



Semaine thématique: Eau, ressource unique: partage de l'eau, gouvernance, géopolitique de l'eau et des bassins versants

Axe thématique: Gouvernance et gouvernabilité

Titre de la communication: Gouvernance et garantie du "droit à l'eau"

Auteur: Bau, João

R.Brito Pais, n°4-6°esq, Miraflores, 1495-028 Algés, Portugal, e-mail: joao.bau@netcabo.pt,
Téléphone: (351)214 100 100

Résumé:

Considérant que l'eau «est essentielle à la vie et à la santé», le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a reconnu expressément, en 2003, le "droit à l'eau" comme un droit de l'homme. Droit à l'eau défini comme consistant en «un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun». Ce qui signifie que, outre l'accessibilité physique du bien eau, il faut encore en garantir l'accessibilité financière, c'est-à-dire permettre que l'approvisionnement en eau potable se fasse à des prix abordables pour tous les citoyens dans les quantités qui garantissent le droit à la vie. Si nous admettons qu'il relève de la responsabilité sociale collective d'assurer le respect d'un tel droit, il faut alors garantir l'existence de mécanismes de solidarité au niveau local ou régional, au niveau national et au niveau planétaire. De tels mécanismes sont discutés, ainsi que l'ensemble des valeurs, principes et stratégies qui doivent les fonder.

Rappelant la Déclaration européenne pour une nouvelle culture de l'eau, une brève référence est faite à un concept plus élargi du "droit à l'eau". En effet, en plus de garantir le droit individuel à l'eau pour la vie, l'eau comme service environnemental garantit encore d'autres importants droits sociaux. Il faut rappeler ces droits, au moment où le système de "libre commerce" établi par l'OMC est à l'origine de pratiques de *dumping* social et environnemental, dont les principales victimes sont les pays et les populations les plus pauvres. Le droit sur des écosystèmes dont dépend notre existence, est une question fondamentale de notre temps. Et on ne peut nier que garantir la durabilité des systèmes aquatiques est une priorité maximum. Une fois de plus, il est important de discuter une bonne gouvernance qui soit l'expression d'une nouvelle culture de développement durable.

En conclusion, nous demandons une gouvernance de l'eau qui réponde aux problèmes découlant du manque de transparence et de participation des communautés locales et qui soit fondée, notamment, sur des principes d'éthique sociale, de solidarité, d'égalité et ce, dans une perspective de développement durable.

Mots clés: Eau, droit à l'eau, gouvernance de l'eau

1. Introduction

Le thème du droit à l'eau fait l'objet d'un débat sur la scène internationale, depuis que le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a pris connaissance, en septembre 2007, d'un rapport rédigé par la Haut-commissaire de l'ONU aux droits de l'homme concernant l'accès équitable à l'eau potable et à l'assainissement.

Ce débat a lieu à un moment où la crise sociale et environnementale à laquelle nous sommes actuellement confrontés à l'échelle planétaire est particulièrement grave et exige un tournant radical dans le processus civilisationnel. En ce qui concerne l'eau, on sait maintenant que sa consommation mondiale depuis 1950 a plus que triplée. Parallèlement, ont surgi des problèmes liés à la crise écologique des écosystèmes aquatiques et on a constaté une exploitation insoutenable de nombreuses nappes aquifères ainsi que, dans certains cas, une très forte dégradation de la qualité des eaux. Des conflits sociaux ont même éclaté, causés par le non-respect des droits de l'homme (notamment en raison de l'absence de services essentiels fournis par l'eau et du déplacement forcé des populations dû à la construction de grands ouvrages hydrauliques). On a pu également observer, sur le plan économique, un manque d'efficacité et de rationalité dans la gestion des eaux, et des problèmes patents de gouvernabilité se sont posés, par manque de transparence et de participation des citoyens. La crise des modèles de gestion de l'eau qui prédominaient au siècle dernier est, en somme, devenue flagrante. Cette crise a des implications évidentes sur la relation de l'homme avec l'eau dont il dispose et sur les relations des hommes entre eux à cause de l'eau.

Comme chacun le sait, l'eau est essentielle à la vie et à la santé des hommes. Sans elle, pas de vie digne possible. Mais, à notre époque, la réalité se présente également sous un jour préoccupant dans le domaine de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. D'après des données fournies par les Nations Unies, près de 1,1 milliard de personnes dans le monde (soit 18 % de la population totale) n'ont actuellement pas accès à l'eau potable et près de 2,6 milliards de personnes (soit 42 % de la population) n'ont pas d'accès aux services d'assainissement. Et ce, bien que entre 1990 et 2002, plus de 2,4 milliards de personnes aient commencé à avoir accès à l'eau potable.

Toujours selon les Nations Unies, plus de 2,2 millions de personnes, essentiellement dans les pays en développement, meurent chaque année de maladies liées à la mauvaise qualité de l'eau et à des conditions sanitaires déplorable. Près de la moitié des lits d'hôpitaux dans le monde entier sont occupés par des patients souffrant de maladies d'origine hydrique. Chaque semaine près de 42.000 personnes meurent de maladies liées à la mauvaise qualité de l'eau dont elles disposent pour boire et à l'absence de système d'assainissement. Plus de 90 % de ces maladies touchent des enfants de moins de cinq ans. On estime qu'un bébé né en Afrique subsaharienne court pratiquement 520 fois plus de risques de mourir de diarrhée qu'un bébé né en Europe ou aux États-Unis.

Les problèmes liés à l'eau sont donc l'une des causes les plus communes de maladies et de mort et touchent avant tout les pauvres dans les pays en développement. Et ce, bien que nous possédions aujourd'hui les connaissances et la technologie nécessaires pour résoudre une situation aussi grave. Dans le cercle vicieux de la pauvreté et de la maladie, l'eau et l'assainissement sont simultanément cause et effet : ceux qui ne disposent pas d'une fourniture d'eau suffisante et accessible sont invariablement les plus pauvres. La crise actuelle de l'eau est le résultat d'options économiques, écologiques et sociales prises au cours des ans. Le fait que l'économie mondiale n'ait pas employé une partie des richesses disponibles pour financer l'accès à l'eau potable et à la construction de latrines, dont dépendent la santé et l'espérance de vie de 2,6 milliards de personnes, est un véritable scandale.

Il s'avère donc indispensable de définir, à l'échelle mondiale, à l'échelle nationale et à l'échelle régionale et locale, une nouvelle stratégie à long terme pour la gestion des ressources hydriques qui respecte les droits des citoyens et qui promeuve la durabilité des écosystèmes, la conservation de

l'eau et la gestion de la demande. Néanmoins, ce que l'on constate, c'est qu'il existe actuellement un manque de consensus sur les principes et les valeurs éthiques qui doivent présider à la conception et à la mise en œuvre des politiques de l'eau.

Quelle vision, quelles valeurs, quelles stratégies faut-il adopter ? De fait, il existe, pour l'essentiel, deux grandes voies pour répondre à ces questions et réfléchir à la façon de les traiter. D'une part, une voie qui reconnaît expressément que l'eau remplit des fonctions sociales garantissant certains des droits de l'homme, qui défend la nécessité d'assurer la durabilité de nos systèmes aquatiques, qui reconnaît l'existence du “droit à l'eau” et qui considère que la garantie de l'exercice de ce droit par tous les citoyens relève de la responsabilité collective. D'autre part, la voie néolibérale qui ne reconnaît pas l'existence de ce droit et qui centre son activité autour du “marché de l'eau”, de “l'industrie de l'eau” et des “affaires à partir de l'eau”.

Dans les chapitres suivants nous défendrons la première des voies mentionnées, en analysant tout d'abord certaines questions qui caractérisent et différencient, sur le plan conceptuel et idéologique, ces deux courants de pensée. Nous soutiendrons ensuite qu'il est avantageux que le “droit à l'eau” soit expressément mentionné en tant que tel dans la législation des différents pays et, sur le plan international, dans un traité approuvé par les Nations Unies. Nous analyserons enfin certaines questions relatives à la mise en œuvre des politiques pouvant garantir, de fait, le “droit à l'eau” dans les différents pays.

2. Les fonctions de l'eau, valeurs et droits.

Dans l'analyse comparative des deux courants de pensée mentionnés, l'une des questions controversées est de savoir si l'eau doit être ou non considérée avant tout comme un bien économique.

D'un côté, se trouvent ceux qui défendent que l'eau doit être considérée une marchandise comme n'importe quelle autre. D'après eux, la valeur d'un bien se définit principalement par sa valeur économique c'est-à-dire par sa valeur marchande, d'échange. C'est la valeur d'échange qui détermine la valeur d'usage. Ainsi donc, et comme n'importe quel autre bien, l'eau doit être considérée comme un bien possédant une valeur économique.

L'acceptation de ce concept a été consacrée, et ce, pour la première fois formellement au niveau intergouvernemental, lors de la Conférence internationale sur l'eau et le développement, organisée par les Nations Unies, à Dublin, en 1992. En effet, l'un des quatre principes, (le quatrième) présenté dans la déclaration de Dublin établit que «l'eau, utilisée à de multiples fins, a une valeur économique et devrait donc être reconnue comme bien économique».

Les principes fondateurs de ce courant de pensée ce sont, selon Riccardo Petrella (Petrella, 2002), les cinq suivants : **le premier principe** est celui de la marchandisation et établit que l'eau doit être considérée avant tout comme «un bien possédant une valeur économique». **Le deuxième principe** «est celui de la primauté de l'investissement privé. Le financement privé est le moteur principal du développement économique et social». L'investissement public «doit être réduit et limité, et viser surtout à créer l'environnement le plus favorable à l'investissement privé». **Le troisième principe** est celui du «passage d'une culture de droits à une logique de besoins». «Il n'y a pas, dans le domaine économique, de droits individuels et collectifs inhérents à l'être humain, universels et imprescriptibles. Les droits humains s'appliquent uniquement aux droits civils. Dans les domaines de la vie économique et sociale, il existe, dit-on, essentiellement des besoins : transport, énergie, communication, logement, eau». **Le quatrième principe** «est celui de la privatisation. Il repose sur une double distinction à laquelle les néolibéraux attribuent une importance fondamentale: la distinction entre la propriété et la gestion d'un bien ou service et la

distinction entre le pouvoir politique de décision et de contrôle et le pouvoir d’exécution et de gestion». On considère ainsi que le secteur privé est intrinsèquement dynamique, productif et fiable. Et que les institutions privées sont intrinsèquement supérieures aux institutions publiques pour la fourniture de biens et de services. **Le dernier principe** «est celui de la libéralisation. Selon lui, l’allocation optimale des ressources (biens et services matériels et immatériels) appellerait la totale liberté d’accès au marché local, national et, surtout, mondial».

Or, s’il est vrai que l’eau possède une dimension économique, elle en possède également d’autres, telles que les dimensions éthique, sociale, culturelle, environnementale, patrimoniale, politique, symbolique, etc. Autrement dit, l’eau est autre chose qu’un simple bien économique.

Ainsi, admettre que l’eau doit être considérée comme un bien économique et que par conséquent les lois du marché peuvent résoudre les problèmes de pénurie et de rareté et même les conflits entre États, liés à l’eau, est une idée tout à fait simpliste. Elle se fonde sur une option de nature purement idéologique, qui consiste à privilégier, parmi les multiples dimensions spécifiques de l’eau, la valeur liée à la dimension économique, au détriment de toutes les autres valeurs. On peut partager ou rejeter un tel choix idéologique. Mais même les défenseurs d’une telle option ne peuvent nier que, dans l’écosystème Terre, il n’existe pas d’autre “source de vie” (à l’exception de l’air). Le recours à l’eau n’est pas une question de choix. Nous avons tous besoin d’eau. L’eau remplit des fonctions sociales qui sont une garantie des droits de l’homme.

Nous savons tous que l’eau est une ressource rare. Il est vrai que le recours aux mécanismes de prix et de marché permettrait de gérer efficacement la rareté, en faisant appel à une gestion économiquement rationnelle, optimale, d’une ressource limitée dont l’accès serait réglé en fonction de la solvabilité des usagers en compétition pour des usages concurrentiels ou alternatifs. En revanche, il ne permettrait pas de garantir l’accès à l’eau à tous les êtres humains ou à toutes les communautés.

Mais c’est parce qu’elles ont conscience que l’eau «est essentielle à la vie et à la santé», que les Nations Unies (par le biais de leur Comité des droits économiques, sociaux et culturels), dans un document publié en 2003 intitulé «Questions de fond concernant la mise en œuvre du Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels» – Observation générale n°15 (2002) – «Le droit à l’eau» (que nous appellerons désormais OG15), reconnaissent expressément le “droit à l’eau” comme étant un droit de l’homme. Le droit à l’eau, qui est défini comme consistant en «un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable d’une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun». Dans ce document est également souligné que «la notion d’approvisionnement en eau adéquat doit être interprétée d’une manière compatible avec la dignité humaine, et non au sens étroit, en faisant simplement référence à des critères de volume et à des aspects techniques».

Ce document des Nations Unies mentionne encore que garantir «l’accès à un assainissement adéquat est non seulement fondamental pour le respect de la dignité humaine et de la vie privée, mais constitue aussi un des principaux moyens de protéger la qualité de l’approvisionnement et des ressources en eau potable».

Mais, outre que le droit individuel à l’eau pour la vie doit être garanti, on constate que l’eau en tant que service environnemental garantit encore d’autres droits sociaux importants. Le droit à la durabilité des écosystèmes dont dépend notre existence est une question fondamentale de notre temps. Et l’on ne peut manquer d’accorder la priorité maximum à la durabilité des systèmes aquatiques. De la même façon qu’il est admis par la majorité que les forêts ne peuvent être gérées comme de simples entrepôts de bois, nous devons également comprendre que les rivières sont beaucoup plus que des canalisations de H²O. C’est la raison pour laquelle les législations les plus

avancées en matière d'eau exigent de passer des approches traditionnelles fondées sur “la gestion de la ressource” à l’approche moderne consistant à mettre l’accent sur la “gestion écosystémique”.

On peut se demander si le fait de concevoir que «l’eau n’est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu’il faut protéger, défendre et traiter comme tel» (comme le mentionne le premier considérant de la “Directive-cadre sur l’eau » approuvée par l’Union européenne) et que «l’eau devrait être considérée comme un bien social et culturel et non essentiellement comme un bien économique» (comme le mentionne expressément le document déjà cité des Nations Unies de 2003 sur le “droit à l’eau”) conduira nécessairement à une utilisation inefficace de cette ressource, susceptible d’aggraver ou de mener à des situations de carences en eau. Considérer l’eau comme un bien social ne servira-t-il pas à justifier que l’on puisse revendiquer la fourniture d’eau à des prix bonifiés (ou même à titre gratuit) et la subvention publique généralisée de la fourniture d’eau, quel que soit l’usage qui en est fait ?

Je considère qu’il n’en est rien et que la perspective présentée par Pedro Arrojo permet de clarifier la question. Arrojo soutient que nous devons centrer notre attention non pas sur l’eau mais sur l’usage qu’on en fait. Il est donc indispensable de discerner clairement les fonctions de l’eau, en distinguant les niveaux suivants : a) **l’eau-vie**, en fonction de la vie, qui concerne les droits humains individuels (l’accès à l’eau potable, les conditions de vie et de santé) et collectifs (le droit des communautés au territoire et à ses écosystèmes) ; b) **l’eau-citoyenneté**, en fonction du service public ou de l’intérêt général, qui concerne les droits sociaux, tels que ceux liés à la santé publique, à la cohésion sociale et à l’équité ; c) **l’eau-affaires, en fonction des affaires légitimes** qui concernent les droits privés et individuels à l’amélioration du niveau de richesse et de bien-être; d) **l’eau-affaires, en fonction des affaires illégitimes** qui doivent être combattues par la loi.

En effet, l’eau utilisée pour boire et l’eau utilisée dans la production de pâte à papier, d’énergie ou à des fins touristiques ne remplissent pas les mêmes fonctions. De même, dans le cadre des activités productives, l’eau dont a besoin un petit agriculteur pour cultiver le potager qui lui permet de survivre et l’eau dont a besoin une grande entreprise agricole dans ses activités d’*agro-affaires* ne remplissent pas non plus les mêmes fonctions. Il convient donc de déterminer, pour ce qui est des usages de l’eau, en quoi consistent les fonctions fondamentales pour la vie ou d’un intérêt social élevé, et ce qui doit être considéré comme usages économiques licites mais relevant de l’intérêt particulier ou privé. Chacune de ces fonctions concerne les droits situés à des niveaux qualitatifs significativement différents, qui impliquent des priorités différenciées ainsi que des critères de gestion clairement distincts.

De nos jours, l’un des défis auquel nous sommes confrontés est sans aucun doute celui de garantir l’universalité de l’approvisionnement en eau potable. Ce qui implique la mise en place de toutes les infrastructures nécessaires pour que, du point de vue physique, l’eau puisse parvenir à tous les citoyens. Ceci suppose de mettre à disposition les financements indispensables, d’un montant significatif dans de nombreux cas. Mais il faut garantir non seulement l’accessibilité physique au bien eau, mais également son accessibilité financière, autrement dit il faut que l’approvisionnement en eau potable se fasse à des prix accessibles pour tous les citoyens et dans des quantités qui garantissent le droit à la vie. Ce qui implique, outre le recours à la péréquation dans la définition des systèmes tarifaires, l’élaboration de mécanismes de solidarité de la part des consommateurs et/ou de l’ensemble des contribuables. Et ce, dans le but de garantir que même ceux qui ne disposent pas de moyens suffisants pour payer l’eau qu’ils consomment puissent être assurés que l’eau nécessaire à leur survie sera mise à leur disposition.

Mais si de tels mécanismes de solidarité sont indispensables à la garantie du droit à la vie et d’autres droits sociaux aussi, il n’existe aucune justification pour exiger que les usages de l’eau dans des activités économiques d’intérêt particulier bénéficient de critères identiques de gestion. Au contraire, il faudrait plutôt qu’ils soient soumis à des mécanismes qui puissent garantir la rationalité

économique de leur gestion. Tenir compte de la valeur économique de la ressource eau est l'un des mécanismes qui pourrait garantir, notamment, la durabilité des écosystèmes naturels et les objectifs de base d'équité sociale que la société définit.

Pedro Arrojo explique également que même l'indispensable rationalité économique qu'il faut absolument et urgemment appliquer dans la gestion des eaux-affaires (et celles-ci correspondent sans aucun doute à plus de 60 % des usages de l'eau), n'exige pas d'y introduire des mécanismes de libre marché qui sont rarement ou même jamais sensibles aux valeurs sociales ou environnementales. On ne doit pas confondre rationalité économique et introduction de marchés. Par exemple, la récupération des coûts mentionnés dans la directive cadre de l'eau peut certainement être obtenue avec l'application de critères de privatisation, en recourant au marché. Mais elle peut également être obtenue en appliquant des politiques tarifaires adaptées qui permettent de gérer des objectifs d'équité sociale ou interterritoriale, ou encore de nature écologique.

3. Pour un droit effectif à l'eau potable

Le principe selon lequel il est nécessaire de reconnaître le “droit à l'eau” dans un traité international des droits de l'homme recueilli de plus en plus d'appuis provenant d'O.N.G., de personnalités, de parlementaires et d'élus locaux, et même de gouvernements nationaux comme on l'a constaté dans la récente réunion du Conseil des droits de l'homme.

En fait, l'accès à l'eau et à l'assainissement est évoqué dans un ensemble divers d'instruments de caractère juridique et de nature internationale. Le «Rapport du Haut- Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur la portée et la teneur des obligations pertinentes en rapport avec les droits de l'homme qui concerne l'accès équitable à l'eau potable et à l'assainissement contractées au titre des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme» mentionne même que l'accès à l'eau potable et à l'assainissement est cité dans un ensemble de documents internationaux pertinents. Il en est fait référence implicitement et explicitement dans des traités relatifs aux droits de l'homme, dans des principes, dans des directives, dans des déclarations et des résolutions, dans des documents d'experts, dans des plans d'action. Mais, en réalité, le “droit à l'eau” n'est reconnu comme tel dans aucun traité relatif aux droits de l'homme.

Nous avons déjà fait allusion au document OG15, qui, sous la responsabilité d'un organe d'experts, constitue une interprétation reconnue des dispositions contenues dans le pacte international des droits économiques, sociaux et culturels. Ce document est la seule expression du droit à l'eau existant actuellement qui fait autorité, qui peut constituer une étape déterminante dans l'élaboration d'une convention des Nations Unies qui ait force exécutoire, mais qui n'est pas juridiquement contraignante. Ceci signifie qu'aucune sanction ou menace ne vient aujourd'hui perturber la tranquillité des gouvernements dans les nombreux États qui, quel que soit leur niveau de développement, refusent d'accorder à leur population l'exercice de ce droit.

La définition de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement comme étant un droit de l'homme n'est évidemment pas la panacée qui résoudrait les problèmes actuels. Mais elle constituera sans aucun doute un pas important sur la voie permettant qu'un tel accès puisse devenir une réalité dans la vie de nombreuses personnes qui vivent en situation de pauvreté. Une approche fondée sur les droits de l'homme placera l'être humain au centre des politiques de développement. L'accès des plus pauvres à l'eau potable et à l'assainissement deviendra alors un droit légalement protégé et ne se limitera pas à la simple fourniture, sur une base humanitaire, d'un service ou d'une marchandise. Ce qui pourra contribuer à réduire les inégalités et les pratiques discriminatoires et à ce que les communautés les plus vulnérables et les plus marginalisées puissent plus facilement participer aux processus de décision.

Un traité sur les droits de l'homme impose trois obligations aux États-nations : l'obligation de respecter, qui exige de l'État qu'il évite toute action ou politique qui porte atteinte à la réalisation du droit humain ; l'obligation de protéger, qui exige de l'État qu'il soit tenu d'empêcher des tiers de porter atteinte à la réalisation du droit humain ; et l'obligation de s'acquitter, qui exige de l'état d'adopter toute mesure additionnelle pour assurer la réalisation de ce droit. Maude Barlow mentionne que, du point de vue pratique, un traité relatif à l'eau «donne aux citoyens le moyen de poursuivre leurs gouvernements nationaux en cour et devant le “tribunal” de l'opinion publique, tout en requérant également des mesures de réparation au niveau international». Lutter pour la reconnaissance du “droit à l'eau” dans un traité relatif aux droits de l'homme dans le cadre des Nations Unies et pour la création d'un mécanisme qui puisse contrôler le respect de cette disposition est donc une mission prioritaire.

Mais même si le droit à l'eau est reconnu au niveau international, il faut qu'il le soit aussi au niveau des États. Dans les pays où ces conditions existent déjà, la lutte pour la reconnaissance du “droit à l'eau” dans les constitutions et dans les législations nationales s'avère également une tâche prioritaire. De même, il s'impose, sur la base des dispositions figurant dans l'OG15, de considérer comme une priorité d'exiger des gouvernements (et des municipalités, quand celles-ci sont responsables de l'opération des systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement) que, dès maintenant, ils tiennent compte de ce droit dans leurs politiques et dans leurs stratégies.

Le droit humain à l'eau, tel qu'il est défini dans l'OG15, subit cependant une limitation importante. Il se réfère uniquement à l'accès à l'eau potable pour l'usage personnel et ménager. L'eau pour l'environnement, pour le système écologique, n'y est pas incluse. Or, la Déclaration européenne pour une nouvelle culture de l'eau, initiative venant d'un groupe de personnalités reconnues appartenant à la communauté scientifique européenne, défend un concept plus large du “droit à l'eau” qui conquiert de plus en plus un nombre croissant de partisans. Ils considèrent qu'un tel droit doit consacrer non seulement le contenu défini dans l'OG15, c'est-à-dire le droit individuel à l'eau pour la vie, mais également le droit des communautés humaines à leur territoire et à la durabilité des écosystèmes aquatiques dont dépend leur existence. Il faut rappeler ces droits, au moment où le système de “libre commerce” établi par la OMC est à l'origine de pratiques de *dumping* social et environnemental, dont les principales victimes sont les pays et les populations les plus pauvres. En outre, on a observé, et on observe encore, de nombreux cas où les populations ont été forcées à abandonner leur territoire, parfois de façon violente et sans compensations minima acceptables, sous le prétexte que l'intérêt public exigeait la construction de grands ouvrages hydrauliques. Alors que, dans de nombreux cas, l'intérêt général invoqué - ou intérêt public - n'est rien d'autre que l'intérêt privé de groupes économiques déterminés.

4. La mise en œuvre du “droit à l'eau”

Comme le fait remarquer Gérard Payen (Payen, 2005) «le droit à l'accès à l'eau potable est souvent exclusivement perçu comme un droit individuel. Mais seul, il ne signifie grand chose. Il diffère en effet des droits relatifs aux libertés individuelles. C'est un droit indissociable de sa contrepartie, le devoir de mise en œuvre par la collectivité. Il entraîne des obligations d'organisation matérielle de la vie collective. Il a des conséquences “politiques” au sens originel de ce terme, celui de l'organisation de la vie de la cité».

Et Rosemary Bär (Bär, 2007) explique, dans le même ordre d'idées, ce qu'elle entend comme étant fondamental pour garantir la mise en œuvre du “droit à l'eau” : «la crise de l'eau n'est pas en premier lieu une tâche pour des planificateurs et pour des ingénieurs. On ne peut pas simplement l'affronter par des mesures techniques, avec plus d'efficacité et avec un élargissement des capacités tout aussi peu que par des recettes idéologiques telles que la libéralisation et la privatisation des approvisionnements en eau. Ce remède a été prescrit aux pays en voie de développement depuis les années 90, avant tout par la Banque Mondiale et par le Fond Monétaire International comme voie

pour sortir de la crise de l’eau. Elle n’a pas conduit à la guérison. Au contraire, elle a aggravé la crise en beaucoup d’endroits. (...). L’eau a besoin du primat de la politique. Il faut ce qu’on appelle aujourd’hui *Good Governance* ».

On constate en fait que les manifestations populaires contre les privatisations se sont multipliées ces dernières années. On observe également que les grandes entreprises multinationales ont éprouvé ces derniers temps de sérieuses difficultés ; elles ont vu certains de leurs contrats annulés, elles vendent des entreprises opératrices dans des pays développés (comme dans le cas par exemple de la RWE aux USA et en Angleterre), réduisent leur exposition à ce qu’elles considèrent comme des risques excessifs en abandonnant une part significative de leurs concessions dans des pays en développement et sont actuellement en train de redéfinir leurs stratégies et leurs marchés cibles. En vérité, ce ne sont pas les mécanismes du libre marché qui peuvent conduire à l’universalisation de l’approvisionnement en eau et de l’assainissement dans le monde. La vie même le prouve.

D’ailleurs, dans un exposé intéressant présenté en 2002, à la Banque Mondiale, J. F. Talbot, PDG de la SAUR (Talbot, 2002), traduisait la position des grandes entreprises multinationales sur ce thème. Comme le remarque Talbot, les multinationales considèrent qu’elles doivent faire face à une sérieuse augmentation des risques, particulièrement dans les pays en développement (risque des pays, risques financiers, risques contractuels, restrictions contractuelles “non raisonnables” et pouvoir “excessif” des régulateurs). Ces multinationales sont, par ailleurs, confrontées à des exigences de niveau de service qu’elles estiment “irréalistes”, notamment en ce qui concerne les normes de qualité de l’eau à distribuer et l’objectif visant à universaliser la prestation de ce service. Elles évaluent comme étant trop réduits (et en chute) les bénéfices perçus. Talbot met en cause en toute clarté la viabilité de la fourniture privée de l’eau à des fins lucratives dans les pays en développement, dans le cadre actuel, et affirme expressément que l’échelle des besoins excède les capacités financières et d’acceptation des risques du secteur privé.

Nous possédons en effet les connaissances et la technologie nécessaires pour résoudre les problèmes concernant l’absence de réponse aux populations dans les domaines de l’eau et de l’assainissement. Ce qu’il faut, et ce qui a manqué pour que nous puissions dépasser la situation dramatique actuelle, c’est la volonté politique d’agir, ainsi que l’organisation de mécanismes de solidarité, aussi bien au niveau national qu’au niveau international surtout, mécanismes qui permettent de faire parvenir l’eau et l’assainissement à ceux qui n’ont pas d’argent pour les payer, aux plus pauvres. Évidemment il est indispensable de tenir compte que la garantie de l’exercice du “droit à l’eau” soulève un ensemble de problèmes complexes, tout spécialement dans les pays en développement (... mais pas seulement). Cependant, lorsque nous nous heurtons à une économie de plus en plus mondialisée, il nous faut également mondialiser la solidarité.

Or, ces mécanismes de solidarité doivent permettre l’existence d’infrastructures qui garantissent non seulement que l’approvisionnement en eau et l’assainissement soient physiquement accessibles à tous, mais également que le coût final du service (qui reflétera les coûts d’investissement et aussi ceux de l’exploitation) soit économiquement accessible à tous, même à ceux qui pendant une période plus ou moins longue ne disposent pas des ressources financières nécessaires au paiement de la facture correspondant au service fourni. Ces mécanismes de solidarité peuvent être établis aussi bien entre les consommateurs desservis par un même service d’eau et d’assainissement, que dans le cadre d’un pays, ou encore entre pays, ce qui se révèle beaucoup plus difficile. D’après Henri Smets (Smets, 2003) «selon cette approche, les usagers de l’eau potable et les contribuables sont collectivement responsables de sa distribution à tous par un service de l’eau, monopole naturel sur lequel ils exercent leur contrôle. Cette responsabilité collective implique un financement collectif sans qu’il soit impératif de tarifier l’eau selon le principe d’un prix unitaire identique pour tous ou du prix qui correspond aux dépenses consenties dans chaque cas».

Nous n'allons pas ici faire l'inventaire et l'analyse des différents types de mécanismes de solidarité qui ont été établis, en décrivant leurs caractéristiques, leurs avantages et leurs inconvénients. Ce travail a été réalisé de façon presque exhaustive par Henri Smets (Smets, 2003). En ce qui concerne les mécanismes de solidarité à établir dans le cadre international, ceux présentant le plus de difficultés dans leur mise en place, les voies proposées par David Hall (Hall, 2003) et la proposition de Riccardo Petrella de créer un “fonds mondial coopératif de l’eau” (Petrella, 2003) méritent également d’être mentionnés.

Nous chercherons simplement à partager avec vous quelques remarques sur le thème important de la mise en œuvre du “droit à l’eau”. La **première remarque**, c’est qu’une nouvelle politique qui veut promouvoir l’universalisation de l’approvisionnement en eau et de l’assainissement, qui mettrait fin à la situation actuelle, doit assumer que la réalisation d’un tel objectif relève d’une responsabilité collective et que se justifient donc la péréquation tarifaire et l’établissement de mécanismes de solidarité aux niveaux local et régional, national et mondial. La **deuxième remarque**, c’est que la garantie de l’effectivité du droit à l’eau n’implique pas nécessairement que celle-ci soit mise à disposition gratuitement, mais plutôt qu’elle soit d’un coût abordable et qu’il existe un mécanisme garantissant le paiement de l’eau potable, pendant le temps nécessaire, à ceux qui n’ont pas la capacité d’en assurer le paiement. Ajoutons encore, comme **troisième remarque**, que l’adoption d’une approche fondée sur le droit à l’eau, implique que les mécanismes de solidarité ne soient applicables qu’aux usages domestiques et, parmi ceux-ci, seulement à la part des consommations qui représentent “l’approvisionnement suffisant” à laquelle se réfère l’OG15. Autrement dit, un volume d’eau potable *per capita* qui, pour les uns, ne pourra jamais être inférieur à 20 litres par jour mais qui, pour les autres, s’élèvera à 40 ou 50 litres par jour. Une **autre remarque** encore concerne le besoin d’assurer l’acceptabilité des mécanismes de solidarité qui dépend, entre autres, des facteurs suivants : au cas où il existerait des fonds de solidarité alimentés par des sommes résultant des factures d’eau et d’assainissement, les montants que doivent verser ceux qui en supportent les coûts dans leurs factures ne peuvent pas avoir de conséquence très significative sur les tarifs, afin de ne pas provoquer de réactions négatives. Il faut également qu’il existe une information et une grande transparence quant à la destination et à l’application de ces montants. Enfin, **dernière remarque**, mentionnons, en mettant particulièrement l’accent sur la coopération internationale dans ce domaine, le besoin de décentralisation dans l’attribution des aides de solidarité et (Allen *et al.*, 2005) d’articulation avec les initiatives des communautés locales et avec les pratiques traditionnelles qui, dans des zones périurbaines de certains pays en développement, garantissent l’accès des populations pauvres à l’eau.

Faisons ici une très brève référence à la mise en œuvre du droit à l’eau dans le concept le plus large mentionné ci-dessus, qui comprend non seulement le droit individuel à l’eau potable pour boire mais aussi le droit des communautés humaines à leur territoire et à la durabilité des écosystèmes aquatiques dont dépend leur existence. Droit si souvent menacé par des pratiques de *dumping* social et environnemental ou par la construction de grands ouvrages hydrauliques. Il importe ici de rétablir la primauté de la politique, d’une politique misant sur la participation et qui ait pour valeurs fondamentales l’éthique, la transparence, la durabilité. La Déclaration européenne pour une nouvelle culture de l’eau défend d’ailleurs qu’il faut revoir le concept traditionnel d’intérêt général (tant de fois invoqué pour défendre des intérêts privés et pour justifier des violations du droit à l’eau dans son concept le plus large), en évaluant s’il est cohérent avec le principe de durabilité, et qu’il faut également en finir avec son usage démagogique ou avec les *a priori* manifestés à son encontre. Ajoutons qu’il est fondamental de redéfinir le concept d’activités économiques d’intérêt général et de préciser de quelle façon il est raisonnable que les institutions publiques soutiennent ces activités. Il faut une construction sociale et politique fondée sur une vaste participation citoyenne proactive qui tienne compte des nouvelles valeurs et des objectifs qu’impose le principe de durabilité. Jusqu’à présent, lorsqu’on invoque l’intérêt général d’un ouvrage ou d’une activité déterminés, c’est le plus souvent pour empêcher tout débat. Or, il faut au contraire

que dans l'avenir une telle invocation constitue une raison supplémentaire pour un débat élargi sur la justesse d'une telle qualification.

5. Considérations finales

Le thème du “droit à l'eau” fait, en toute justice, l'objet d'un débat sur la scène internationale, notamment au sein du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies.

Un tel débat a lieu à un moment de crise sociale et environnementale, reconnue comme étant grave, à laquelle nous devons faire face à l'échelle planétaire et qui exige un tournant radical dans le processus civilisationnel. Prolonger cette situation est insoutenable car elle est aujourd'hui même à l'origine d'une grave crise alimentaire et de problèmes croissants de famine au sein des populations les plus défavorisées des pays pauvres. Le besoin d'un autre modèle de développement, d'un nouveau paradigme environnemental, d'une autre société se fait sentir avec de plus en plus d'acuité.

L'existence de près de 1,1 milliard de personnes sans accès à l'eau potable pour boire et de près de 2,6 milliards de personnes sans accès aux services d'assainissement ne peut être envisagée comme une simple situation où l'on constate qu'il existe des “clients potentiels” avec des besoins dans le domaine de l'approvisionnement en eau encore non satisfaits par un opérateur quelconque (parce que, par un quelconque hasard, ils n'ont pas les moyens financiers de régler des factures reflétant le “prix juste du marché” du service qui leur fait défaut). Au contraire, ceci doit être considéré comme une violation des droits de l'homme qui exige une responsabilisation et une action collectives

Comme le montre très justement Esteban Castro (Esteban Castro, 2005), on peut dire que les transformations introduites, à partir des années 80, dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et des services publics essentiels (spécialement à travers les politiques de dérégulation, de libéralisation et de privatisation) ont pour but de décentrer le système de gouvernabilité, traditionnellement fondé sur la prémisse que l'État joue un rôle directeur, et de le recentrer sur la base des principes du libre marché. Ceci implique, à son tour, une reformulation des finalités et des valeurs qui guident le développement social, ainsi que des systèmes institutionnels et de pouvoir impliqués dans la poursuite de ces finalités. Dans le cas qui nous concerne, cette reformulation a clairement et explicitement conduit à l'abandon des objectifs universalistes adoptés depuis la fin du XIX^{ème} siècle et à leur remplacement par des valeurs de marché.

Dépasser la situation actuelle oblige à accorder la primauté au politique, exige que les droits économiques, sociaux et culturels ne soient pas considérés comme des droits secondaires par rapport aux droits civils et politiques, impose que soit fourni un contenu effectif à des droits comme le “droit à l'eau”. Il faut recentrer le système de gouvernabilité pour que les personnes et leurs droits soient au centre des politiques de développement. Il faut une nouvelle gouvernance qui mondialise la solidarité, qui reconnaisse le rôle essentiel des services publics, qui mise sur la participation des citoyens, qui repose sur des principes d'éthique sociale et de durabilité.

Pour répondre à ce défi, qui est d'apporter une réponse à la crise, il faut passer du plan purement technique au plan des valeurs, de la conception de la société et de la nature, des principes éthiques, des styles de vie. Autrement dit, s'impose le besoin d'un changement culturel, d'une nouvelle culture de l'eau qui soit l'expression d'une nouvelle culture de la durabilité, qui conceptualise et valorise l'eau «non comme une simple ressource productive, mais bien comme un actif éco-social, où la racine *éco* exprime à la fois des valeurs écologiques et économiques» et qui reconnaisse expressément que l'eau remplit des fonctions sociales qui sont la garantie des droits de l'homme.

6. Bibliographie

Allen, A., Dávila, J.D. y Hofmann, P. (2005). *Gobernabilidad y acceso al agua y saneamiento en la interfaz periurbana: análisis preliminar de cinco estudios de caso*. Cuadernos del Cendes, año 22, n°59, tercera época, Caracas, Mayo-Agosto. [Accessible: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1012-25082005000200003&script=sci_arttext] [Accès: 15/04/2008]

Arrojo, P. (2005). *Las funciones del agua: valores, derechos, prioridades y modelos de gestión*, in *Lo público y lo privado en la gestión del agua – Experiencias y reflexiones para el siglo XXI*, Ediciones del oriente y del mediterráneo, Madrid.

Arrojo, P. (2005). *Los retos éticos de la Nueva Cultura del Agua*, in *Encuentro por una nueva cultura del agua en América Latina*, Fortaleza (Brasil), [Accessible: <http://unizar.es/fnca/america>] [Accès: 15/04/2008]

Bär, R. (2007). *L’eau- un droit humain et plus encore*. Horizons et débats, 15 Juillet 2007, Zurich [Accessible: <http://www.horizons-et-debats.ch/index.php?id=276>] [Accès: 15/04/2008]

Barlow, M. (2006). *Une Convention de l’ONU sur le Droit à l’eau: il est grand temps!* [Accessible:http://www.blueplanetproject.net/francais/documents/ConventionONU_Droit_Eau_MaudeBarlow.pdf] [Accès: 15/04/2008]

Bau, J. (2005). *Para uma nova cultura da água nos sistemas de abastecimento público - Contribuição para um debate*, in *Lo público y lo privado en la gestión del agua – Experiencias y reflexiones para el siglo XXI*, Madrid, Ediciones del oriente y del mediterráneo, 2005

Esteban Castro, J. (2005). *Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica*. Cuadernos del Cendes, año 22, n°59, tercera época, Mayo-Agosto 2005, Caracas [Accessible:http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082005000200002&lng=en&nrm=iso] [Accès: 15/04/2008]

Hall, D. (2003). *Financing water for all*. PSIRU, University of Greenwich, UK, March 2003. [Accessible: <http://www.psiru.org>] [Accès: 15/04/2008]

Nations Unies (2003). *Questions de fond concernant la mise en œuvre du Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels – Observation générale n°15 (2002) – Le droit à l’eau (art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Conseil économique et social, Nations Unies, E/C.12/2002/11, 20 Janvier 2003

Nations Unies (2007). *Rapport du Haut- Commissariat des Nations Unies aux droits de l’homme sur la portée et la teneur des obligations pertinentes en rapport avec les droits de l’homme qui concerne l’accès équitable à l’eau potable et à l’assainissement contractées au titre des instruments internationaux relatifs aux droits de l’homme*.

Payen, G. (2005). *Droit à l’accès à l’eau potable. Aspects économiques, institutionnels et pratiques*. Institut de droit d’expression et d’inspiration françaises. [Accessible: http://www.astee.org/communication/cai/fichiers/33_1.pdf] [Accès: 15/04/2008]

Petrella, R. (2002). *La nouvelle conquête de l’eau*, in *La ruée vers l’eau – Manière de voir 65*, Le Monde Diplomatique, sept - oct 2002, Paris.

Petrella, R. (2003). *Pour un fonds mondial coopératif de l’eau*. Le Monde Diplomatique, Paris Novembre 2003. [Accessible: <http://www.monde-diplomatique.fr/2003/11/PETRELLA/10660>] [Accès: 15/04/2008]

Smets, H. (2003). *La solidarité pour l’eau potable. Aspects économiques*. Académie de l’eau, Paris. [Accessible: http://www.academie-eau.org/article.php3?id_article=23] [Accès: 15/04/2008]

Smets, H. (2004). *De l’eau pour tous*. Académie de l’eau, Paris. [Accessible: http://www.academie-eau.org/article.php3?id_article=24] [Accès: 15/04/2008]

Talbot, J.F. (2002). *Is the international water business really a business?*. World Bank Water and Sanitation Lecture Series, 13th February 2002. [Accessible: <http://www.worldbank.org/wbi/B-SPAN/docs/SAUR.pdf>] [Accès: 2003]

DECLARACIÓN EUROPEA por una NUEVA CULTURA del AGUA (2004). [Accessible: <http://www.unizar.es/fnca/euwater/index2.php?x=1&idioma=es>] [Accès: 15/04/2008].