncé dans l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966), ou qu'il est le préalable à la jouissance réelle des droits civils et politiques. Un droit à l'eau se concrétiserait entre autre par la fourniture gratuite à tous d'un volume « vital » pour la santé et l'alimentation, compris entre 20 et 50 litres, comme cela est expérimenté dans quelques villes d'Afrique du Sud. Mais ce système ne serait pas avantageux pour les consommateurs au delà du volume minimal gratuit, comme l'illustre le schéma suivant.

¹⁰ *Réduction de la pauvreté et biens publics mondiaux : Rapport d'avancement*, Washington, Development Committee, 13 avril 2001, DC2001-0007, p.1, consultable à l'adresse suivante : [http://wbln0018.worldbank.org/DCS/DevCom.nsf/\(documentsattachmentsweb\)/April2001FrenchDC20010007\(F\)/\\$FILE/DC2001-0007\(F\)-GPG.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/DCS/DevCom.nsf/(documentsattachmentsweb)/April2001FrenchDC20010007(F)/$FILE/DC2001-0007(F)-GPG.pdf)

¹¹ Making Sustainable Commitments. An Environment Strategy for the World Bank, Washington, World Bank, Juillet 2001

¹² News Release No: 2002/017/S, *World Bank Launches New Environment Strategy*, 18 juillet 2001

¹³ En l'occurrence les ressources marines. Cf. LE PRESTRE Philippe, *Ecopolitique internationale*, Montréal, Guérin Universitaire, 1997, p.181



Corrélation entre les volumes d'eau consommés et le prix payé selon le mode du forfait initial gratuit et le paiement progressif

Ricardo Petrella définit la ressource, dans son projet de « contrat mondial pour l'eau »¹⁴, de « bien vital patrimonial commun mondial ». Les pays qui participent au « sommet des sept pays parmi les plus pauvres du monde distinguent le droit humain d'accéder à l'eau, et l'eau en tant que bien commun patrimonial qui implique des devoirs pour préserver la ressource¹⁵. Les définitions existantes des biens publics mondiaux sont finalement trop complexes, voire contradictoires, pour être appropriées par le grand public (c'est-à-dire les utilisateurs de l'eau) sans en dénaturer la profondeur du sens et de ses implications.

Un bien public diffus

Peut-on qualifier l'eau de bien public mondial, selon les définitions proposées par le récent ouvrage *Global Public Goods* ? Malgré une apparente simplicité, la notion nécessite pour son appréhension de nombreuses conditions.

Les biens publics mondiaux, que le marché semble insuffisamment capable de produire seul, doivent pouvoir bénéficier à l'ensemble de la société. Une première classification est proposée sur la base de deux critères : la non-exclusion et la non-rivalité. Cette forme pure de biens publics mondiaux est définie par son opposé : le bien privé, caractérisé par l'exclusion et la rivalité. La non-rivalité signifie que la consommation d'un bien par un acteur ne limite pas les besoins de ce bien par un autre acteur. Et on parle de non-exclusion lorsqu'il est difficile voire impossible d'exclure un acteur de la consommation d'un bien.

Mais le terme « biens publics mondiaux » comprend également deux formes impures : les biens de club (ou biens à péage), caractérisés par leur exclusion et leur non-rivalité (pour les membres du club) et les biens communs ou les ressources à gestion partagée (common-pool

¹⁴ PETRELLA Ricardo, *Le manifeste de l'eau. Pour un contrat mondial*, Paris, Labor, 1998, p.133

ressources) définies par la rivalité et la non-exclusion. L'eau rentrerait dans cette dernière catégorie.

Un bien public mondial doit également tendre vers l'universalité, c'est-à-dire concerner plus d'un groupe de pays, ne pas exclure certaines catégories socio-économiques de ses bénéficiaires, bénéficiaires qui doivent être durables (plus d'une génération). Les biens impurs sont également ceux qui ne remplissent que la première condition, et l'une des deux dernières. Certains biens qui n'ont qu'une dimension régionale, comme la gestion d'un bassin transfrontalier, peuvent être considérés comme des biens mondiaux par leurs incidences positives sur la production d'autres biens globaux (maintien de la paix et de la sécurité internationale et contribution à l'amélioration et à la protection de l'environnement). Ce type de bien (qui contribue à la production de biens publics globaux) est qualifié d'intermédiaire, en complément des biens globaux dits absolus ou ultimes (« final » en anglais) qui désignent l'objectif visé par la production de biens publics mondiaux.

Ainsi, l'eau serait selon les critères de l'ouvrage parrainé par le PNUD, un bien public, impur, régional, intermédiaire...Faut il alors s'étonner que le sens de la notion échappe au discours scientifique ?

En outre, cette classification ne résiste pas à son examen empirique. Les critères de rivalité et d'exclusion, qui permettent de distinguer les biens privés, les biens de club, les biens communs et les biens publics ne sont pas fixés une fois pour toutes dans le cas de l'eau considérée en tant que ressource à gestion partagée (non-exclusion et rivalité). La discrimination de fait entre ceux qui pourront produire de l'eau potable ou assainir l'eau polluée et ceux qui ne disposeront que d'eau douce insalubre (polluée mais dont l'accès est libre) provoquera de facto l'exclusion de ceux qui n'auront pas accès à des ressources saines. Et la maîtrise des externalités négatives (principalement la pollution et la salinisation des sources) par les acteurs d'un même bassin hydrographique, rendra inopérante la notion de rivalité. En effet, idéalement, la ressource ne s'épuisera pas car elle conservera sa propriété d'être renouvelable (qualité qu'elle perd dès qu'elle est polluée puisqu'elle n'est alors plus utilisable telle quelle).

Dans ces deux exemples, les critères d'exclusion et de rivalité, comme fondements du classement des différents biens, perdent de leur pertinence. En effet, les caractéristiques d'un

¹⁵ Cf. la « Déclaration politique du 4^{ème} sommet du P7 », organisé à Bruxelles du 7 au 10 juin 2000 à l'initiative du Groupe des Verts au Parlement européen.

même bien sont variables selon la situation géographique. Il s'agit de l'exemple d'une institution de gestion d'un bassin international ; l'eau rentre alors davantage dans la catégorie des biens de club que dans celle des biens à gestion partagée. Le pays qui n'appartient pas à l'organisme de bassin ne bénéficie pas des avantages de celui-ci (subventions internationales, aides techniques, qualité de l'eau...) qui contribuent à l'amélioration de la ressource.

En conclusion de l'ouvrage collectif, les auteurs proposent une nouvelle typologie. Il existe les biens globaux naturels, les biens globaux fabriqués par l'homme, et des biens publics fruits d'une politique publique internationale. A nouveau, l'eau, selon que l'on considère la ressource naturelle menacée - qu'il faut préserver durablement - ou la promotion d'instrument de gestion de la ressource, peut appartenir à la première ou à la troisième catégorie de bien commun.

De plus, caractériser un bien public par la non-exclusion est pervers, puisque c'est le libre accès au bien (bien ouvert ou bien public mal géré) qui est à l'origine de son épuisement (dans le cas de ressources naturelles renouvelables). On remarque d'ailleurs que la théorie des biens publics mondiaux repose sur une **critique de l'idéologie du choix rationnel** des acteurs privés : les acteurs consomment une ressource sans s'inquiéter (ou ignorant) des conséquences de cette rivalité de consommation. Or la plupart des Organisations Internationales promeuvent des politiques de valorisation de la ressource par le recouvrement autant que possible du prix des services. Ces politiques reposent au contraire sur la rationalité du consommateur, le prix de l'eau étant censé modifier sa consommation. Payer l'eau, même à son « juste prix », dans le contexte d'une ressource saine qui se raréfie, se rapproche du marché des droits à polluer alors qu'il serait plus opportun pour l'écosystème ou d'autres consommateurs de limiter la consommation de la ressource.

Malgré leur complexité et leur précision, les définitions existantes des biens publics mondiaux ne rendent compte qu'incomplètement des variétés de perceptions et d'usages de l'eau. La pénurie en eau se pose dans des proportions très diverses sur le globe, et les différents modes de gestion en font tour à tour un bien gratuit (pour l'agriculture), un bien économique (parfois pour l'industrie, pour les prélèvements domestiques) ou un bien social (choix politique de soutenir un secteur agricole peu productif, mais procurant du travail à la majeure partie de la population). Cette diversité reste insaisissable par des définitions pourtant trop techniques. Ce

qui rapprocherait le plus l'eau du concept de biens publics mondiaux serait sa contribution à la lutte contre les « maux mondiaux ». La sommation de gestions régionales sereines et efficaces des ressources en eau concourrait ainsi à circonscrire les maladies et à prévenir, sans parler de « guerres de l'eau », des tensions potentielles entre usagers ou entre Etats. La qualification de l'eau comme bien public par destination (ou intermédiaire) induirait alors une gestion facilitant la production de biens publics mondiaux premiers (ou absolus) tels la santé ou la sécurité internationale.

LA RECHERCHE DES FONDEMENTS D'UNE POLITIQUE INTERNATIONALE DE L'EAU

Des confusions conceptuelles

Le concept de biens publics mondiaux apparaît comme étant une perception, une orientation du type de gestion à apporter à un bien. Il permet de re-théoriser des manières d'agir existantes, sans changer à priori ces modes d'intervention. Il est incapable, ou n'a pas vocation, à déterminer la nature¹⁶ du bien dont il prétend repenser la gestion. En opposant aux maux mondiaux une production accrue de biens publics mondiaux, la théorie développée par le Pnud définit ces biens publics davantage par leur finalité que par leur nature. Les critères de rivalité et d'exclusion renseignent sur les modes de gestion du bien, et sur les gestions conjointes à mener avec d'autres biens. Le problème réside dans le glissement subreptice du mode de gestion au régime de propriété appliqué au bien. On assimile ainsi un bien public mondial, instrument de gestion, à un bien commun ou un patrimoine mondial (qui détermine une propriété collective, voire mondiale de la ressource, contestable dans le cas de l'eau), sans constater le changement de registre du langage et des concepts. Le classement des biens en fonction des critères d'exclusion et de rivalité entretient des confusions entre biens de nature différente.

Les auteurs proposent ainsi d'utiliser le terme de biens publics mondiaux pour les biens purs et impurs, excluant uniquement les biens privés, estimant que les perspectives en termes de politique publique sont les mêmes. Or ce raccourci est un amalgame porteur d'une conception des biens publics pouvant aller à l'encontre des objectifs des auteurs. Aussi intéressant soit-il, le classement en termes de rivalité et d'exclusion fait abstraction des régimes de propriété qui

¹⁶ Au delà de ses qualités physiques et chimiques, la nature d'un bien correspond principalement au régime de propriété qui lui est appliqué, et ses implications éthiques, philosophiques, sociales : qu'est ce que l'eau, en tenant compte de la variété de ses perceptions et de ses usages ?

peuvent être appliqués aux différents types de biens globaux. En effet, considérer un bien public mondial comme un bien en libre accès (bien ouvert ou *res nullius*), un bien en propriété commune ou un bien en propriété publique a d'importantes incidences sur la perception du bien public par les consommateurs et sur leurs stratégies de gestion.

Pour illustrer cette idée, nous pouvons critiquer l'analogie courante faite entre le pétrole au 20^{ème} siècle et l'eau au 21^{ème} siècle. Selon la classification de l'ouvrage *Global public goods*, le pétrole (ou plutôt une production stable pour un prix raisonnable du pétrole) est un bien de club, et l'eau un bien commun ou une ressource à gestion partagée. Mais tous les deux sont une forme impure de biens publics mondiaux. Or, les logiques qui commandent la gestion de ces biens sont opposées. Le pétrole dépend du régime du bien privé (ou plus rarement du domaine public comme en Arabie Saoudite et au Mexique) : le propriétaire de la zone du terrain est alors également propriétaire des nappes pétrolières souterraines. Peut-on envisager d'appliquer cette même conception de la propriété à l'eau douce pour une gestion durable de la ressource ? Sa qualité de ressource renouvelable doit la distinguer définitivement des minerais ou des hydrocarbures, dont les lois du marché suffisent à assurer la régulation et la production. Ne faut-il pas considérer l'écosystème régional, les utilisateurs traditionnels, les choix politiques nationaux (l'eau pour l'agriculture, pour l'industrie...) ? Ne faut-il pas s'interroger sur la pertinence d'un régime de propriété unique des ressources en eau (bien ouvert, bien public ou bien commun) ? On rejoint ici la distinction entre bien économique et bien de marché. Dès qu'il y a rareté d'une ressource, il y a des rivalités de consommation. Cette compétition crée la valorisation de la ressource, ce qui ne se traduit pas uniquement en termes de prix. Les règles du marché, de l'offre et de la demande, ne doivent pas seules déterminer le choix des usagers de la ressource. Les Organisations internationales telles la Banque mondiale ou le Partenariat mondial pour l'eau soutiennent des conceptions de la valorisation très larges¹⁷. La valeur économique comprend ainsi, en plus de la valeur pour les usagers, la valeur des eaux non utilisées qui pérennisent l'écosystème (et les usages qui y sont liés) ou la valeur sociale d'un usage, même s'il n'est pas le plus efficient (évaluation de la fonction sociale de l'agriculture, des choix politiques de sécurité alimentaire).

¹⁷ BRISCOE John, *Water as an economic good : the idea and what it means in practice*, Washington DC, The World Bank, Paper presented at the World Congress of the International Commission on Irrigation and Drainage (Caire, Egypte), Septembre 1996, 24p. et Partenariat pour l'eau, *La gestion intégrée des ressources en eau*, Stockholm, GWP, TAC background papers n°4, 2000, 76p.

Adapter les politiques internationales aux modes de gestion et de propriété locaux

Le concept des biens publics mondiaux étant déjà existant, l'originalité des auteurs de *Global Public Goods* est de justifier les maux globaux par l'insuffisance des biens globaux. L'immédiate séduction suscitée par cette idée est refrénée par l'improbable identification des biens publics mondiaux. Celle-ci s'opère par le haut : à l'aide des critères d'exclusion et de rivalité, on définit trois catégories (une pure et deux impures) ; il s'agit ensuite de déterminer les biens s'inscrivant dans le modèle théorique. Ce mode opératoire revient à généraliser les caractéristiques et la gestion d'un bien dont la perception et les usages sont variés sur le terrain. Privé de sa référence concrète, le bien perd de sa souplesse potentielle de gestion, et prive de fondement pratique la théorie des biens publics mondiaux. Car la théorie se base sur l'adéquation de caractères généraux de biens à des critères de gestion et de finalité.

Ne pourrait-on pas imaginer un classement qui ait pour origine et contenu tous les régimes de propriété existants? (cette exemple n'est pertinent qu'avec les ressources et biens matériels). Il s'agirait donc de définir des régimes de propriété (dans le cas de l'eau, il faut intégrer les droits de propriété et les droits d'usage) auxquels on associe des politiques de gestion coordonnées pour la réalisation d'un objectif. A partir de ce recensement, qui tient compte des différents usages et perceptions d'un bien, on attribuerait à chaque type de propriété (quel que soit le bien) un mode de gestion adapté qui contribuerait, en l'occurrence, à l'affaiblissement des maux mondiaux. Cette ambition du Pnud semble grevée par des critères d'identification provenant de la définition économique des biens publics mondiaux. La typologie qui en sortira sera toujours contestable. De plus, la classification n'a que peu d'intérêt au regard de sa finalité: pourquoi distinguer des biens purs et impurs si leur gestion contribue, directement ou non, à l'extinction des maux globaux ? Si le but est de produire davantage des biens publics mondiaux, leur identification est alors un préalable, mais s'il s'agit de limiter les maux globaux, la distinction opérée entre les biens devient superflue du moment que leur gestion a au moins des effets régionaux ou cumulatifs. (Les deux objectifs sont bien sûr liés, puisqu'à chaque bien mondial correspond un mal mondial)

Trouver un fondement aux biens publics mondiaux ne correspond pas à une justification de la finalité « biens globaux contre maux globaux », mais conférerait aux politiques de gestion qui en découle une base concrète, et donc un surcroît de légitimité aux yeux des usagers.

Telle quelle, la théorie proposée par le Pnud est un outil de gestion détaché de la variété des usages, se superposant aux modes de gestion actuels. Le régime de propriété d'un bien conditionne la perception et le rapport que les usagers ont avec celui-ci. Fonder des politiques

de gestion sur les différents types de propriété permettrait également de les adapter plus facilement à des finalités, comme le développement durable ou la limitation des maux globaux.

Une autre manière de contourner l'absence de fondement à la théorie des auteurs de *Global Public Goods* est d'attribuer à l'eau un statut universalisant (éthique et indirectement juridique). Dans cette perspective, la réalisation d'un droit à un volume vital d'eau, conçu comme un droit de l'homme, ferait de l'eau un bien public mondial pur par « destination ». Il n'y a alors plus rivalité de consommation. On associe à cette idée des formes d'appropriation collective de l'eau. L'eau devient ainsi un bien commun, ou un patrimoine commun de l'humanité (ou mondial). Or ces concepts universalisants sont contestables. Qualifier l'eau de bien commun revient à imposer une perception unique de la ressource (res communis) et de la manière de la gérer. Les usages de l'eau se répartissent au contraire par genre, caste ou lois traditionnelles, comme dans le village de Merka (région du Rann of Kutch) en Inde¹⁸, qui se caractérise par l'absence d'une communauté homogène (l'intérêt du groupe social n'est pas univoque). L'étude d'une zone au sud de Fez au Maroc¹⁹ montre encore que les individus ont un droit personnel sur l'eau agricole, dissociable de la propriété de la terre. Et le droit interne français considère l'appropriation d'une chose commune²⁰ (par opposition à un bien) comme inutile du fait de l'abondance qui la caractérise. Cette définition s'oppose à l'idée sous-jacente de protection de la ressource que porte l'idée d'un bien commun mondial (l'expression bien commun est elle-même un paradoxe en droit français).

La qualification de patrimoine mondial est également ambiguë, voire abusive. Tout d'abord, la notion de patrimoine commun (et qui plus est, de l'humanité) n'est pas consacrée de manière décisive par le droit positif international, bien qu'elle soit utilisée pour le Traité sur la Lune et quelques instruments de l'UNESCO. Ensuite le terme patrimoine n'est pas neutre. En plus du fait d'avoir une origine économique, la notion de patrimoine permet de faire des ressources naturelles auxquelles elle est appliquée un objet de propriété (certes, de l'humanité).

Ces qualificatifs souffrent surtout de leur improbable reconnaissance formelle dans l'avenir. Considérer l'eau comme un droit de l'homme, un bien commun ou un patrimoine commun de

¹⁸ MEHTA Lyla, à paraître, « Water, difference and power: unpacking notions of water "users" in Kutch, India », *International Journal of Water*

¹⁹ GANDIN Jean-Paul, *La conquête de l'eau. Du recueil à l'usage : comment les sociétés s'approprient l'eau et la partagent*, Paris, Fondation pour le Progrès humain, coll. : Dossier pour un débat, n°44, pp.24-25

²⁰ GAONAC'H Arnaud, *La nature juridique de l'eau*, Paris, Editions Johanet, 1999, p.26

l'humanité serait trop contraignant pour les Etats, car susceptible d'engager leur responsabilité (en matière de pollution des cours d'eau, d'approvisionnements urbains insuffisants). Ces concepts universalisants réduisent la variété des droits et usages de l'eau, et induisent une perception et une gestion de la ressource qui peuvent être comprises comme occidentales. Ils impliqueraient ainsi de nouvelles obligations et contraintes pour les Pays en développement, et une appropriation de fait des ressources déclarées patrimoine commun par les pays industrialisés et leurs entreprises (exemple de l'Antarctique géré par un « club de privilégiés²¹ » ou des grands fonds marins dont l'exploration nécessite des moyens techniques inaccessibles aux pays en développement). L'incorporation de ces concepts universalisants dans des Conventions et Traités internationaux repose sur un consensus peu vraisemblable.

Vers de nouvelles politiques de gestion de l'eau

La 3^{ème} partie de l'ouvrage *Global public goods* analyse les conséquences en termes de politiques publiques de la notion de biens publics mondiaux. On peut s'étonner des caractères généraux et peu novateurs de certains des principes dégagés. Les principes « d'intériorisation des externalités » ou d'une plus grande implication des acteurs non-gouvernementaux dans les prises de décisions, qui sont deux des trois éléments clés proposés dans cet ouvrage, ont déjà été préconisés dès 1972 (Stockholm et à Rio en 1992) ou intégrés à des programmes d'action (Framework for action) par le Global Water Partnership.

Concernant les stratégies à adopter pour produire des biens publics mondiaux, l'eau confirme sa bâtardise entrevue dans la critique des définitions des biens globaux. Il existe selon Inke Kaul trois démarches spécifiques pour produire trois classes de biens : La démarche additive (la multiplication des efforts de tous les acteurs est nécessaire pour produire le bien), l'aide au maillon le plus faible (le bien n'est produit que si tous les acteurs, au moins d'une même région interviennent ensemble ; il faut donc aider l'acteur qui a le plus de mal à assumer sa part) et une innovation déterminante ou une percée décisive (vaccins libres de brevet).

Or une gestion régionale des ressources en eau comme bien public mondial reposerait sur les stratégies dites additives et du maillon le plus faible. La multiplication d'accords régionaux sur l'eau permettrait de faciliter la production des autres biens publics mondiaux. Et au sein d'une institution de bassin international, le retard d'un partenaire risquerait par exemple de réduire les efforts des autres Etats membres pour améliorer la qualité de l'eau.

²¹ GAONAC'H Arnaud, *précité*, p.74

Comme nous l'avons montré, la reconnaissance d'une dimension universelle de l'eau est problématique. La qualification de bien public régional s'appliquerait plus opportunément. Mais il faudrait enfin considérer non pas l'eau mais la gestion commune des ressources d'un bassin hydrographique comme un bien public régional. La perspective régionale permet d'adapter les méthodes de gestion aux usages locaux, par delà les nationalités. Et l'appellation de bien public régional se justifie par la contribution de la gestion des ressources en eau partagées à la production d'autres biens publics mondiaux, régionaux ou même nationaux, tels la sécurité et la stabilité régionale, la protection des écosystèmes, une offre en denrées alimentaires constante ou en croissance, l'élimination progressive des conditions favorables à la transmission des maladies, la protection d'industries dépendant des ressources comme les pêcheries ou la navigation... Dans cette conception, la gestion des ressources en eau est à la fois une ressource à gestion partagée (responsabilité partagée de ses usages et de sa protection) et un bien de club (Un Etat n'appartenant pas à l'organisme commun de gestion d'un bassin international est exclu des bénéfices de cette gestion).

A nouveau, le concept des biens publics mondiaux a essentiellement un intérêt rhétorique et terminologique, par la finalité généreuse qu'il induit (production suffisante de biens publics mondiaux). L'apport de cette théorie se limite à une nouvelle perception et qualification des instruments de gestion existants. Les règles générales de gestion que l'on peut en déduire sont déjà prônées par les Organisations spécialisées dans le secteur de l'eau (Conseil Mondial et l'Eau, Partenariat Global de l'eau, Banque mondiale...) depuis plus de dix ans. La gestion intégrée, ou gestion holistique²² des ressources en eau est une application du principe du développement durable (on note que ce dernier concept est indissociable de l'idée de patrimoine, transmis aux générations futures). Elle correspond à une participation élargie à la gestion des ressources à l'échelle des bassins versants, impliquant les usagers, les sociétés de services, les collectivités locales et les Etats, dans des institutions dédiées, même si les gouvernements doivent accepter une limitation de leur souveraineté sur les ressources dans le cas de bassins internationaux.

Dans cette perspective, la définition de l'eau comme patrimoine commun régional (correspondant à un bassin hydrographique international) pourrait être envisagé dans des Etats où une responsabilité commune sur la ressource est déjà reconnue. Il ne s'agirait que d'une transposition régionale du concept de patrimoine commun de la nation que l'on retrouve dans

²² Ou IWRM pour Integrated Water Resource Management.

de nombreux pays pour qualifier les ressources en eau (France, Mexique...), ou du devoir de protection des ressources par l'Etat, présent dans diverses Constitutions nationales (Cambodge, Panama, Ouganda...). Ce concept de patrimoine commun régional s'adapte également aux ressources non-appropriées ou appropriées par la puissance publique, mais dont la liberté d'user n'est pas entravée (mais le droit de disposer de la ressource est impossible). De manière générale, on tend à distinguer le droit de propriété et le droit d'usage. Une appropriation, privée ou publique, ne détermine pas l'usage²³. La possession de ressources en eau ne signifie pas le droit de les utiliser exclusivement et librement. En revanche, on constate que, qu'elle que soit la notion de propriété collective critiquée, c'est la conception d'une propriété individuelle de l'eau qui est en déclin.

La théorie des biens publics mondiaux permettra peut-être de relancer le débat sur la nature de l'eau par un renouvellement de la formulation des enjeux. Au delà des mots (l'eau est-elle un droit ou un besoin ?), la notion de bien public peut aider à faire comprendre la source des divergences. Il faudrait dès lors insister sur les régimes de propriété servant de base à la gestion de la ressource, qui sont sous-évalués dans l'ouvrage publié par le PNUD, et qui devraient être le préalable à des politiques de gestion des ressources naturelles en général. Les qualifications globalisantes, tels que bien public mondial, bien commun, patrimoine commun de l'humanité ou droit de l'homme, sont inadaptée ou inapplicables à l'eau. Et associer l'eau à un bien public régional n'impliquerait que des politiques de gestion déjà préconisées dans le cadre de la gestion intégrée des ressources. La théorie des biens publics mondiaux vient enrichir, sans le trancher, le débat sur la nature de l'eau par un renouvellement terminologique, mais elle ne renouvelle pas les solutions préconisées et les concepts centraux auxquelles elle reste liée (bien commun, patrimoine mondial, droit de l'homme). Elle ne semble être, dans le cadre de la gestion des ressources naturelles, qu'un approfondissement du développement durable.

On déplorerait que les auteurs de *Global Public Goods* rattachent la théorie des biens publics mondiaux aux partisans de la reconnaissance de l'eau comme un droit de l'homme, ce qui

²³ BARRAQUE Bernard, « De l'appropriation à l'usage : l'eau, patrimoine commun », in CORNU Marie, FROMAGEAU Jérôme, *Genèse du droit de l'environnement. Volume II. Droits des espaces naturels et des pollutions*, Paris, L'Harmattan, Coll. Droit du patrimoine culturel et naturel, 2001, pp.216-217

serait probablement l'appauvrir. Or des travaux préparatoires²⁴ de juin 2001 du prochain ouvrage sur ce sujet (« Providing Global Public Goods : making Globalization Work For All ») laissent penser le contraire. Le chapitre 10 s'intitulerait « Access to water – as a basic human right²⁵ »...

Bibliographie

- Académie de l'eau, *La Charte sociale de l'eau. Une nouvelle approche de la gestion de l'eau au XXIème siècle*, Paris, Textuel (Agences de l'eau, Académie de l'eau, World Water Vision), 2000, 287 p.
- BARRAQUE Bernard (dir.), *Les politiques de l'eau en Europe*, Paris, La Découverte, coll. Recherche, 1995, 303 p.
- BARRAQUE Bernard, « De l'appropriation à l'usage : l'eau, patrimoine commun », in CORNU Marie, FROMAGEAU Jérôme, *Genèse du droit de l'environnement. Volume II. Droits des espaces naturels et des pollutions*, Paris, L'Harmattan, Coll. Droit du patrimoine culturel et naturel, 2001, pp.213-239
- COMBACAU Jean, SUR Serge, *Droit international public*, Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, 5^{ème} éd., 2001, 812p.
- COSGROVE William J., RIJSBERMAN Frank R. (pour le Conseil Mondial de l'Eau), *World Water Vision. Making Water Everybody's Business*, Londres, Earthscan, 2000, 108 p. + Cd-Rom
- « De l'eau pour demain. Stratégies, conflits et coopération », *Revue Française de Géoeconomie*, n°4, hiver 1997-1998, pp. 37-204
- GANDIN Jean-Paul, *La conquête de l'eau. Du recueil à l'usage : comment les sociétés s'approprient l'eau et la partagent*, Paris, Fondation pour le Progrès humain, coll. : Dossier pour un débat, n°44, pp.24-25
- GAONAC'H Arnaud, *La nature juridique de l'eau*, Paris, Editions Johanet, 1999, p.26
- GLEICK Peter, « The human right to water », *Water Policy*, 1999, 1 (5), pp. 487-503
- HALL David, *Water in public hands*, London, Public Services International Research Unit, 2001, 34p. Disponible sur www.psir.org
- KAUL Inge, GRUNBERG Isabelle, STERN Marc A., *Global public goods. International cooperation in the 21st Century*, New York, Oxford, Oxford University Press, 1999, 549p.
- KAUL Inge, « Biens publics globaux : un concept révolutionnaire », *Le monde diplomatique*, Juin 2000, pp.2-3
- LACOSTE Yves, « Géopolitique de l'eau », *Hérodote*, 3^{ème} trimestre 2001, n°102, pp. 3-18, dans un numéro spécial d'*Hérodote*
- LAROCHE Josepha, *Politique Internationale*, Paris, L.G.D.J., 2^{ème} éd., 2000, 616p.
- « Le partage de l'eau », *Pour*, L'Harmattan, n°127/128, mars 1991, 187p.
- « L'eau, bien commun de l'humanité », *Manière de voir*, mars-avril 2000, 2^{ème} partie d'une numéro spécial intitulé « Soulager la planète », pp. 15-30

²⁴ « Providing Global Public Goods : making Globalization Work For All », *Terms of references*, Office of Development Studies, Juin 2001, pp.2, 21 et 22

²⁵ Le chapitre consacré à l'eau s'intitulerait désormais : "Positioning Water on the Local/Global/Private/Public Continuum: The Policy Choices Entailed", mais considèrerait le droit de l'homme à l'eau comme un bien public mondial, et s'interrogerait sur les moyens de le réaliser.

- LECLERC Guy, RAES Thierry, *L'eau : une problématique financière mondiale. Un enjeu majeur pour le développement durable au XXIème siècle*, Paris, coll. Les Cahiers du Développement Durable, PriceWaterHouseCoopers, Mars 2001, 37 p.
- LE PRESTRE Philippe, *Ecopolitique internationale*, Montréal, Guérin Universitaire, 1997, 556p.
- MARGAT Jean, TIERCELIN Jean-Robert (coordonnateurs), *L'eau en questions*, Paris, Romillat, 1998, 301 p.
- Ministère des Affaires Etrangères, *Développement : 12 thèmes en débat*, Paris, Direction générale de la coopération internationale et du développement, 2000, Chapitre 3, pp. 27-32
- Ministère des Relations internationales du Québec, *Les enjeux stratégiques de l'eau et les initiatives internationales récentes*, Québec, Série sur les enjeux internationaux de l'eau, Vol. 1, 54p.
- Ministry for Foreign Affairs of Sweden, *Transboundary Water Management as an International Public Good*, Stockholm, coll. Development Financing 2000, Study 2001 : 1, 101p.
- MUTIN Georges, *L'eau dans le monde arabe*, Paris, Ellipses, coll. Carrefours de Géographie, 2000, 156p.
- « Naissance des biens publics mondiaux », *Courrier de la planète*, n°55, 1-2000, 56p.
- Partenariat pour l'eau, *La gestion intégrée des ressources en eau*, Stockholm, GWP, TAC background papers n°4, 2000, 76 p.
- PETRELLA Ricardo, *Le manifeste de l'eau. Pour un contrat mondial*, Paris, Labor, 1998, 151p.
- ROCHE Pierre-Alain, « L'eau au 21^{ème} siècle : enjeux, conflits, marché », *Ramses 2001*, Paris, Dunod, pp. 79-93
- SEVERINO Jean-Michel, « Refonder l'aide au développement au 21^{ème} siècle », *Critique Internationale*, n°10, janvier 2000, pp. 75-99
- SIRONNEAU Jacques, *L'eau. Nouvel enjeu stratégique mondial*, Paris, Economica, coll. Poche Géopolitique, 1996, pp. 111 p.
- SIRONNEAU Jacques, « Droit et gestion de l'eau. Grandes tendances mondiales et applications récentes », *Revue Juridique de l'Environnement*, Paris, CNRS, 1998-3, pp. 301-317
- SMOUTS Marie-Claude (sous la responsabilité de), « Politiques de la biosphère », *Critique internationale*, dossier, n°9, octobre 2000, pp. 115-175
- Water Security for Cities, Food and Environment – Towards Catchment Hydrosolidarity*, 2001 SIWI Seminar, SIWI Proceedings, report n°13, 112p.

Documents de travail

PNUD

« Providing Global Public Goods : making Globalization Work For All », *Terms of references*, Office of Development Studies, Juin 2001, 36p.

« Providing Global Public Goods : making Globalization Work For All », *Annotated Book Outline*, 14 juin 2001, 3p.

« Providing Global Public Goods : making Globalization Work For All », *Briefing Note for the Executive Team Meeting*, 15p.

MEHTA Lyla, "Positioning Water on the Local/Global, Private/Public Continuum: The Policy Choices Entailed", draft paper (janvier 2002), à paraître dans *Providing Global Public Goods : making Globalization Work For All*, 2002

Agence Française de Développement

« Note de problématique sur les biens publics mondiaux. Comment aborder la question à l'AFD ? », DPE, 12 février 2001, 15p.