

Aqua Europae : Res Communis Omnium (nec publica, nec nullius)¹

La gestion de l'eau en Europe: un modèle pour les «objectifs du Millénaire²» ?

Par Bernard Barraqué, D.R. CNRS au LATTs-ENPC³

Résumé : Le vif débat opposant les alter-mondialistes aux partisans de la privatisation de l'eau va retomber : on a évoqué à la fois, une raréfaction de l'eau, aggravée par la pollution, qui conduirait à une privatisation devant assoiffer les pauvres de la planète, ou à des guerres entre Etats. Pessimisme qui répondait à l'optimisme des grands programmes des Nations Unies des décennies précédentes, fondant à l'inverse le développement économique sur la mobilisation de la « grande hydraulique⁴ » par les Etats, puis par des groupes privés multinationaux.

Or, on ne voit pas arriver les guerres de l'eau, la « grande hydraulique » est remise en cause, et les groupes privés sont loin de l'optimisme triomphant des années 1990. Ils quittent les pays et les villes conquis les uns après les autres, pour se replier sur... l'Europe⁵. Les sciences sociales aident à dépasser ces paradoxes. Par exemple, l'indice de stress hydrique qui fixe un seuil d'alerte à 1000 ou 1500 m³/hab/an, ne tient aucun compte des demandes en eau⁶. Or pour boire un homme a besoin d'un seul mètre cube par an environ, et pour vivre confortablement, un européen du nord en prend entre 50 et 80 à ses robinets. On est très loin des seuils d'alerte. La différence vient des besoins d'eau des plantes et animaux que nous mangeons. Dans les pays tempérés ils sont apportés naturellement par la pluie.

Faut-il absolument investir en hydraulique pour que les pays arides atteignent l'indépendance alimentaire, ou pire, nous aident à nous affranchir des saisons, au prix d'impacts sur l'environnement graves, et d'effets sociaux catastrophiques ? Un autre modèle de développement et d'échanges est-il possible ? En tout cas, ne pas tenir compte des usages de l'eau, et fixer des volumes par habitant arbitrairement, c'est déjà accepter le modèle "hydraulique de l'offre" trop longtemps dominant. Certains économistes libéraux pensent qu'il faut remplacer ce modèle par une gestion "par la demande", c'est à dire par des tarifications au coût réel et des marchés de la ressource en eau. Mais ces marchés n'existent pas, heureusement, même en Californie ! Dans la plupart des systèmes juridiques, l'eau demeure 'la chose commune de ses riverains', et un tiers étranger ne peut l'acheter librement.

Ainsi, depuis la loi de 1992, en France, toute l'eau fait officiellement partie du "patrimoine commun de la Nation". Ce terme désigne des biens dont la répartition se fait selon des règles d'usage définies par la communauté des ayants-droit, en décalage avec ce que le Code civil sépare en deux en termes d'appropriation, la propriété privée et le domaine public. Ce n'est donc pas parce qu'on est propriétaire de l'eau (souterraine), qu'on a le droit de l'utiliser librement. C'est souvent une communauté d'usagers qui définit le partage, règle les conflits, de façon à éviter la surexploitation. L'Etat démocratique n'est plus le maître des ressources, comme on l'imaginait partout dans le monde dans les années 1950, mais il conserve un rôle : garantir l'équité du partage de ce "patrimoine commun" qui inclut les ressources naturelles renouvelables à protéger. La notion de "gestion intégrée", qui correspond à ces nouvelles approches – dans le cadre croissant des politiques environnementales – conduit à une prise de distance avec ce qui a structuré dans les Etats libéraux les politiques de l'eau pendant un siècle et demi : l'opposition entre "public" et "privé". Cette dichotomisation peut être remise en question, au moins dans les faits, dans la gestion de la ressource, mais aussi dans celle des services urbains.

En effet, pour ceux-ci, la gestion publique locale recourt souvent à l'économie mixte entre public et privé ; en Allemagne où les villes possèdent des *Stadtwerke* (souvent en S.A. ou SARL) gérant plusieurs services urbains en réseau. Critiqué pour son manque de transparence, ce modèle résiste, et c'est à des niveaux territoriaux supra-locaux que de nouvelles et meilleures formes de gestion publiques sont recherchées.

Osons dire qu'en Europe, les rapports entre niveaux territoriaux de gouvernement sont plus importants que les rapports entre autorités publiques et entreprises privées.

En tout cas, il faut se garder de faire l'amalgame entre la privatisation des ressources (et les marchés de l'eau) – qui relève encore de la théorie économique - et celle des services publics d'eau et d'assainissement, qui, à part le cas Anglais, se limite aujourd'hui à la gestion courante et au renouvellement des installations. C'est parce que les collectivités publiques ont accès à de l'argent moins cher pour faire les investissements. En obligeant à une plus grande transparence, et à des remises en concurrence, les lois récentes permettent de faire baisser le prix de l'eau. Mais nous ne savons pas si ce n'est pas au détriment des investissements de renouvellement du patrimoine à long terme. Une lente dégradation des infrastructures s'ensuivrait ; et si les Européens, gagnés au libéralisme dominant, doivent accepter de remettre des subventions considérables au pot tous les 25 ans, à l'occasion du changement obligé de cadre institutionnel (cas de l'Angleterre), on ne voit pas le progrès de la libéralisation. C'est pourquoi, d'ailleurs, les Français auraient tort de continuer à pinailler sur la constitutionnalité des Agences de l'eau : contrairement aux accusations d'inefficacité que leur portent les économistes jacobins, et de « pompes à finances » des groupes privés faite par certains altermondialistes finalement conservateurs, si elles ont été responsables de l'augmentation du prix de l'eau des années 1990, c'est pour financer les investissements que nous aurions dû faire pour appliquer les directives de 1991⁷. Avec la crise politique, l'argent des agences de l'eau n'est pas dépensé, le gouvernement le prend, et la France est condamnée par la Cour de Justice européenne pour manquements à la politique de l'eau.

Il faut finir sur une note plus optimiste : les « intellectuels de l'eau européens ont par exemple réussi à arrêter le *Plan national hydro-illogique* espagnol⁸, et au delà, ils ont l'intention de montrer qu'au delà de leurs différences, les pays européens ont beaucoup en commun, et beaucoup à proposer de « raisonnable et équitable » pour dépasser le blocage de la politique mondiale de l'eau.

Bibliographie:

Les politiques de l'Eau en Europe. Bernard Barraqué. La découverte. Paris. 1995.

De l'appropriation à l'usage : l'eau, patrimoine commun, in M. Cornu, J. Fromageau (eds) Genèse du droit de l'environnement, Droit des espaces naturels et des pollutions (Vol.II), L'Harmattan, coll. Droit du patrimoine culturel et naturel, 2001, pp213-239.

Les marchés de l'eau en Californie: modèle pour le monde, ou spécificité de l'ouest américain? 1. La crise du partage du Colorado, in Responsabilité et environnement, Annales des Mines, n°28, Eska, Octobre 2002, pp 71-82 ; 2. marchés de l'eau ou économies d'eau ? in Responsabilité et Environnement, Annales de Mines, n°33, Eska, Janvier 2004, pp 60-68

Les services publics d'eau en France et en Europe, in Denise Pumain, Marie Flore Mattei (coord.), Données Urbaines, n°4, Anthropos – INSEE, coll. Villes, 2003, pp 387-399

Past and future sustainability of water policies in Europe, publié dans Natural Resources Forum (JNRF), Publication des Nations Unies, Blackwell Publishing, Oxford-Malden, vol. 27 n°3 Août 2003.

Autres références :

JP Haghe a fait sa thèse sur "la marchandisation de l'eau en France" dont un résumé très pédagogique et bien illustré se trouve sur le site de l'association H2O.net.

http://www.h2o.net/magazine/decouvertes/culture/histoire/marchandise/francais/marchandise_0.htm

¹ « **L'eau en Europe : un bien commun** (de tous les membres d'une communauté donnée = patrimoine). **Et non une chose publique, ni la chose de personne.** » Par ce titre, sont évoquées trois des quatre grandes catégories du Droit Romain dont le Droit Positif moderne, suite à la Révolution française guidée par la bourgeoisie naissante, n'aura finalement retenu que les trois catégories opposées majeures, *Res publica* (choses de l'Etat) ou *Res Nullius* (Chose de Personne, donc en accès libre à tous et non contrôlé) et, non évoquée ici, *Res Propria*, (ou chose privée,

souvent réduite à la Propriété privée exclusive), tout en négligeant la quatrième, *Res Communis Omnium* ou bien commun, dont le Droit positif a pourtant en pratique fait jurisprudence de nombreuses fois sous la pression des sociétés rurales en les reconnaissant tout en les minimisant, par exemple, les biens communs fonciers (communaux et sectionnaux) ou encore les droits d'eau communautaires antérieurs à la Révolution attestés par des titres. Ce retour sur la scène des biens communs patrimoniaux est à mettre à l'actif des préoccupations environnementales des dernières décennies et de la prise en compte des jurisprudences rurales d'Outre-mer par les sciences sociales.

² Suite à la Conférence du Millénaire organisée par l'ONU, les objectifs du Millénaire consistent entre autres « à réduire de moitié l'effectif de population n'ayant pas accès à l'eau « salubre » (ou une « source d'eau meilleure »), ni à l'assainissement d'ici à 2015 ». On notera l'ambition mais aussi la l'imprécision des termes (On ne parle pas d'eau potable).

³ LATTS-ENPC, Cité Descartes, F-77455- Marne la Vallée cedex 2.

⁴ Grands barrages et grands réseaux interconnectés.

⁵ Lors d'un conseil scientifique du groupe en 2000 ou 2001, la direction de Suez-Lyonnaise des Eaux, rebaptisée aujourd'hui Ondéo, reconnaît que sur 16 contrats internationaux, un seul est rentable. Il s'agit de celui du Maroc à Rabat-Casablanca où, pour des raisons quasiment historiques remontant à Lyautey et au Protectorat, la banque Indosuez-Crédit Lyonnais négocie de gré à gré avec le *Makhzen*, centre du pouvoir royal au Maroc. On y est loin d'un marché « libre et concurrentiel » étant donné la rente de situation.

⁶ Une définition simple de la demande en eau est la somme des utilisations (y compris environnementales) d'eau, et des pertes sur les réseaux.

⁷ Directives européennes concernant le traitement des eaux usées.

⁸ PHN : Plan Hydrologique National, qui prévoyait des transferts d'eau massifs inter-bassins fluviaux (Ebre-Segura, Rhône-Barcelone,...) et une expansion des terres irriguées dans l'aride Sud-Est espagnol (Andalousie) pour les productions d'agro-exportation.