

L'Etat, le marché, la communauté : comment améliorer la gestion de l'eau ?

Didier CHRISTIN, 2010

Ces dernières décennies, deux grandes approches ont très largement dominées les politiques de l'eau : le marché et l'Etat. Pour les tenants de la première approche, « le marché », la privatisation des ressources en eau devait permettre une gestion durable de celles-ci, du fait des vertus attribuées au « marché », de la régulation attendue de celui-ci par adéquation entre les offres et les demandes en eau. Pour les tenants de la seconde approche, « l'Etat », l'appropriation par la puissance publique des ressources en eau allait assurer – par la définition et la mise en place de normes, de règles, de lois, de techniques aussi, s'appliquant à tous et en tout lieu – une gestion durable de l'eau.

Quelle place pour la « société » dans les politiques issues de ces deux grandes approches ? Elle est marginale. Pour le dire de façon schématique, dans le premier cas, c'est le propriétaire qui agit en tant qu'individu, le marché doit susciter *in fine* un comportement vertueux de chacun et une bonne intégration des multiples actions individuelles. Dans le cas de l'Etat, c'est la collectivité qui définit et met en œuvre (ou délègue...) les actions de gestion de l'eau. Le rôle attendu du citoyen est de contribuer financièrement à ces politiques et de se conformer aux règles et aux normes définies par ailleurs.

Plus récemment, plusieurs constats ont conduit à l'inflexion de ces politiques publiques. D'une part, dans les faits, ces deux approches se sont montrées insatisfaisantes du point de vue d'une réelle gestion durable des milieux aquatiques, c'est-à-dire d'une gestion permettant tout à la fois 1) la préservation sur le long terme d'écosystèmes fragiles ; 2) l'accès de tous à l'eau dans des conditions satisfaisantes ; 3) le développement des activités liées à l'eau. Le comportement des « acteurs rationnels » du marché comme celui des « citoyens » s'est révélé bien plus erratique que prévu. D'autre part, des travaux théoriques, menés en particulier par Elinor OSTROM – la récente prix Nobel d'économie – et ses équipes, ont permis de montrer que la question de l'appropriation, publique ou privée, de la ressource en eau n'était en rien le paramètre déterminant pour une gestion durable de celle-ci. Plus que cela, ces travaux ont montré que des communautés d'acteurs pouvaient, en dehors des règles du marché ou de celles de l'Etat, gérer de façon équilibrée l'eau sur le très long terme. Comme éléments au cœur de cette gestion, ces travaux mettent en particulier l'accent sur la confiance, la réciprocité, la capacité des acteurs à définir, mettre en œuvre et faire évoluer eux-mêmes les règles de gestion adaptées. Dès lors, le principe de favoriser la mise en place, au travers des politiques publiques, des dispositifs de gestion permettant d'associer les habitants des territoires à la gestion de l'eau s'est peu à peu imposé. Dans les communautés traditionnelles comme dans ces nouvelles politiques publiques, la place de la société dans la gestion de l'eau, non plus périphérique, est ici centrale.

Le marché, l'Etat et la communauté sont trois approches et trois modalités de gestion qui reposent sur et génèrent des systèmes de valeurs préférentiels : le progrès technique et la concurrence par exemple, la justice et l'égalité, la confiance et la tradition... Ces modes de gestion et ces systèmes de valeurs ont leurs atouts mais révèlent aussi de graves lacunes. Le marché peine à préserver sur le long terme les ressources naturelles, tend à produire des sociétés inégalitaires, individualistes. L'Etat freine la responsabilisation des acteurs, leur autonomie, et s'avère également peu efficace en terme de préservation des milieux aquatiques. Les communautés interdisent l'accès à une ressource vitale comme l'eau à toute personne non reconnue comme membre, leur gestion des ressources naturelles reposent sur la surveillance de chacun par tous, elles pénalisent l'innovation.

Comment dépasser les lacunes de chaque mode de gestion pris isolément et des systèmes de valeurs préférentiels sur lesquels ils s'appuient ? Dans un de ses articles, Elinor OSTROM encore, compare l'efficacité de plus de 150 réseaux d'irrigation au Népal. Son travail la conduit à constater que : 1) les réseaux d'irrigation les moins efficaces sont ceux qui, bien que traditionnels à l'origine, ont été modernisés techniquement et pour lesquels la gestion locale, assurée par les agriculteurs jusque-là, a été déstructurée ; 2) les réseaux à efficacité moyenne sont les plus traditionnels, c'est-à-dire ceux qui sont gérés par les agriculteurs mais avec des moyens techniques faibles ; 3) les réseaux les plus efficaces sont ceux qui ont pu combiner à la fois modernisation du réseau hydraulique physique (par intervention d'experts, gouvernementaux ou non) et gestion par les agriculteurs.

Au regard de ces travaux, il apparaît qu'une gestion durable de l'eau et des milieux aquatiques passe par une capacité à développer des modes de gestion reposant sur et permettant de générer des valeurs de tous ordres : marchandes certes, mais aussi écologiques, institutionnelles, culturelles, morales, spirituelles... Les récentes politiques publiques de l'eau, qui s'appuient sur la participation du public et la gestion par bassin versant, tentent d'emprunter, souvent très imparfaitement, cette voie délicate. Cependant une importante question demeure : là où le marché et l'Etat sont forts, comme sous nos latitudes, la gestion communautaire tend à être réduite à la portion congrue. Rien n'est moins évident dès lors de la préserver, la renforcer voire la faire ré-émerger.

Contribuer à faire ré-émerger la gestion en commun, à la conjuguer avec les autres modes de gestion aujourd'hui dominants que sont l'Etat et le marché devient un enjeu majeur tant pour le devenir des milieux aquatiques que pour celui de nos sociétés, étant donné l'importance de valeurs telle que la confiance qu'elle contribue à générer, valeurs qui tendent sinon à s'étioler. Mais rien n'est moins évident que de réussir ce pari. Cela passe par la mise en œuvre de processus adéquats sécurisés. Pour notre part, nous participons à concevoir et mettre en œuvre des interventions qui vont dans ce sens, basées sur un corpus de concepts, méthodes et outils lié à « l'approche patrimoniale », interventions présentées pour certaines dans des articles de précédentes lettres de Sol et Civilisation.