

Entre bien marchand et patrimoine commun, l'eau au cœur des débats de l'économie de l'environnement

Iratxe Calvo-Mendieta
Olivier Petit
Franck-Dominique Vivien

Introduction

L'application des outils économiques traditionnels aux ressources en eau pose de nombreux problèmes aux économistes car, comme la plupart des ressources naturelles, celles-ci se prêtent mal aux échanges marchands, compte tenu d'un certain nombre de facteurs qui affectent leur usage et leur gestion. Malgré tout, depuis les années 1950, une littérature croissante est consacrée à l'économie de l'eau, attestant des problèmes aigus que la gestion de cette ressource pose sur le plan qualitatif comme quantitatif. Or, au lieu de considérer l'eau comme un actif spécifique (à la fois facteur de production, bien de consommation final, élément concourant à l'identité d'une communauté d'utilisateurs, mais aussi support de vie des écosystèmes), les économistes ont entrepris de mobiliser les catégories de l'économie néoclassique et de requalifier certaines des caractéristiques non marchandes de l'eau dans les termes d'une économie basée sur le référentiel marchand. Cette entreprise a contribué, à l'échelle internationale, à la reconnaissance de l'eau comme « bien économique » (principe 4 de la déclaration de Dublin, 1992) et guide aujourd'hui nombre de programmes soutenus par les agences de développement et les bailleurs de fonds internationaux.

Pourtant, dès les années 1970, le droit international de l'environnement investit les ressources naturelles d'une autre dimension, en leur conférant un caractère patrimonial, parfois présenté comme le contrepoint de la dimension marchande. C'est d'ailleurs sous cet angle que les mouvements alter-mondialistes, en se référant à la notion de patrimoine, soulignent les dangers d'une vision purement marchande de l'eau. Leurs arguments font écho – parfois sans le savoir – à des travaux conduits en France depuis plusieurs décennies. En effet, la « gestion patrimoniale », courant initié par des opérations de recherche-intervention menées au milieu des années 1970, vise à réconcilier les acteurs en conflit en proposant une méthode de négociation à l'échelle locale. Plus récemment, un certain nombre de chercheurs en économie se sont engagés dans un programme visant à reconsidérer l'analyse économique, en fondant une économie du patrimoine comme nouvelle grille de lecture face au référentiel marchand¹.

¹ Notons que le travail de mise en perspective de la marchandisation et de la patrimonialisation de l'eau douce et des services d'eau et d'assainissement constitue l'un des fils conducteurs du GDR « rés-eau-ville ». Ce GDR a en effet organisé plusieurs manifestations scientifiques pluridisciplinaires sur la marchandisation de l'eau (Paris, mars 2003) et sur la « mise en patrimoine » de l'eau (Arras, mars 2007) qui ont donné lieu à deux publications collectives (Baron, 2005 ; Petit, 2009). Le présent article permet de repositionner les termes du débat du point de vue de l'économie.

L'objectif de cet article est de mobiliser les principaux enseignements de ces deux courants afin de mettre en évidence la nécessité d'un dépassement de l'approche économique néoclassique, jugée insuffisante pour appréhender les processus de patrimonialisation de manière autonome. La gestion patrimoniale et l'économie du patrimoine proposent en outre une grille d'analyse des dynamiques patrimoniales, certes perfectible, qu'il est intéressant d'éprouver à partir de l'étude de la politique française de l'eau qui s'est progressivement ancrée dans une approche patrimoniale.

Ainsi, dans une première section, l'article revient sur la manière dont l'assimilation de l'eau à un bien marchand a été progressivement réalisée par l'économie néoclassique. Dans une deuxième section, seront présentés les principaux travaux économiques contemporains qui ont permis de mettre en avant la notion de patrimoine dans le domaine de l'eau, autant comme variable explicative que comme concept analytique. Dans une dernière section, sera proposée une lecture patrimoniale de la politique de gestion de l'eau mise en œuvre en France depuis plusieurs décennies.

L'économie standard des ressources en eau ou l'idéal marchand soumis à rude épreuve

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, de très nombreux projets d'infrastructure ont vu le jour à travers le monde, impliquant une ingénierie pour capter, dériver, stocker l'eau pour les besoins humains (barrages pour la production hydroélectrique ou l'irrigation, réseaux d'adduction d'eau potable, contrôle des inondations, etc.). Les ingénieurs et économistes ont alors appliqué les principes de l'analyse coût-bénéfice pour mesurer les impacts de ces grands projets. Eckstein [1958, p. 1] souligne ainsi : « Comme l'économie s'est développée, le besoin pour ces activités a crû également. La valeur des propriétés vulnérables aux inondations a augmenté, la demande d'énergie a doublé et redoublé, le trafic sur nos rivières a connu une forte expansion, les besoins en eau sont devenus plus aigus dans bien des régions, et même les usages récréatifs de nos lacs et rivières se sont multipliés ces dernières années. » La valeur économique de l'eau est donc reconnue et un ensemble de méthodes plus ou moins sophistiquées va être mobilisé pour calculer l'augmentation de bien-être produite par les projets d'aménagement.

Dans les années 1960, la publication des livres de Kneese [1964] et de Kneese et Bower [1968] marque une étape importante dans la formation d'une économie de l'eau. Prolongeant les travaux de Pigou [1920], ces auteurs recommandent de traiter les problèmes de pollution de l'eau par la mise en place d'une taxe ou d'une subvention, déterminée de manière à internaliser les externalités. Ainsi, pour contourner les difficultés rencontrées pour faire entrer l'eau dans les canons de l'économie de marché, l'idée est de jouer sur le prix de l'eau afin que celui-ci puisse refléter la prise en compte des phénomènes non-marchands. La recherche de l'efficacité demeure l'objectif essentiel et guide la manière dont l'économiste néoclassique s'empare de ces problèmes. Notons toutefois que si certains principes dérivés de ces propositions sont aujourd'hui institutionnalisés dans nombre de systèmes de régulation publique de l'eau, l'internalisation des externalités est rarement totale [Commissariat Général du