

**L'utilisation de l'eau : problème régional ou problème national. Les leçons de l'expérience américaine**

**Rullière G.**

L'eau

**Paris : CIHEAM**  
**Options Méditerranéennes; n. 14**

**1972**  
pages 31-37

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=CI01.0477>

To cite this article / Pour citer cet article

Rullière G. **L'utilisation de l'eau : problème régional ou problème national. Les leçons de l'expérience américaine.** *L'eau*. Paris : CIHEAM, 1972. p. 31-37 (Options Méditerranéennes; n. 14)



<http://www.ciheam.org/>  
<http://om.ciheam.org/>

Gilbert RULLIÈRE

## **L'utilisation de l'eau : problème régional ou problème national ? Les leçons de l'expérience américaine**

Aux États-Unis comme dans la plupart des pays de l'Europe occidentale, les politiques de gestion et d'aménagement des ressources en eau, dans la mesure où elles existent, accusent un caractère nettement régional. Cette orientation des politiques suivies en la matière s'explique facilement : elle est liée à des considérations d'ordre pratique. D'un côté, les besoins des principaux utilisateurs, plutôt limités, pouvaient facilement être couverts par des sources proches du lieu d'utilisation, sans dépense excessive. D'un autre côté, les moyens à mettre en œuvre à cet effet réclamaient, sauf cas exceptionnels, peu d'investissements et pouvaient par conséquent être financés sur les ressources des particuliers, des communes ou à la rigueur de la région. Dans ces conditions, l'ajustement de l'offre à la demande s'opérait sans trop de difficultés : plus précisément, cet ajustement n'exigeait pas une politique d'ensemble. Dans la très grande majorité des cas, le problème de l'eau était donc résolu à un niveau local ou tout au plus régional.

Avec la croissance des sociétés industrielles, les besoins quantitatifs en eau sont devenus tellement grandissants et les exigences de qualité tellement fortes que pour y répondre, il a fallu envisager des opérations de plus grande envergure, réclamant par là même un effort considérable d'investissement. Mais comme cet effort est venu à dépasser les moyens dont pouvaient disposer les régions, il a bien fallu souvent faire appel au concours financier des pouvoirs publics ou, comme dans le cas des États-Unis, des autorités fédérales. Cependant, en raison des circonstances historiques rappelées précédemment, cet effort d'investissement a eu lieu dans un ordre extrêmement dispersé, voire anarchique alors que l'intervention des instances supérieures à la région aurait dû conduire à une plus grande rationalisation des décisions d'aménagement des ressources en eau. Ainsi, dans un pays aussi décentralisé que les États-Unis, cette dispersion des investissements, conséquence presque inévitable de la localisation des sources d'approvisionnement en eau, n'a pas manqué d'entraîner des gaspillages ou des doubles emplois inutiles. Devant de telles carences, on s'est alors demandé très logiquement et toujours dans le même pays, si de cet effort d'investissement était sortie une politique d'ensemble, conçue à l'échelle de la nation tout entière et de ce fait cohérente. Poser une telle

question revient à mettre en cause l'action des organismes, surtout régionaux, chargés de l'aménagement et de la gestion des ressources en eau. Plus précisément, on a pu faire observer que si, d'un côté, des progrès substantiels ont été obtenus dans le domaine théorique de la définition et de la mesure des facteurs déterminant l'efficacité d'un système de ressources en eau, d'un autre côté, peu d'attention a été portée en revanche au problème de l'évolution ainsi que de la prévision, tant sur le plan de la quantité que de celui de la qualité, des besoins et des ressources en eau. On s'interroge donc sur l'efficacité de l'action des organismes régionaux chargés de la gestion et de l'aménagement des ressources en eau au regard des objectifs que l'on pourrait assigner à une politique conçue à l'échelle du pays tout entier et des moyens mis en œuvre pour les atteindre. Ce débat consistant à peser en termes différents le problème de l'eau et dont les États-Unis, semble-t-il, ont été les premiers conscients, s'est orienté autour de deux thèmes que l'on pouvait finalement pressentir :

— ne faut-il pas appliquer un prix plus juste pour l'eau ?

— une politique nationale de l'eau n'est-elle pas nécessaire ?

### I. — POUR UN PRIX PLUS JUSTE DE L'EAU

Face à la croissance des besoins en eau, il n'est pas besoin d'insister beaucoup sur la nécessité d'utiliser aussi efficacement que possible les sources d'approvisionnement existantes et de prévoir aussi dans les mêmes conditions de nouvelles sources d'approvisionnement. D'ailleurs tous ceux qui se préoccupent de la situation des États-Unis en matière de besoins et de ressources en eau sont en général d'accord pour estimer que le problème fondamental ne consiste pas dans la crainte d'une pénurie critique d'eau mais plutôt dans l'acceptation par les différents utilisateurs (domestiques, industriels ou agriculteurs) d'un prix plus élevé de l'eau. Un tel relèvement du prix s'impose pour deux raisons : les ressources en eau ne pourront être accrues que par des moyens coûteux : récupération des eaux usées, recyclage, épuration, réalimentation des nappes souterraines, adductions lointaines, dessalage de l'eau

de mer; d'autre part, la fourniture d'une eau de qualité donnée à certains utilisateurs entraîneront des charges à supporter relativement élevées. Dans le cas des États-Unis, deux circonstances aggravantes jouent en outre : le taux de développement économique varie fortement d'une région à l'autre; par ailleurs, les ressources en eau de surface et souterraines sont inégalement réparties.

En termes très simples, comme les villes grandissent et que les activités (irrigation, industries) utilisatrices d'eau se développent à une cadence rapide, on estime que cette expansion doit être suivie corrélativement d'un accroissement des disponibilités en eau. Cet accroissement est absolument indispensable si l'on ne veut pas provoquer un blocage de la croissance. A cet effet, il faudra donc investir des sommes considérables. Dans ces conditions, qui paiera? Est-ce le contribuable par le jeu des subventions publiques ou l'utilisateur sous la forme d'un prix beaucoup plus élevé de l'eau? En fait, quand on examine la réalité, le problème n'aboutit pas nécessairement à cette conclusion aussi nette et tranchée que cette alternative ou ce choix entre la subvention publique et le relèvement du prix de l'eau. Il se dégage une toute autre conclusion dès le moment que l'on tient compte de la structure, composée d'un certain nombre d'agences régionales, dans laquelle intervient l'effort d'investissements en matière d'eau. Par conséquent, rien ne sert d'accorder des subventions publiques ou de relever le prix de l'eau si par ailleurs une politique conçue à l'échelle de la nation n'est pas mise en œuvre. Telle est l'issue que soulignent à la fois le débat théorique et une illustration concrète, celle du détournement des eaux du fleuve Columbia.

### A) Le débat théorique

A bien des égards, l'eau représente un bien d'un caractère très particulier, en ce sens qu'il peut notamment rendre de multiples services. En d'autres termes, tout emploi par un usager de manque pas d'entraîner pour les autres une altération à la fois de la quantité et de la qualité disponible. Il en résulte que le concept « d'offre » de l'eau doit être regardé comme un concept très vague. Il n'est pas défini une fois pour toutes. Rien ne le prouve mieux d'ailleurs que la façon dont on pense parvenir à un accroissement des ressources disponibles en eau, en quantité et en qualité : traditionnellement, comme développement possible de ces ressources, on ne commence par voir que l'utilisation améliorée des eaux de surface, si bien que l'on néglige d'autres sources d'approvisionnement, notamment celles que le progrès technique peut ménager. En effet, l'accroissement des disponibilités en eau peut être obtenu par d'autres moyens, comme par exemple le recyclage de l'eau par les utilisateurs et par la mise en œuvre de procédés techniques propres à réduire les pertes possibles. En outre, la récupération des eaux usées et des eaux saumâtres, toute mesure préventive conduisant à une suppression ou à une réduction de la pollution peuvent être regardées comme

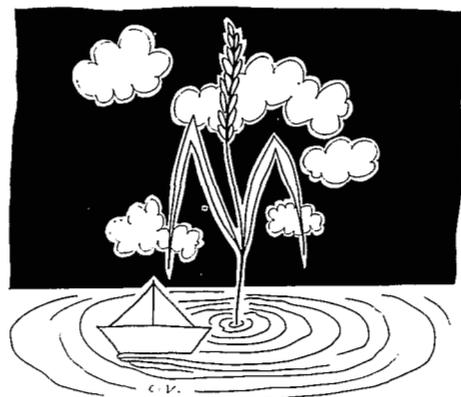
autant d'additions nettes à l'offre existante économiquement utile.

En conséquence, parce que l'offre d'eau apparaît flexible à différents points de vue, il est difficile de donner une réponse unique à ce que l'on peut appeler le problème de l'eau. Plus encore, on peut difficilement parler d'un problème d'ensemble et, corrélativement d'une politique nationale de l'eau. Dans la mesure où cette dernière peut exister, elle aura affaire non pas à un fait unique et homogène, mais à une foule disparate de problèmes régionaux, chacun d'eux présentant des éléments locaux caractéristiques tout en étant liés entre eux à un modèle national à travers des interdépendances croisées de l'offre et de la demande. On ne pourra jamais donner à l'avance une réponse simple et définitive toutes les fois qu'il s'agira de traiter de l'approvisionnement et de la qualité de l'eau d'une région déterminée. Dans ces conditions, les problèmes d'une région ne pourront être analysés et résolus à long terme que comme partie intégrante d'un programme national cohérent par le fait qu'il cherchera à favoriser la mise en œuvre continue de procédés techniques pouvant améliorer l'utilisation de l'eau et l'exécution des projets nécessaires pour satisfaire les besoins futurs.

De tous les aspects de ce problème naturellement complexe, le prix exigé pour l'utilisation de l'eau joue un rôle déterminant mais peu soupçonné. Or, sur ce point, il y a longtemps que l'on a dénoncé la tendance permanente à vouloir facturer le prix de l'eau très nettement en dessous de sa « vraie valeur ». En dehors des effets plus ou moins aléatoires que cette tendance peut comporter sur la répartition des revenus, la conséquence la plus importante tient au fait que l'eau n'est pas utilisée, dans ses différents emplois possibles, de la façon la plus économique. Lorsque l'eau n'est pas payée à son « juste prix », l'utilisateur tendra à la substituer à d'autres services productifs, dans toute la mesure du possible : cette substitution s'opère qu'il s'agisse d'irrigation, d'arrosage des jardins ou de pelouses, de la récupération des eaux usées, de refroidissement industriel ou de pollution (à travers le rejet des déchets). En règle générale, les utilisateurs sont très peu incités sinon pas du tout à économiser l'eau d'une façon ou d'une autre comme par exemple à travers une chasse au gaspillage ou à travers la mise en œuvre de procédés techniques conçus par d'autres. C'est d'ailleurs ainsi que naît la pollution; c'est parce que bien souvent, on estime l'eau comme étant sans prix que telle activité, industrielle ou agricole, se croit autorisée à rejeter ses déchets ou ses effluents. Dans ces conditions, on a pu se demander si une nouvelle politique nationale de l'eau ne devait pas s'attacher en priorité à la détermination du prix de l'eau, ce que le cas de l'utilisation de l'eau par certaines catégories d'usagers semblerait bien montrer.

En oubliant de faire payer aux usagers ou à certaines catégories d'entre eux l'eau à son « juste » prix, le résultat le plus évident auquel on aboutit est de faire croire qu'il existe une pénurie par rapport aux besoins réels. On peut, à cet égard, citer la situation très caractéristique créée

par l'impact d'une politique à long terme de soutien de l'activité agricole, axée sur la fourniture de l'eau à un prix inférieur ou, comme dans beaucoup de cas, à un prix nettement en dessous de celui que d'autres utilisateurs seraient éventuellement prêts à payer. Ainsi, dans la moitié occidentale des États-Unis, la majeure partie de l'eau consommée est utilisée à des fins d'irrigation. Sans un certain nombre de projets d'aménagement des ressources en eau, exécutés sur une grande échelle, jamais l'agriculture commerciale de l'ouest américain se serait autant déve-



loppée. Mais est-ce que subsistent à l'heure actuelle les conditions qui ont pu justifier le versement d'importantes subventions à l'agriculture sous le couvert d'une réduction préférentielle du prix de l'eau? Même s'il est encore admissible de subventionner la production agricole, n'existe-t-il pas d'autres procédures tout aussi efficaces que d'inciter les agriculteurs à consommer sans trop compter de l'eau, les laisser orienter leurs productions dans des directions peu conformes à l'intérêt collectif? Dans un deuxième temps, les agences fédérales et régionales sont contraintes à lancer et à mettre à exécution des projets prématurés et démesurés pour accroître les disponibilités en eau.

Cette situation est d'autant plus critique que l'eau qui sert à irriguer provient surtout de sources souterraines; en d'autres termes, l'agriculture opère sur les ressources une fonction analogue à une consommation sans restitution ou à un prélèvement sans contrepartie de type minier. Sur le plan de l'économie générale, cette vente de l'eau à un prix inférieur s'analyse en un transfert de revenus des agriculteurs pratiquant l'irrigation et aux dépens des autres utilisateurs et des contribuables, même s'il s'agit de produits soumis aux lois du marché. Pour les produits bénéficiant d'un soutien des prix, ce transfert se trouve évidemment accru. Bien entendu, on peut s'interroger sur ce que la nation gagne à ces transferts de revenus par l'intermédiaire du prix de l'eau.

Une politique de prix plus réaliste et plus juste, consistant à faire payer plus chère l'eau destinée à l'irrigation, ne condamnerait pas l'agriculture de l'ouest américain ou ne la ferait pas nécessairement retourner au désert. Pour certains produits, le relèvement du prix de l'eau sera purement et simplement répercuté dans le

prix de vente. Pour d'autres produits, les agriculteurs s'efforceront de s'adapter à des prix de l'eau plus élevés, soit en changeant de production, soit en luttant contre les gaspillages dans l'utilisation de l'eau, soit enfin en adoptant des méthodes de production économisant l'eau.

Certes, face à un relèvement du prix de l'eau, certains opposent que l'extension des surfaces irriguées est absolument indispensable pour écarter une pénurie alimentaire menaçante. Cet argument, tout en se plaçant sur le plan de l'économie générale est très discutable. En effet, il n'est pas du tout évident que la croissance de l'économie américaine réclame autant de surfaces cultivées pour satisfaire les besoins alimentaires ou pour approvisionner les industries textiles. Mieux même, les surplus permanents de produits agricoles qui encombrèrent depuis plusieurs décennies les États-Unis apportent la preuve contraire que le rythme du progrès technique a été tellement rapide qu'on devrait plutôt observer une stabilisation sinon une réduction des surfaces cultivées et de la main-d'œuvre même si la demande des produits agricoles augmente légèrement.

L'argumentation ne tient pas mieux lorsqu'on situe le débat au niveau de la situation agricole mondiale. En effet, d'aucuns soutiennent que les États-Unis ne doivent pas abandonner l'intensification de leur agriculture irriguée pour faire face à une demande alimentaire mondiale croissante. Une telle proposition ne peut qu'être mise en doute. Ce n'est certainement pas le moyen le plus efficace pour atteindre cet objectif que d'étendre les surfaces irriguées de l'ouest américain, en prélevant encore un peu plus sur une ressource déjà aussi rare que l'eau. Ce n'est pas cette solution qui doit être préconisée; il faudrait plutôt mettre à la disposition des pays menacés de pénurie alimentaire, une assistance technique et une aide en capital propres à faciliter un relèvement de la production alimentaire. Même dans le cas où l'agriculture américaine serait la seule à pouvoir satisfaire la demande alimentaire de certains pays, il est probable que l'affectation (voire la concentration) des moyens (y compris l'irrigation) sur les zones beaucoup plus productives donnerait des résultats bien supérieurs par dollar dépensé à ceux d'une expansion de la production, à partir des surfaces irriguées de l'ouest.

C'est donc à un réexamen de la politique agricole américaine auquel on est logiquement conduit en discutant du rôle des prix de l'eau et des agences fédérales ou régionales chargées de la gestion des ressources en eau. Inversement, ce réexamen ne peut pas être poursuivi sans que soient analysés à leur tour les différents objectifs et aspects du développement économique régional, particulièrement en ce qui concerne ceux relatifs à l'utilisation de l'eau. Ces différentes politiques sont liées entre elles : il n'est pas possible de traiter le rôle de l'une sans voir l'influence des autres. Par exemple, la politique de prix suivie en matière d'eau dépend dans une certaine mesure des objectifs de la politique agricole et de la politique régionale. Comme elle ne sera pas non plus sans exercer des effets sur l'une et l'autre précisément, si,

dans une région déficitaire en eau subsiste l'obligation d'approvisionner en eau à prix constants tous ceux qui s'y établiraient ou qui en créeraient une activité agricole ou industrielle de leur choix, cette orientation de la politique de l'eau contredirait le principe selon lequel l'efficacité du développement économique d'une région doit être fondée sur l'utilisation intensive du facteur de production le plus abondant dans la zone en question. En pratique, cette proposition signifie que le développement économique des régions considérées ne pourra avoir lieu que dans la mesure où des coûts de plus en plus élevés (donc croissants) sont imposés aux utilisateurs d'eau des régions avoisinantes et aux contribuables du pays tout entier. On peut alors se demander si une telle procédure n'est pas contraire à la plus élémentaire justice.

## B) Une illustration concrète : le détournement des eaux du fleuve Columbia

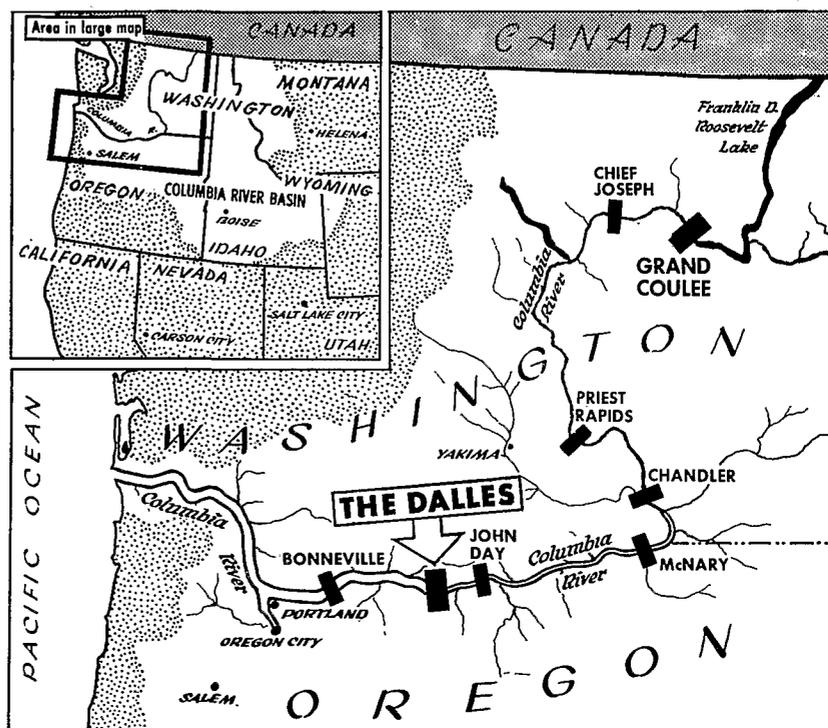
La plupart des problèmes évoqués précédemment se trouvent soulevés avec le débat très confus concernant le détournement éventuel des eaux du fleuve Columbia.

Rien ne s'oppose à ce que des individus ou des entreprises s'installent dans le Sud-Ouest des États-Unis en dépit du coût élevé de la fourniture supplémentaire d'eau. Les uns et les autres peuvent apprendre à économiser l'eau de telle façon que la valeur de cette dernière peut s'élever jusqu'au point où des transferts interrégionaux sur une grande échelle deviennent économiquement possibles. Mais cette situation est très différente de l'argument selon lequel la population du Sud-Ouest des États-Unis peut continuer à croître parce que l'approvisionnement en eau serait garanti, en quantités illimitées,

à un prix bien inférieur au coût total d'approvisionnement et avec une charge résultant de l'écart croissant entre les coûts et les prix supportés par le reste du pays. Alors qu'on admet facilement le fait que la population doive se déplacer d'une région à l'autre pour des raisons économiques et sociales, il ne semble pas que soit accepté le corollaire selon lequel le taux d'expansion régionale puisse être freiné aussitôt qu'un ou plusieurs facteurs de production critiques deviennent rares.

L'ignorance générale qui sévit en matière de relations entre l'eau et la croissance économique régionale a permis au Sud-Ouest de recueillir sans trop de difficulté l'adhésion à l'idée que les besoins en eau de la population (usages domestiques, agricoles, industriels) n'étant pas satisfaits, la crise d'approvisionnement ne pourra être résolue que si des travaux importants d'adduction avec détournement des eaux sont entrepris dans un avenir assez rapproché. Ce raisonnement semble oublier un fait clairement mis en évidence par une analyse économique approfondie, que l'utilisateur marginal d'eau, à travers tout le Sud-Ouest, est l'agriculture. La plus forte consommation d'eau est liée à l'expansion de cultures intensives, grosses utilisatrices d'eau; beaucoup de ces cultures ne seraient pas pratiquées ou seraient abandonnées si ceux qui recourent à l'irrigation devaient payer l'eau en fonction de son coût total. A ce moment là, la menace de pénurie d'eau ne pèserait plus autant sur les habitants de Los Angeles si la pratique de l'irrigation était réduite dans la zone de Los Angeles elle-même, aussi bien que dans les vallées du Nord et de l'Est.

Dès lors, le Congrès Américain, en accordant à l'agriculture des subventions sous des formes pouvant aller jusqu'à l'établissement d'un prix artificiel de l'eau, a donné une réponse évasive ou mal-



MAP OF NORTHWEST UNITED STATES SHOWS WATERSHED OF COLUMBIA RIVER (UNSHADED AREA) AND ITS SYSTEM OF DAMS. (59-16878)



*Vue aérienne d'un canal d'irrigation qui reçoit l'eau du réservoir Grand-Coulée, sur le fleuve Columbia, et qui irrigue une étendue large de 96 km et longue de 161.*

honnête, selon le point de vue où l'on se place. Si tous les mauvais programmes se justifiaient d'eux-mêmes en passant devant le Congrès américain, le bien-être économique du pays tout entier pourrait être mis en péril.

Il faut d'ailleurs remarquer que lorsqu'on cherche à critiquer le projet de détournement des eaux du fleuve Columbia, on insiste plutôt sur les dommages que pourraient subir la croissance économique des États d'origine. En aucun cas, on ne s'est efforcé de se livrer à un calcul économique plus global par le biais d'une appréciation quantitative fondée par exemple sur l'analyse avantage-coût : ne serait adopté que le projet dont le rapport bénéfice-coût serait supérieur à l'unité dans la mesure évidemment où tous les coûts seraient estimés avec la plus grande précision possible et effectivement supportés par les zones bénéficiaires des travaux d'adduction. Mais dans la réalité, tout se passe autrement. En effet, il ne faut pas croire que le projet fasse unanimité; de sérieuses réserves sont exprimées à son égard, même parmi les habitants du Sud-Ouest américain. Ces réserves expliquent l'insistance — contraire aux principes de bonne administration — mise pour faire cautionner le projet par un organisme aussi impartial et aussi prestigieux que le Bureau of Reclamation, même si les techniques d'évaluation de ce dernier font l'objet de nombreuses critiques de la part des spécialistes en matière d'économie de l'eau.

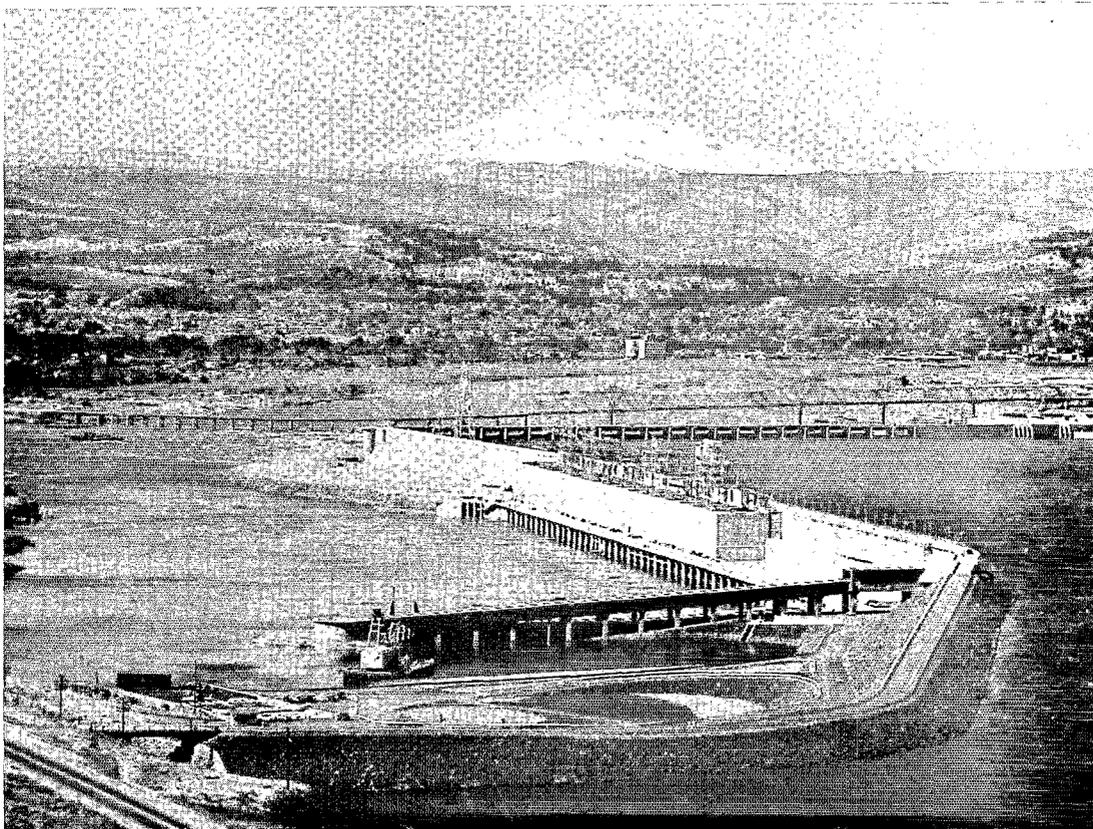
Le fond du débat relatif au projet de détournement des eaux du fleuve Columbia apparaît alors avec beaucoup de net-

teté : à l'occasion d'un projet d'aménagement des ressources en eau, chaque région essaie d'annexer à son profit le jeu des subventions fédérales. Dans ces conditions, on peut légitimement se demander se qui se passerait si le pouvoir fédéral ne distribuait aucune subvention destinée à l'aménagement des eaux. Très probablement, les différentes régions préoccupées par le problème de l'eau seraient amenées à agir différemment. S'il n'était pas possible de répercuter sur le contribuable fédéral la majeure partie des coûts de grands projets d'aménagement et de développement des ressources en eau, il est vraisemblable que les États (onze dans le cas du fleuve Columbia) appartenant à une même région s'arrangeraient pour trouver d'autres formules, à la fois possibles et avantageuses. La décision d'aménagement donnerait certainement lieu à une coopération plus poussée entre les États. Mais, une telle solution oublie qu'un projet peut concerner deux ou plusieurs régions à la fois, ce qui peut faire naître en conséquence des conflits que seule une autorité supérieure (en l'espèce le pouvoir fédéral) peut être en mesure de résoudre ou d'arbitrer. Dans ces conditions, il est à peine besoin de souligner que l'autorité supérieure pour trancher les inévitables conflits devra s'appuyer sur une vue d'ensemble du problème, l'amenant ainsi à établir un plan à l'échelle du pays tout entier et à concevoir une politique nationale en matière de ressources en eau. En conséquence, on peut en déduire qu'en longue période, le bien-être économique de chacun des États sera mieux servi par

l'adhésion à des concepts de plan d'aménagement visant la maximisation du bien-être national que par la mise en œuvre de projets de second ordre du fait qu'ils émergent sans aucun doute de la prise en considération d'avantages immédiats et instables.

## II. — POUR UNE POLITIQUE NATIONALE DE L'EAU

L'analyse précédente a montré que la mise en œuvre de projets — importants, coûteux et de longue durée — de développement des ressources en eau soulève des problèmes économiques difficiles que seule une autorité nationale impartiale semble pouvoir résoudre. Mais il faut tout de suite remarquer que ce n'est pas seulement pour trancher des conflits susciter par l'élaboration et l'exécution de plans qu'une autorité supérieure doit intervenir. Elle y est contrainte pour d'autres raisons. Tout d'abord, il ne faut pas oublier que les projets en matière d'eau souvent à vocations multiples (approvisionnement en eau, sources d'énergie, irrigation et contrôle des inondations) aboutissent à mettre en place des systèmes concernant beaucoup d'intérêts matériels et ne présentant qu'une souplesse extrêmement limitée face aux inévitables incertitudes d'une économie dynamique et rapidement croissante. Ensuite, ce secteur est marqué par de nombreux progrès techniques affectant soit l'eau elle-même, soit des sources alternan-



*Le barrage de Dalles : ce barrage contribue à rendre navigable le fleuve Columbia sur les 300 km qui le séparent de son embouchure dans le Pacifique ; il produit plus d'un milliard de kilowatts d'énergie électrique*

tives d'approvisionnement. Ainsi, en ce qui concerne l'énergie hydro-électrique, le calcul, au point de vue économique, des bénéfices, en tant que différences entre le coût de production de l'énergie hydro-électrique et celui de la meilleure option surestime, sur une longue période de temps, les avantages en ignorant les améliorations techniques éventuelles de l'énergie thermique. De même, les progrès constants observés dans le domaine de l'énergie nucléaire doivent rendre méfiants envers de grands projets à vocations multiples où la seule justification économique de l'investissement réside dans la production d'énergie électrique. Enfin, dernière cause possible d'intervention des pouvoirs publics, la rentabilité de l'investissement public dépend dans une grande mesure du choix d'un taux d'actualisation ; ordinairement, pour justifier tel ou tel investissement public, c'est un taux assez faible qui est proposé.

#### A) Les nécessités d'une politique régionale de l'eau

Au cours de ces dernières années, de grands pas ont été franchis dans la définition essentielle du problème de gestion de la qualité de l'eau (bien meilleure expression que celle de lutte contre la pollution). A ce sujet, on est bien obligé de reconnaître que la plupart des cas sérieux de pollution proviennent de ce qu'il est à la fois possible et profitable de répercuter le coût de l'élimination des déchets d'une firme industrielle ou d'une

commune sur d'autres utilisateurs de l'eau, qui ne disposent alors que d'une eau de qualité dégradée. L'adoption d'un tel comportement par certains utilisateurs aboutit à faire supporter à d'autres producteurs un coût supplémentaire pour améliorer la qualité de l'eau ou conduit à l'abandon de certaines productions parce que l'eau, dans telle qualité, ne convient pas, quel que soit le coût. De même, il est bien admis que le volume de l'eau utilisé, et par là le taux de pollution provoqué, n'est en aucune sorte une grandeur fixée à l'avance quel que soit l'utilisateur (domestique, agricole ou industriel). Si maintenant les redevances d'utilisation de l'eau en tant que milieu récepteur des effluents sont calculés de manière réaliste, le volume des déchets devant être traités peut être ramené à des niveaux beaucoup plus faibles. Mais toutes ces procédures ne peuvent être efficaces que si les différents problèmes liés à la qualité de l'eau sont analysés à l'échelle d'une région, voire de la nation, tout comme les mesures qui doivent être appliquées pour réduire le volume global des déchets rejetés.

Bien que la législation fédérale la plus récente pour établir des normes de qualité de l'eau ait ainsi accompli de grands progrès, il n'en demeure pas moins que ces dernières mesures doivent être complétées par des efforts considérables de recherche et d'expérimentation en matière de qualité de l'eau. En outre, il ne suffit pas de définir par l'analyse un système de minimisation du coût de traitement des déchets en fonction du système d'approvisionnement en eau, faut-il encore avoir réuni des données

chiffrées assez précises et assez nombreuses, pour que ce système soit opérationnel. En d'autres termes, si les normes de qualité de l'eau doivent se trouver établies au niveau de la nation, c'est dans un cadre aussi large qu'elles doivent être mises en application.

Tous les commentaires soulignent la nécessité dans le domaine de l'investissement public de grande échelle prévu pour accroître les ressources en eau, de tenir compte de tous les aspects et alternatives possibles. Ainsi, la construction d'une retenue d'eau qui ne couvre pas la totalité des coûts ou la vente délibérée d'eau en dessous de son prix à des utilisateurs agricoles ou industriels représentent des opérations indésirables non seulement du point de vue de la plus grande équité, mais aussi parce qu'elles fixent des ressources physiques ou humaines alors qu'employées dans d'autres activités, elles pourraient apporter une contribution supérieure à l'amélioration du bien-être de la collectivité tout entière.

Toujours dans la même optique, les responsables d'une politique nationale de l'eau devront très soigneusement prêter attention à la façon dont les valeurs présentes se trouveront liées aux valeurs futures. Plus précisément, la question posée est celle de savoir si, dans le domaine de l'investissement public en matière d'eau, le taux d'actualisation est calculé correctement. Alors que le choix d'un taux d'actualisation a été à l'origine de très nombreuses controverses, l'accord est à peu près unanime pour dénoncer les choix arbitraires des agences fédérales, en la

matière : ordinairement, il est si faible qu'il en résulte des erreurs assez graves dans l'estimation des coûts et des avantages, avec comme conséquence que les projets coûteux, d'une durée de vie excessivement longue sont favorisés au détriment d'autres projets plus souples et souvent plus efficaces.

Le même type de raisonnement souligne la nécessité d'une étude systématique des procédures d'urgence applicables aux développements imprévus de l'offre et de la demande. Une pénurie locale (comme celle qui est survenue en 1965 en Nouvelle Angleterre) reproduit sur une petite échelle les problèmes que pourraient rencontrer un jour la nation pour l'approvisionnement et la qualité de l'eau. Ce qui est dramatique, c'est que les variations de la consommation d'eau sont marquées par des écarts considérables par rapport à des chiffres moyens et que ces variations persistent sur de longues périodes de temps. Aussi, à tout moment, de sérieuses déficiences peuvent-elles surgir tant dans la quantité que dans la qualité de l'eau. Ces difficultés condamnent les organismes chargés de la gestion des ressources en eau à une surveillance de tous les instants, leur faisant ainsi perdre de vue des objectifs à plus long terme. Mais, ce qui est beaucoup plus grave, ce sont les gaspillages qu'entraînent l'insistance mise sur le fait que tous les projets de développement en eau doivent prévoir une capacité moyenne proche de la consommation de pointe pouvant être atteinte dans le concours de circonstances même le plus défavorable. Par exemple, si sont mis en place des dispositifs de lutte contre les inondations ou la sécheresse en fonction de la crue du siècle ou de la sécheresse la plus persistante, il s'ensuit que le coût exprimé en termes de capacité sous-utilisée sur de longues périodes peut dépasser le coût des rares circonstances contingentes auxquelles ils sont destinés à faire face. Dans ces conditions, ne vaudra-t-il pas mieux prévoir des installations en fonction de l'évaluation moyenne de la consommation et consacrer les sommes ainsi dégagées au financement des mesures d'urgence car tout de même, on n'est pas dépourvu de moyens alternatifs de lutte contre des événements aussi accidentels ou exceptionnels que les sécheresses, les inondations, les pollutions. Mais, là encore, les décisions impliquées par l'application de ces différentes mesures ne peuvent pas être prises à un niveau seulement local; bien entendu, si l'on suppose que c'est l'efficacité qui se trouve recherchée, il conviendra de replacer ces décisions dans un cadre beaucoup plus large, c'est-à-dire dans celui de l'économie tout entière. La nécessité d'une politique nationale de l'eau devient donc plus que jamais évidente.

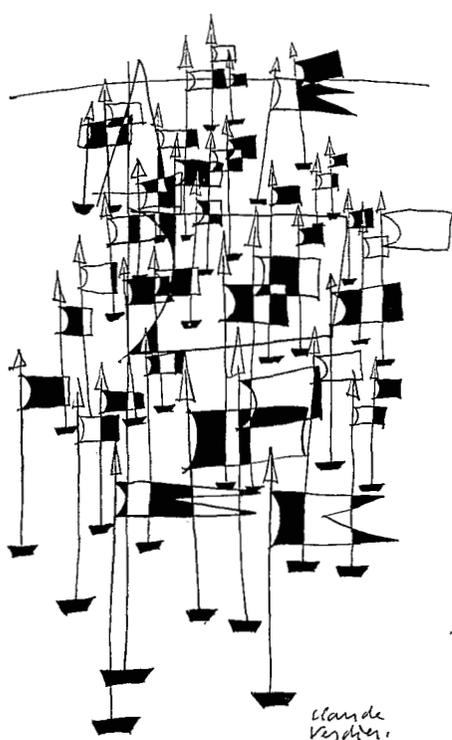
Enfin, plus récemment, est passée au premier plan la préoccupation de ce qu'on appelle l'environnement, c'est-à-dire l'influence de la croissance économique et de l'urbanisation sur la qualité de la vie en milieu rural ou urbain. Sur ce point, l'eau apparaît encore, avec l'air, au centre de ce problème puisque les loisirs en plein air, le nautisme, etc. mettent en cause inévitablement des utilisations concurren-

tielles de l'eau. Malheureusement, il s'agit de biens ou de services non marchands pour lesquels il n'y a guère de méthode applicable pour procéder à leur évaluation monétaire et pourtant, les uns et les autres jouent un rôle de plus en plus grand dans le bien-être à long terme de la population. Or, l'expérience du passé montre une tendance au sous-investissement en matière de loisirs en plein air et de commodités de la vie tant sur le plan quantité, qualité et diversité. Étant donné que ces nouvelles utilisations de l'eau entrent en concurrence et parfois en conflit et aussi dans la mesure où l'on suit la même ligne de raisonnement que celle tenue précédemment, des arbitrages deviennent souvent nécessaires que seuls d'ailleurs peut rendre une autorité agissant au plan de la nation tout entière. Bien entendu, cette évocation des problèmes au plan national n'exclut pas, bien au contraire, que soient menées des études détaillées dans des zones particulières où des décisions majeures et urgentes doivent être prises pour tenir compte des différentes utilisations concurrentielles de l'eau. Ce genre d'étude est absolument indispensable non seulement en raison de l'urgence des décisions mais aussi en raison du fait que beaucoup de décisions contraires à une utilisation de l'eau à des fins de loisirs sont pratiquement irréversibles. Aussi, une autorité nationale faisant appel à des spécialistes de compétences différentes (économistes, géographes, biologistes, écologistes, etc.) devrait permettre d'obtenir un bien meilleur équilibre entre les différents types d'utilisation de l'eau, à partir d'un schéma global d'affectation et de développement des ressources en eau, que celui qui a été atteint dans le passé.

## B) Les orientations possibles d'une politique nationale de l'eau

La simple énumération de tous les problèmes régionaux pouvant affecter l'utilisation nationale de l'eau apporte la preuve que les procédures des organismes régionaux ne sont pas à l'heure actuelle adaptées aux tâches qui les attendent. La faiblesse fondamentale tient au fait que les responsabilités en matière de gestion des ressources nationales en eau sont éparpillées entre organismes locaux, régionaux et fédéraux; les uns et les autres sont soumis à des contraintes légales différentes et chargés d'objectifs dissemblables sinon opposés. Même au plan national, des décisions majeures concernant des projets régionaux sinon interrégionaux d'aménagement des ressources en eau sont examinées par plusieurs organismes qui, en dépit d'efforts internes et extérieurs, évaluent selon des méthodes très différentes les coûts et avantages de ces projets.

Pour ne citer qu'un exemple, on peut noter que le « Bureau of Reclamation » suit un certain nombre de politiques qui, pour la partie « irrigation » des projets d'aménagement, des ressources en eau, ignorent presque délibérément les règles logiques d'évaluation des coûts et avantages. Ainsi, aucun intérêt ne rémunère les capitaux engagés dans les opérations



d'irrigation; un long délai s'écoule entre la première fourniture d'eau et le premier remboursement exigible de la part des agriculteurs bénéficiaires de l'opération d'irrigation; les recettes provenant d'autres utilisations de l'eau sont fréquemment affectées à réduire les obligations de remboursement des agriculteurs; enfin, il arrive que des avantages secondaires soient ajoutés aux bénéfices primaires dans l'évaluation des utilisations agricoles. En la matière, il semble que le plus grand désordre règne de telle façon qu'on a pu se demander si de nouvelles orientations, plus conformes à l'analyse économique et à l'application d'une politique nationale ne devaient pas être données.

En second lieu, l'évaluation des projets d'aménagement des ressources en eau oblige à prévoir dans un avenir incertain. Dans ces conditions, n'y-a-t-il rien d'étonnant à ce que, dans la meilleure des hypothèses les estimations relatives aux coûts et avantages soient sujettes à de grandes marges d'erreur. Aussi, les agences fédérales savent-elles mettre à profit cette incertitude pour pratiquer systématiquement un rehaussement des avantages attendus et un abaissement des coûts. Dans cette pratique, il ne faut pas y voir une présomption d'incompétence ou de malhonnêteté mais plutôt la conséquence de la mission de ces organismes qui les pousse à agir dans cette direction. De même, les procédures de vérification relatives non seulement à l'élaboration des projets mais aussi à leur exécution sont plutôt rudimentaires sinon inexistantes. Certes, c'est là une tâche complexe et difficile dans la mesure où la conformité d'un profit s'apprécie en fonction des évaluations de départ et de l'exactitude des données sur lesquelles il a été fondé. Il est également important de s'assurer que la dimension du projet est optimale et que tous les autres moyens propres à satisfaire la demande ont bien été pris en considération. Bien entendu, une telle vérification ne peut pas être tellement effective si elle est menée par le groupe chargé lui-même de la préparation du projet et si elle est, d'un autre côté, établie après coup à partir des rapports d'achèvement du projet. En conséquence, il serait plutôt préférable que cette vérification ait lieu comme si elle faisait partie intégrante du processus d'aménagement lui-même.

De tels changements dans les procédures et les techniques de gestion et d'aménagement des ressources en eau ne doivent pas être surestimés comme on ne doit pas non plus insister sur eux outre-mesure car le problème essentiel demeura celui de définir les nouvelles orientations du plan de la nation tout entière. Une telle définition passe par une voie plutôt étroite. En effet, les réalités de la vie économique et politique sont telles que l'on ne peut pas ignorer que tout projet fédéral d'aménagement des ressources en eau ne manquera pas de provoquer des modifications plus ou moins profondes dans la répartition des avantages et des coûts entre différentes unités géographiques et politiques et entre différents groupes sociaux. Aussi, la tentation est-elle grande de la part de certains intérêts d'essayer d'annexer la plus grande part des avantages sans toujours en supporter les charges correspondantes. Dans

ces conditions il est donc inévitable que ces charges soient le plus souvent répercutées sur le contribuable même s'il y a une tendance persistante à surévaluer les avantages et à sous-évaluer les coûts. En outre, le caractère concurrentiel des relations entre les divers organismes, locaux ou fédéraux, chacun d'eux ayant tendance à mettre en avant son projet car sûr de ses qualités pour la région en question, n'est pas fait pour contribuer à accroître l'efficacité de l'élaboration ou de l'exécution des projets.

### Remarques terminales

En définitive, la mise en place d'une politique nationale de l'eau devrait permettre de progresser dans la connaissance de la nature complexe du processus global de décision. En effet, il ne faut pas oublier que les ressources en eau sont utilisées dans un environnement où une multitude de décisions prises par les organismes locaux et par les entreprises privées se mêlent à celles que les agences fédérales sont amenées à prendre pour tenir compte de l'impact de certains projets sur l'activité et le bien-être de la collectivité tout entière. La parcellisation, voire la dilution du processus entre différentes unités politiques et à des niveaux différents peut entraîner des échecs faute d'avoir pris en considération toutes les alternatives et de les évaluer sur une base aussi objective que possible.

Ces différentes remarques plaident aux États-Unis pour la mise en place d'une commission nationale de l'eau dotés d'intervention très fort. En France, si un tel organisme existe, il n'en demeure pas moins que l'expérience américaine comporte des enseignements très instructifs qui demandent à être médités.

