

# *Chapitre 6*

## ***Enjeux potentiellement conflictuels de la gouvernance de l'eau***

---

### **LA REFORME DES PRATIQUES AGRICOLES**

#### **De l'autonomie alimentaire à la sécurité alimentaire ?**

La réforme des pratiques agricoles est indispensable. Premier consommateur d'eau dans les pays en voie de développement, l'agriculture est la principale cause de pénurie en eau, en quantité disponible comme en qualité. Des usages agricoles inadaptés à la ressource se retrouvent dans toutes les zones de tensions. Y a-t-il pourtant un secteur plus difficile à réformer ? Et ce d'autant plus que l'agriculture est la seule source d'alimentation ou de revenu pour les plus pauvres. En complément de son importance vitale, l'agriculture remplit une fonction davantage sociale qu'économique (activité, stabilité...) dans les zones arides et semi-arides.

Plusieurs voies de réforme existent : le choix des espèces cultivées, l'amélioration des méthodes d'irrigation, l'usage contrôlé d'agents chimiques (pesticide et engrais). Toutes les cultures (ou les élevages) n'ont pas le même besoin en eau. Le coton ou le riz exigent plus d'eau que le maïs ou le blé, qui consomment eux-mêmes davantage que les légumes. L'adéquation des cultures à la ressource disponible remet donc en question des pratiques traditionnelles ou l'objectif d'autosuffisance alimentaire de nombreux États. Une autre solution serait d'accroître les rendements hydriques de l'agriculture irriguée dans les pays en voie de développement. Premier axe des politiques de l'eau à la fin des années 1990, sa réalisation se heurte néanmoins à son financement. La recherche contribue à des gains de productivité, mais ne s'est intéressée pour l'instant qu'aux variétés commerciales (soja, coton). Les rendements du sorgho ou du millet, cultivés principalement par des agriculteurs pauvres de régions semi-arides, n'ont que peu progressé.

Hormis le cas d'une agriculture de subsistance, en général peu productive et « sous pluie »<sup>112</sup>, **la réforme des pratiques agricoles s'expose à deux difficultés, internes et internationales, susceptibles de générer des tensions :**

- **La première difficulté relève de l'interpénétration des problèmes et enjeux liés à l'évolution du secteur agricole.**

L'agriculture, source quasi exclusive de richesse en milieu rural dans les pays en voie de développement, est essentielle à la stabilité sociale. Elle ne préserve cependant pas de l'extrême pauvreté : 75 % des 985 millions de personnes qui vivent avec moins d'un dollar par jour habitent des zones rurales<sup>113</sup>. Et les petits propriétaires ou ouvriers agricoles représentent les deux tiers des 830 millions de personnes souffrant de malnutrition<sup>114</sup>.

Le secteur agricole est pourtant exposé à la fois à la nécessité de réformer les usages de l'eau, et à différentes menaces qui compromettent sa pérennité. Ainsi, l'urbanisation et l'industrialisation gagnent sur les terres agricoles. La surexploitation de l'eau, le changement climatique, l'aridité compromettent également l'activité agricole, bien que leur part respective soit difficile à déterminer. Ces conditions de vie, déjà précaires, se dégradent et favorisent un mécontentement social qui s'ajoute à d'autres sources de contestation sociale (en Chine, par exemple, retraites non payées, chômeurs, ouvriers précaires...). Comment alors réformer un secteur déficient en termes de rationalité économique et hydrique, mais essentiel socialement ? Cet équilibre fragile dans la pauvreté peut se rompre en entraînant une désagrégation sociale (et/ou communautaire, ethnique, religieuse), et alors constituer un risque pour la stabilité sociale et politique d'un État. Dans les campagnes chinoises, les pénuries en eau alimentent une contestation sociale d'autant plus problématique qu'elle revêt occasionnellement des formes violentes (sabotage d'installations hydrauliques entre villages, maisons de cadres du Parti ou bâtiments officiels incendiés...)<sup>115</sup>. L'exode rural déporte vers les villes, sans le résoudre, le problème de la pauvreté. On dénombre ainsi 150 millions de paysans ouvriers relégués à la périphérie des villes et qui, du fait de leur

---

<sup>112</sup> Agriculture dépendant uniquement des précipitations, sans irrigation complémentaire.

<sup>113</sup> World Bank, *World Development Indicators 2007*, Washington, 2007.

<sup>114</sup> PNUD, *Human Development Report 2006*, op. cit.

<sup>115</sup> TAITHE Alexandre, *L'eau, facteur d'instabilité en Chine – Perspectives pour 2015 et 2030*, Paris, Fondation pour la Recherche Stratégique/CAP, Coll. Recherches et Documents, 25 janvier 2007, 53 p., [http://www.frstrategie.org/barreFRS/publications/rd/RD\\_20070125.pdf](http://www.frstrategie.org/barreFRS/publications/rd/RD_20070125.pdf)

absence de statut<sup>116</sup>, ne disposent pas d'accès aux soins ou à l'éducation pour eux et leur famille. N'apparaissant pas dans les statistiques d'emploi ou de chômage, ils sont privés de protection sociale. Les pénuries en eau, le changement climatique et la réorientation d'une partie de l'économie vers les secteurs secondaire et tertiaire contraindront les pouvoirs publics chinois à accueillir entre 150 et 200 millions de paysans dans les villes entre 2005 et 2020<sup>117</sup>, et plus de 340 millions entre 2005 et 2030 selon les Nations unies<sup>118</sup>.

**• Le second obstacle, qui ralentit le basculement de politiques d'autonomie alimentaire vers des politiques de sécurité alimentaire, est la fragilité des marchés de denrées comestibles. La réforme du secteur agricole, et donc du principal consommateur mondial d'eau, en est tributaire.**

La volonté de soutenir un secteur agricole fort, dans des zones exposées à des pénuries, au-delà même de politiques d'autosuffisance relative ou de défense d'objectifs sociaux, exprime aussi une méfiance à l'égard de l'instabilité potentielle des marchés de denrées alimentaires. La fluctuation du cours des céréales est d'abord la conséquence de la faible proportion de la production qui est échangée dans le monde : 3 % pour le riz, 15 % pour le blé (la moitié des échanges mondiaux), 20 % pour le maïs. De mauvaises récoltes dans des pays exportateurs, comme ce fut le cas pendant l'été 2007 en Australie ou en Ukraine, pèsent immédiatement sur le cours mondial de la denrée. Si deux ou trois mauvaises années se suivent, la baisse des stocks fait encore monter le prix mondial des céréales.

L'engouement des investisseurs pour l'environnement a également favorisé l'accroissement des surfaces dévolues aux agro-carburants, au détriment de la production alimentaire. Le maïs américain est ainsi destiné à être transformé en bioéthanol. A cela s'ajoutent des causes structurelles, comme la hausse de la demande mondiale, liée à la fois à l'accroissement démographique et à l'évolution des modes de consommation. La spéculation vient enfin aggraver l'augmentation des

---

<sup>116</sup> Le gouvernement chinois a institué le permis de résidence (rural ou urbain), qui lie le lieu de résidence avec la jouissance de droits sociaux, tels que l'accès aux soins, l'éducation des enfants etc.

<sup>117</sup> HEYRAUD Henri, « Quatre questions pour 2020 », in ASIE 21, Futuribles, Groupe d'étude prospective sur l'Asie, *La Chine à l'horizon 2020*, Paris, L'Harmattan, coll. Points sur l'Asie, 2006, p. 187.

<sup>118</sup> Ce chiffre comprend l'accroissement démographique des villes et l'exode rural : Population urbaine chinoise en 2005 : 535 millions. Population urbaine chinoise en 2030 : 877 millions. Source : United Nations, *World Urbanization Prospects: The 2003 Revision*, New York, Department of Economic and Social Affairs – Population Division, 2004, p. 181.

cours. Celui du blé est ainsi passé de 160 à 350 dollars entre septembre 2005 et septembre 2007. Malgré cela, et contrairement à des scénarios apocalyptiques<sup>119</sup>, la production céréalière devrait tout de même suivre la croissance de la demande mondiale, grâce à la marge de production (terres non mises en culture, rendement...) dont disposent les États émergents et les pays déjà exportateurs. Les pays en transition, gros importateurs de céréales entre les années 1970 et 1990, sont en train d'en devenir des exportateurs (comme le Brésil), à concurrence de 25 millions de tonnes en 2025<sup>120</sup>.

Cependant, des tensions à long terme risquent d'émerger à l'horizon 2025-2030 sur les marchés alimentaires. L'élevage (viande, volaille, lait, œufs, laine, cuir...) fera l'objet de demandes en hausse, liées à une consommation accrue dans tous les pays du monde (hormis l'Inde pour la viande). Or la production ne peut être augmentée dans les mêmes proportions que les céréales. Elle peut de plus subir des fléchissements importants (crises sanitaires telle l'ESB ou la variante de la maladie de Creutzfeldt Jacob, réticences à l'intensification de la production liées aux pollutions générées par l'élevage...). Les marchés de toutes les denrées alimentaires vont également subir la hausse constante du prix de l'énergie, et notamment du pétrole. Les imbrications eau-énergie, et énergie-agriculture pèsent de manière croissante sur les prix des productions agricoles. La mécanisation, le pompage de l'eau (les millions de pompes en activité en Inde consomment l'équivalent de 20 % de l'électricité produite dans le pays<sup>121</sup>) et l'agriculture sous serres tempérées exigent de l'énergie pour leur fonctionnement, particulièrement dans les pays industrialisés et/ou exportateurs de denrées alimentaires. On estime ainsi que l'énergie compte pour un tiers du prix de production des céréales américaines.

Au regard de ces éléments, la question de l'acceptabilité politique d'une dépendance alimentaire, même partielle, se pose pour les pays importateurs nets de céréales, ou qui, comme la Chine, fixent une autonomie alimentaire à un certain seuil de leur consommation (85 % pour les céréales, seuil déterminé par le Parti communiste chinois). Cette situation est d'autant plus problématique pour Pékin que la dépendance future s'opérerait, que ce soit pour les céréales ou pour l'élevage, au profit des pays anglo-saxons (qui contrôlent la moitié des exportations de céréales) et particulièrement

---

<sup>119</sup> Voir, par exemple, BROWN Lester R. *Who Will Feed China?: Wake-Up Call for a Small Planet*, Washington, W.W. Norton & Company, Worldwatch Environmental Alert Series, 1995, 163 p.

<sup>120</sup> Voir par exemple FAO, *Agriculture mondiale : horizon 2015/2030*. Rapport Abrégé, FAO, 2003, p. 33.

<sup>121</sup> Programme mondial pour l'évaluation des ressources en eau, *L'eau pour les hommes, l'eau pour la vie*, Paris, Unesco Publishing, 2003, 576 p.

les États-Unis. L'examen de la doctrine de sécurité de la RPC<sup>122</sup> souligne l'analogie entre dépendance et ingérence extérieure. En cela, une dépendance alimentaire pourrait revêtir une importance stratégique, dans le cadre des relations sino-américaines. Tout d'abord, rares sont les pays en Asie ayant une production alimentaire susceptible de contribuer aux besoins de la Chine. La Thaïlande est certes le premier exportateur mondial de riz, mais sa production, comme celle du Vietnam, reste 4 à 5 fois inférieure à celles de la Chine ou de l'Inde. Des échanges eau-énergie-riz dans le bassin du Mékong sont plausibles dans ce cadre, entre la Chine d'une part, et la Thaïlande, le Vietnam et la Birmanie d'autre part.

Cependant, la perspective d'une dépendance alimentaire ne sera pas forcément crisogène. La Chine développe déjà des « stratégies multipolaires de contournement de la puissance américaine<sup>123</sup> ». L'intérêt récent de la Chine pour l'Amérique du sud s'inscrirait dans cette stratégie de contournement, et non d'affrontement avec les États-Unis. La surface agricole du Brésil est déjà égale à celle des États-Unis et deux fois supérieure à celle de l'Europe des 25. Son potentiel agricole, tant en terres arables qu'en gain de productivité, est gigantesque. L'Argentine pourrait également devenir un important exportateur de denrées alimentaires à destination de la Chine, à condition d'un meilleur équilibre entre le soja (dominant) et les autres cultures.

Une sécurité alimentaire est donc à construire à l'échelle mondiale, qui affranchisse les États de leur dépendance vis-à-vis de quelques pays exportateurs, et qui rende lisible la disponibilité en denrées. Car au-delà de progrès en matière de productivité hydrique, d'adaptation des usages, c'est bien la reconversion partielle d'usages agricoles vers des utilisations industrielles et domestiques qui est nécessaire dans les zones de pénurie.

#### FIG. N° 14 : L'EAU VIRTUELLE

Des États, comme la Jordanie ou Israël, tentent déjà d'importer des produits dont la production exige massivement de l'eau, et d'exporter des biens qui bénéficient d'une excellente productivité hydrique. En effet, la quantité d'eau nécessaire à la production alimentaire est très importante : une tonne de

<sup>122</sup> Voir par exemple NIQUET Valérie, « La doctrine de sécurité de la République Populaire de Chine », *Annuaire Français des Relations Internationales*, 2002, vol. 3, pp. 646-662.

<sup>123</sup> NIQUET Valérie, *Architecture de sécurité régionale, paix et stabilité : une vision chinoise*, IRIS, compte rendu de séminaire, 2003, p. 4, disponible à l'adresse : [http://www.defense.gouv.fr/sites/das/dossiers/portal\\_repository/1897493036\\_\\_0001/fichier/getData?\\_&ispopup=1](http://www.defense.gouv.fr/sites/das/dossiers/portal_repository/1897493036__0001/fichier/getData?_&ispopup=1)

céréales demande 1 500 m<sup>3</sup>/tonne produite, les légumes, 1 000 m<sup>3</sup>/tonne, la viande de bœuf, 20 000 m<sup>3</sup>/tonne<sup>124</sup>. C'est le principe de l'eau virtuelle : en important dans des zones de pénurie en eau des produits alimentaires (viandes, céréales, légumes...), on importe également, mais virtuellement, la quantité d'eau qui a été nécessaire pour produire ces denrées alimentaires. Ainsi, importer 100 tonnes de blé équivaldrait à consommer 100 000 m<sup>3</sup> d'eau. La réorientation des cultures vers divers légumes, moins consommateurs d'eau, et dont la valeur à l'exportation est supérieure à celle des céréales, devrait être privilégiée. Dans cette logique, le marché de l'eau virtuelle est possible s'il existe un marché de biens nécessitant peu ou pas d'eau (produits manufacturés ou non). Cela signifie que les pays exportateurs de denrées alimentaires devraient accepter les termes de ce nouvel échange entre biens de différentes natures. Plus qu'une solution parmi d'autres aux pénuries, l'eau virtuelle conforte surtout la perception des problèmes liés à l'eau comme étant le résultat d'une gestion inappropriée.

### **Des rivalités entre usagers agricoles et urbains**

L'approvisionnement de la ville de Los Angeles au début du xx<sup>e</sup> siècle a créé un précédent marquant de litige entre usagers domestiques et agricoles. Des droits d'eau avaient été rachetés dans l'Owens Valley, à 320 km de la ville par William Mulholland, alors responsable du département de l'eau et de l'énergie de Los Angeles (LADWP). La construction d'un aqueduc, achevé en 1913, qui privait définitivement la région d'origine de son eau, suscita la protestation des agriculteurs et éleveurs de l'Owens Valley. Plusieurs sabotages et dynamitages de la structure eurent lieu jusqu'à 1927, ponctués de manifestations et démonstrations de force (en 1924, 70 hommes armés et 700 civils prirent le contrôle de l'aqueduc). La sécurité de l'édifice fut alors assurée par des mercenaires. Mais dès 1928, le conflit s'étouffa avec le déclin de l'activité dans l'Owens Valley, dont 90 % de l'eau étaient déviés vers Los Angeles. Bien que réductrice<sup>125</sup>, une grille de lecture des différends entre agriculteurs et urbains est tirée de cet épisode : dans un premier temps, la demande en eau des villes explose, en raison de l'accroissement

---

<sup>124</sup> ALLAN, J. A., « L'eau virtuelle dans tous ses états », *Le Courrier de l'UNESCO*, février 1999, pp. 29-31.

<sup>125</sup> Comme l'explique LABRE Jacques, *Eau pour les villes, eau pour les champs : conflits d'usage ou convergence d'intérêt ?*, H2O.net, avril 2001, [http://www.h2o.net/maqazine/dossiers/infrastructures/agriculture/usages/francais/labre\\_0.htm](http://www.h2o.net/maqazine/dossiers/infrastructures/agriculture/usages/francais/labre_0.htm)

démographique et de l'augmentation du niveau de vie. Ensuite, la ville, qui concentre les pouvoirs politiques et économiques, étend progressivement son territoire et cherche à s'appropriier les ressources environnantes. Enfin, les agriculteurs sont obligés de céder, en partie ou en totalité, leurs droits d'eau au profit des villes.

Les ressources politiques, juridiques et économiques de ces groupes d'utilisateurs sont, il est vrai, déséquilibrées. Les villes, lieux de pouvoirs économiques et politiques, disposent d'une influence supérieure à celle des agriculteurs dispersés géographiquement. Parfois aux frontières de la légalité, la ville « met en discours (...) sa fonction, son statut, son droit<sup>126</sup> » à l'encontre des agriculteurs. Dans l'exemple de tensions survenues dans la région de Mons-Borinage en Belgique, la ville de Mons a eu recours à des concepts « d'utilité publique » et « d'intérêt général<sup>127</sup> », qui ne pouvaient s'appliquer à l'eau comme l'agglomération le présentait, en créant des droits spéciaux en faveur du service de l'eau urbain.

L'agriculture ne sort pas systématiquement perdante de cette confrontation inévitable dans les zones de pénurie. Dans le cas de Los Angeles, l'eau détournée de l'Owens Valley a servi au développement à proximité de la ville de la culture du coton (!), qui n'a été abandonnée que récemment, en raison de la suppression des subventions de l'eau à ce secteur particulier<sup>128</sup>. Entre 1976 et 2001, les cultivateurs des hautes terres en Jordanie ont multiplié les surfaces irriguées (de 3000 à 39 000 hectares)<sup>129</sup>, alors même que la distribution d'eau n'était assurée que deux jours par semaine à Amman. Et ces agriculteurs alimentent avec l'eau de leurs puits le marché informel, à un prix en moyenne 4 fois supérieur aux services en réseau. En 1991, le gouvernement payait même

---

<sup>126</sup> CORNUT Pierre, AUBIN David, VANDEBURIE Julien, « La ville à la campagne : Conflit territorial et discours relatif à une surexploitation aquifère », *Développement durable et territoire*, Dossier 6 : Les territoires de l'eau, mis en ligne le 24 juillet 2006. URL : <http://developpementdurable.revues.org/document2850.html>

<sup>127</sup> Ibid.

<sup>128</sup> Pour les échanges de droits d'eau en Californie, se référer à BARRAQUE Bernard, « Les marchés de l'eau en Californie : modèle pour le monde, ou spécificité de l'ouest aride américain. Première partie : la crise du partage du Colorado », *Responsabilité et Environnement*, Annales des mines, octobre 2002, pp. 71-82, et BARRAQUE Bernard, « Les marchés de l'eau en Californie : modèle pour le monde, ou spécificité de l'ouest aride américain. Deuxième partie : marchés de l'eau ou économie de l'eau ? », *Responsabilité et Environnement*, Annales des mines, janvier 2004, pp. 60-68

<sup>129</sup> World Bank, *The Hashemite Kingdom of Jordan. Water Sector Review Update. Main Report*, Washington, World Bank, rapport n° 21946-JO15, février 2001, 25 p., [http://www.countryanalyticwork.net/caw/cawdoclib.nsf/viewSimpleSearchdoclib/17A1E16B21AA136F85256C5E005EB108/\\$file/Jordan21946.pdf](http://www.countryanalyticwork.net/caw/cawdoclib.nsf/viewSimpleSearchdoclib/17A1E16B21AA136F85256C5E005EB108/$file/Jordan21946.pdf)

aux agriculteurs 120 dollars par hectare laissé en jachère<sup>130</sup> pour préserver la ressource destinées aux villes. Une transaction entre les villes et les campagnes permet également aux agriculteurs de sortir d'impasses, soit par la modernisation de leurs équipements, soit par la réorientation des cultures. Au Mexique par exemple, les coûts de pompage (énergie) deviennent prohibitifs, à mesure qu'il faut aller chercher l'eau plus profondément. La réallocation marchande de droits d'eau a permis le perfectionnement des techniques d'irrigation. Des marchés locaux (formalisés ou non) privilégieront toujours la ville, qui aura la capacité d'acheter l'eau plus cher que les agriculteurs, ce qui à terme, peut créer des instabilités.

Les tensions entre agriculteurs et les agglomérations peuvent conduire à des contestations violentes. C'est le cas au Pakistan, notamment dans la province « en fin de circuit »<sup>131</sup> du Sindh, où les agriculteurs protestent contre les usages domestiques et agricoles dans la province d'amont du Pendjab (14 personnes ont été tuées en juin 2006 dans la région de Karrum<sup>132</sup>). Plusieurs régions d'Inde (États du Tamul Nadu, de Karnataka, du Kerala, du Gujarat et du Rajasthan) sont aussi le théâtre de conflits houleux. Le fleuve Jaune, en Chine, illustre les tensions liées à la réallocation de l'eau agricole vers des usages industriels. Des violences éclatèrent ainsi en juillet 2000 en protestation de détournements d'eau de zones irriguées et de réservoirs agricoles dans les provinces de Shanxi et de Hebei au profit des zones industrielles dans le Shandong, à l'embouchure du fleuve Jaune.

## **CONCILIER DEUX TENDANCES OPPOSEES : LA RECONNAISSANCE D'UN DROIT DE L'HOMME A L'EAU ET LA MARCHANDISATION DE L'EAU**

### **L'affirmation progressive d'un droit de l'Homme à l'eau**

Si aucun acteur international n'a songé à priver quiconque d'un accès à l'eau potable, la reconnaissance d'un droit à l'eau fut laborieuse. Pourtant acquis depuis 2002, le droit à l'eau demeure au cœur des discussions internationales. De nombreuses ONG l'agrémentent de revendications

---

<sup>130</sup> FARUQUI Naser I., BISWAS Asit K., BINO Murad J., *La gestion de l'eau selon l'Islam*, Paris, CRDI – Kathala, 2001.

<sup>131</sup> Le Pakistan a développé le plus vaste réseau continu d'irrigation au monde. Mais les débits en fin de circuit dépendent beaucoup de la bonne volonté avec laquelle sont appliqués les quotas d'eau attribués aux provinces et aux différentes catégories d'usagers.

<sup>132</sup> PNUD, Human Development Report 2006. *Beyond Scarcity: Power, Poverty and the Global Water Crisis*, New York, 2006, 422 p.

caricaturales, qui traduisent une représentation erronée de la gestion actuelle de l'eau. L'opposition public/privé leur sert par exemple de support à la promotion d'un droit à l'eau, bien que les modalités d'accès à la ressource et le droit qui y affère soient deux choses distinctes. Réticentes au droit à l'eau jusqu'en 2001 en raison de l'étendue des obligations qu'il pourrait entraîner, les multinationales du secteur ont ensuite pris conscience que ses incidences ne les concernaient pas, le droit à l'eau devenant même un support de leur communication.

Le Conseil Mondial de l'Eau, hostile à cette reconnaissance car jugée peu efficace<sup>133</sup>, effectue un changement de cap en 2004<sup>134</sup>, annonçant que l'institution pèsera de tout son poids en faveur du droit de l'Homme à l'eau. La crainte de nombreux États que l'existence d'un droit à l'eau ne les contraigne à des objectifs irréalisables se perpétue. Les déclarations ministérielles qui ont clos les 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> forums mondiaux de l'eau à Kyoto en 2003 et à Mexico en 2006, sont ainsi une régression sur ce point au regard des autres textes internationaux adoptés précédemment. Les États sont d'ailleurs réticents à qualifier l'accès à l'eau de droit fondamental. Lorsqu'elles contiennent des dispositions concernant l'accès à l'eau, les constitutions nationales ne leur confèrent aucune valeur contraignante autre que le fait de figurer dans la constitution<sup>135</sup>. L'article 216 §4 de la Constitution de Gambie dispose que « l'État s'efforce de faciliter un égal accès à l'eau propre et saine ». Dans le même esprit, la Constitution éthiopienne énonce (article 90) que « dans la mesure où les ressources du pays le permettent, les politiques doivent viser à fournir à tous les Éthiopiens un accès (...) à une eau propre ». La Constitution de l'Afrique du Sud est une des seules à protéger « un droit à un accès à des aliments et de l'eau en quantité suffisante » (section 27, §1 et §1 b). La loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) a introduit le droit à l'eau dans la législation française. Son article 1 dispose

---

<sup>133</sup> Le vrai problème, pour le CME, étant alors le financement (et l'acceptation du secteur privé) comme en témoigne le Rapport Vision.

<sup>134</sup> William Cosgrove, alors président du Conseil mondial de l'eau, fait cette annonce lors d'une interview accordée au *Devoir* (Canada) à l'occasion de la journée mondiale pour l'eau le 22 mars 2004. Il précise cependant que la défense d'un droit à l'eau ne reflète pas son opinion personnelle, mais est désormais la position officielle du CME. William Cosgrove, ancien ministre sous le gouvernement libéral de Trudeau, démissionnera de la présidence du CME en décembre 2004. <http://www.ledevoir.com/2004/03/22/50438.html>

<sup>135</sup> Concernant le droit de l'Homme à l'eau, voir les différentes publications d'Henri Smets disponibles sur demande auprès de l'Académie de l'Eau et sur le site <http://www.academie-eau.org/> dont : SMETS Henri, *La reconnaissance officielle du droit à l'eau en France et à l'international*, Nanterre, Académie de l'Eau, décembre 2006, 114 p. ; SMETS Henri, *The Cost of Meeting the Johannesburg Targets for Drinking Water*, Nanterre, Académie de l'Eau, mars 2004, 129 p. ; SMETS Henri, *La solidarité pour l'eau potable. Aspects économiques*, Nanterre, Académie de l'Eau et Conseil Européen du Droit de l'Environnement, mars 2003, 228 p. ; SMETS Henri, *Le droit à l'eau*, Nanterre, Académie de l'eau, 2002, 160 p.

que « Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous, et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiques acceptables par tous ».

Le 26 novembre 2002, une observation générale du Comité des droits économiques, sociaux et culturels formalise sans équivoque l'existence d'un droit à l'eau. Celui-ci est en fait déduit du droit de toute personne à un niveau de vie convenable et du droit à la santé (articles 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966). Cette disposition vient compléter la reconnaissance indirecte d'un droit à l'eau dans la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et dans celle de 1989 relative aux droits de l'enfant. Le droit à l'eau reste à lier, dans de futurs textes internationaux, avec le droit à l'alimentation, le droit à l'environnement, au principe de sauvegarde de la dignité humaine...

- **Contenu d'un droit de l'Homme à l'eau**

Il s'agit du droit pour chacun de disposer d'eau potable et d'un système d'assainissement (même primaire). L'accès à l'eau doit se faire sans discrimination, dans une quantité et une qualité suffisantes pour la satisfaction des besoins fondamentaux. Ceux-ci correspondent au minimum à la boisson, à l'hygiène, à la préparation de la nourriture, et incluent l'irrigation de petites parcelles de cultures ou l'abreuvement de quelques têtes de bétail pour l'alimentation de la famille. Le lieu de distribution doit être sûr, accessible, et l'assainissement doit préserver l'intimité (son absence est par exemple un facteur de non-scolarisation des jeunes filles). Point essentiel, l'eau doit être d'un coût abordable, voire gratuite pour les plus pauvres, selon des mécanismes de subvention ou de solidarité.

- **Exclusion du contenu d'un droit de l'Homme à l'eau**

La reconnaissance d'un droit fondamental à l'eau entraîne cependant quelques confusions. Comme le souligne l'Académie de l'eau<sup>136</sup> et le Conseil européen du droit de l'environnement, le droit à l'eau ne consiste ni à rendre l'eau gratuite, ni à connecter chaque habitation à un réseau d'eau potable. De même, le droit à l'eau n'implique pas une gestion

---

<sup>136</sup> Académie de l'Eau, *La Charte sociale de l'eau. Une nouvelle approche de la gestion de l'eau au XXIème siècle*, Paris, Textuel (Agences de l'eau, Académie de l'eau, World Water Vision, 2000, 287 p.

exclusivement publique de l'approvisionnement et de l'assainissement. S'ils le jugent opportun, les pouvoirs publics peuvent déléguer la gestion des services de l'eau, selon des formes variées et sous leur contrôle, pour la réalisation de ce droit. De plus, l'effectivité du droit à l'eau est symbolique. Son invocation devant des tribunaux est encore incertaine. En effet, l'Observation générale adoptée en 2002 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels ne lie pas juridiquement les États. Elle prolonge par des interprétations ultérieures le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 qui, lui, a une portée contraignante. Les États sont simplement incités à la transposer sur le plan interne dans le cadre de la mise en œuvre du Pacte de 1966. Sans doute le droit à l'eau gagnera-t-il en reconnaissance au fil d'inflexions jurisprudentielles sur des questions connexes, comme les droits liés au logement, à la santé ou à l'environnement. Après une consultation d'un an auprès des États membres, le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme des Nations unies a affirmé, le 16 août 2007, que « le moment [était] venu de considérer l'accès à l'eau potable et à l'assainissement comme un droit de l'Homme »<sup>137</sup>. Cependant, des interrogations de fond se posent toujours, notamment « Quel est le rang de priorité de chaque utilisation de l'eau ? ». La question de savoir si le droit à l'eau est autonome où s'il découle d'autres droits est selon le HCDH encore à trancher.

**FIG. N° 15 : DISPOSITIONS INTERNATIONALES RECONNAISSANT EXPLICITEMENT L'EXISTENCE D'UN DROIT DE L'HOMME A L'EAU**

- Déclaration de la Conférence des Nations unies sur l'eau de 1977 à Mar del Plata : « Tous les peuples, quels que soient leurs niveaux de développement et leurs conditions socioéconomiques, ont le **droit d'avoir accès à de l'eau potable** dans une quantité et d'une qualité rencontrant leurs besoins essentiels ».

- Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes : « Les États [...] assurent (aux femmes) le **droit [...] de bénéficier de conditions de vie convenables**, notamment en ce qui concerne le logement, l'assainissement, **l'approvisionnement en électricité et en eau**, les transports et les communications ».

- Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant : « Les États parties s'efforcent d'assurer la **réalisation intégrale du droit**

<sup>137</sup> Document A/HRC/6/3, disponible à l'adresse : [http://www.docip.org/Human %20Rights %20Council/Session6/G0713656.pdf](http://www.docip.org/Human%20Rights%20Council/Session6/G0713656.pdf)

susmentionné et, en particulier, prennent des mesures appropriées pour [...] lutter contre la maladie et la malnutrition, y compris dans le cadre des soins de santé primaires, grâce notamment à l'utilisation de techniques aisément disponibles et **à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable**, compte tenu des dangers et des risques de pollution du milieu naturel.

- Quatrième principe de Déclaration de Dublin sur l'eau dans la perspective d'un développement durable de 1992 : « L'eau, utilisée à de multiples fins, a une valeur économique et devrait donc être reconnue comme bien économique. En vertu de ce principe, il est primordial de reconnaître le **droit fondamental de l'Homme à une eau salubre et à une hygiène adéquate** pour un prix abordable. La valeur économique de l'eau a été longtemps méconnue, ce qui a conduit à gaspiller la ressource et à l'exploiter au mépris de l'environnement. Considérer l'eau comme un bien économique et la gérer en conséquence, c'est ouvrir la voie à une utilisation efficace et équitable de cette ressource, à sa préservation et à sa protection ».

- Observation générale n°15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels en novembre 2002 : « L'eau est une ressource naturelle limitée et un bien public fondamental pour la vie et la santé. Le **droit de l'Homme à l'eau est indispensable pour mener une vie dans la dignité humaine. Il est la condition préalable à la réalisation de tous les autres droits de l'homme** ».

### **La perspective d'une libéralisation des services de l'eau : l'OMC/AGCS et l'ALENA**

L'existence de nombreux marchés locaux de droits d'eau à travers le monde serait-elle le prélude à des transferts massifs entre États et une libéralisation généralisée des services de l'eau et de l'assainissement ? Rappelons tout d'abord que ces marchés locaux sont pour la plupart peu formalisés, et qu'ils ne constituent qu'une traduction plus contemporaine de répartitions traditionnelles, coutumières, liées à des droits d'usage, à des droits de propriété. Deux craintes sous-jacentes et diffuses portent cette question : l'omniprésence du secteur privé dans les services de l'eau (et la fin des services « publics ») et la perspective qu'un État soit contraint par des règles commerciales de laisser exporter une partie de ses ressources en eau douce. Une telle situation pourrait découler des règles du commerce international, mais également de traités régionaux.

• **La libéralisation des services visée par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), et particulièrement par l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS) signé en 1995, englobe-t-elle les services de l'eau et de l'assainissement, et dans quelle mesure ?**

Formellement, les services publics qui ne sont pas fournis sur une base commerciale ou « en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services<sup>138</sup> » n'entrent pas dans le champ de l'AGCS (articles I-3-b et I-3-c). Cependant, des entreprises privées ont la compétence pour remplir des tâches dites de service public (santé, éducation, eau potable). Dès lors, cette exclusion de l'AGCS, analogue à la division en services marchands et non marchands, est moins tranchée, et la frontière de l'application de l'accord mondial est à chercher dans chaque branche de service. Des documents préparatoires au cycle de négociations actuellement en cours depuis 2000 montrent ainsi qu'aucun service ne serait « a priori exclu des négociations<sup>139</sup> », allant à l'encontre des articles I-3-b et I-3-c en raison de leur rédaction ambiguë. Les minutes des tractations, où l'on peut suivre les interventions de représentants nationaux, confirment la lecture restrictive faite des services exclus de l'AGCS. « Il ne s'agit plus tellement de savoir si les services publics sont couverts par l'AGCS mais surtout dans quelle mesure ils le sont<sup>140</sup> ». Le problème réside dans la différence de conception des services publics entre les membres de l'OMC, de la place qu'ils doivent occuper, au-delà même des questions de gestion publique ou privée, de monopole ou de concurrence.

Une éventuelle libéralisation progressive des services de l'eau concernera essentiellement la distribution de l'eau potable et l'assainissement. Si la libéralisation signifie l'absence de distorsion de concurrence, entre entreprises nationales et étrangères, les délégations des services de l'eau résultent déjà de procédures de marché public, avec appel d'offres. Les tensions potentielles naissent de deux perspectives : le fait qu'une collectivité puisse perdre la possibilité de gérer elle-même la distribution de l'eau si elle le souhaite (elle devra concourir comme une entreprise privée à l'appel d'offres), et la privatisation des réseaux. En ce sens, quel

---

<sup>138</sup> Article I-3-c de l'AGCS qui précise sommairement le concept de « services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental » (art. I-3-b) qui sont exclus de l'application du Traité.

<sup>139</sup> Cf. RUIZ FABRI Héléne, CRONTIRAS Jean-Philippe, *L'Organisation mondiale du commerce et les services publics*, Paris, Les rapports de l'Iddri, n°2n août 2003, 64 p.

<sup>140</sup> Ibid, p. 49.

pays osera libéraliser son secteur de l'eau<sup>141</sup> ? Même aux États-Unis, auxquels l'on prête des velléités sur l'eau canadienne via les dispositifs commerciaux de l'Alena (cf. infra) et où la jurisprudence confère à l'eau douce le statut de bien économique, les services de l'eau sont très majoritairement assurés par des régies municipales. En France, la longue pratique de la délégation ne préserve pas le secteur privé d'un regain d'intérêt des collectivités pour la gestion publique directe. La multiplication des événements internationaux sur le thème de l'eau douce, ainsi que la récurrence des dégradations faites à l'environnement, ont fait naître une sensibilité des opinions publiques aux questions écologiques. Le changement climatique, très présent dans les médias ces dernières années, a accentué cette préoccupation. La question de la qualité et du prix de l'eau potable, la manière dont les services en réseaux sont gérés, suscitent l'intérêt des populations. Cet intérêt ne se retrouve pas seulement dans les pays industrialisés, comme en témoignent les vigoureuses campagnes à l'encontre de la gestion privée de l'eau de l'Amérique latine à l'Asie du Sud-Est. Ainsi, **l'ouverture totale des services de l'eau dépend des négociations commerciales en cours, mais elle génèrera un lourd coût politique pour les gouvernements qui la soutiendront.**

• **Des traités commerciaux régionaux peuvent-ils contraindre des États à exporter leurs ressources en eau ? Les accords entre les États-Unis et le Canada.**

Des entreprises américaines et canadiennes (et des administrations américaines) ont multiplié dès les années 1950 les projets de transferts massifs d'eau du Canada vers les États-Unis<sup>142</sup>. Un désastre écologique, analogue à celui de la mer d'Aral mais souterrain, se déroule actuellement dans les États du Centre-Ouest américain, avec la disparition de la nappe géante Ogallala (580 000 km<sup>2</sup>). En comparaison, le Canada bénéficie d'une ressource abondante (6,5 % des ressources renouvelables mondiales). Ces exportations massives bénéficieraient à toute la moitié ouest des États-Unis, jusqu'à Phoenix, Tucson et les villes de la côte Ouest. Si ces projets semblent pour la plupart irréalisables (coûts prohibitifs de l'eau en bout de chaîne), ils illustrent et alimentent la

---

<sup>141</sup> « Il est clairement ressorti des audiences publiques de la Commission que plusieurs s'inquiètent de voir le secteur privé prendre une place de plus en plus importante dans la gestion des services d'aqueduc et d'égouts partout à travers le monde. » Commission mixte internationale, *Rapport final sur la protection des eaux des Grands Lacs*, 22 février 2000, <http://www.ijc.org/rel/boards/cde/finalreport/rapportfinal.html>

<sup>142</sup> LASSERRE Frédéric, « L'Amérique a soif. Les États-Unis obligeront-ils Ottawa à céder l'eau du Canada ? », pp. 187-225, in DESCROIX Luc, LASSERRE Frédéric, *L'eau dans tous ses (E)tats : Chine, Australie, Sénégal, États-Unis, Moyen-Orient...*, Paris, L'Harmattan, coll. Ressources renouvelables, 2004, 350 p.

crainte d'une marchandisation de l'eau conduisant à des pratiques non durables. Le Canada et les États-Unis sont parties à plusieurs traités bi ou multilatéraux, qui peuvent avoir un lien avec le commerce international de droits d'eau. L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), tout d'abord, reprend au GATT sa définition imprécise de ce qu'est un bien commercial et renvoie à l'accord sous l'égide de l'OMC (article 201 de l'ALENA). L'eau n'est en effet ni exclue, ni comprise dans l'ALENA<sup>143</sup>. Toute forme de commercialisation (droits d'eau notamment) de la ressource est alors susceptible d'entrer dans le champ de l'ALENA (mais dans la zone géographique où l'allocation d'eau a été concédée). Le Mexique, le Canada et les États-Unis firent une déclaration commune le 3 décembre 1993 qui excluait explicitement l'eau de l'ALENA<sup>144</sup>. Cet acte commun n'ayant cependant qu'une valeur interprétative, le Canada chercha à renforcer la protection juridique de la ressource via le Traité sur les eaux limitrophes de 1909. Par une série de dispositions législatives en 1999 et 2002, le gouvernement canadien a ainsi rendu difficile les transferts massifs (contenants limités à 50 000 litres) de l'eau des bassins partagés avec les États-Unis, et les soumet à l'approbation préalable des deux États et de la commission mixte internationale. Dans un rapport remis en 2000, la Commission mixte internationale s'est prononcée sur la protection des Grands Lacs. Elle reconnaît la préséance du Traité de 1909 sur l'ALENA (ce qui conforte la protection de la ressource) et souligne la fragilité de l'écosystème des Grands Lacs, dont l'eau ne se renouvelle que de 1 % par an<sup>145</sup>. Ottawa a enfin poussé les dix provinces à conclure, en novembre 1999, l'Accord sur l'interdiction des prélèvements massifs d'eau des bassins hydrographiques<sup>146</sup>. Une large partie des compétences liées à

---

<sup>143</sup> JOHANSEN David, *Les exportations d'eau et l'ALENA*, Gouvernement du Canada – Programme des Services de Dépôt, réf. PRB 99-5F, 8 mars 1999, <http://dsp-psd.tpsgc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/EB/prb995-f.htm>

<sup>144</sup> « Les gouvernements du Canada, du Mexique et des États-Unis, afin de corriger de fausses interprétations qui ont cours, ont décidé de déclarer publiquement et solidairement ce qui suit, à titre de parties à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) :

- L'ALÉNA ne crée aucun droit aux ressources en eau naturelle de l'une ou l'autre Partie.

- À moins d'être vendue dans le commerce et de devenir ainsi une marchandise ou un produit, l'eau sous toutes ses formes échappe entièrement aux dispositions de tout accord commercial, y compris l'ALÉNA. Or, rien dans l'ALÉNA n'oblige l'une ou l'autre Partie à exploiter son eau commercialement non plus qu'à commencer à l'exporter sous quelque forme que ce soit. L'eau qui se trouve à l'état naturel dans les lacs, les rivières, les réservoirs, les aquifères, les bassins hydrographiques, etc. n'est pas une marchandise ou un produit, ne se vend pas dans le commerce et, par conséquent, n'est pas et n'a jamais été visée par les conditions d'un accord commercial quel qu'il soit.

- Les droits et obligations internationaux concernant l'eau à l'état naturel sont inscrits dans des traités et accords distincts, négociés à cette fin, comme le Traité des eaux limitrophes de 1909 entre le Canada et les États-Unis et celui de 1944 entre les États-Unis et le Mexique. »

<sup>145</sup> Commission mixte internationale, *Rapport final sur la protection des eaux des Grands Lacs*, 22 février 2000, <http://www.ijc.org/re/boards/cde/finalreport/rapportfinal.html>

<sup>146</sup> JOHANSEN David, *Les prélèvements massifs d'eau : lois canadiennes*, Gouvernement du Canada – Programme des Services de Dépôt, 9 janvier 2003, réf. PRB 02-13F, <http://dsp-psd.tpsgc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/prb0213-f.htm>

l'eau relevant des couronnes provinciales, le gouvernement fédéral a, par cet acte commun, unifié l'attitude des provinces.

Car les Canadiens craignent surtout un qu'une province ne crée un précédent, notamment en instaurant des droits d'eau commercialisables. Leurs titulaires auraient alors toute liberté pour en disposer, des restrictions d'usage pouvant dans ce cas être perçues comme une atteinte à la liberté du commerce. Une doctrine, jugée inquiétante par le Canada, a en effet été développée par la Cour suprême américaine (1982, *Sporthase vs Nebraska*), qui dénie à un État le droit de distinguer, hors périodes de pénurie, les utilisateurs locaux et extérieurs pour restreindre l'accès à une ressource ou un produit<sup>147</sup>.

En France, le projet d'Aqueduc entre le Rhône et la Catalogne est né d'une concession de l'État français à la société BRL sur un droit d'eau du Rhône pour un volume de 75m<sup>3</sup>/s jusqu'en 2056 (le transfert portait sur des volumes de 10 à 15m<sup>3</sup>/s). La Colombie-Britannique avait accordé un permis d'exploitation d'eau douce à une société canadienne (*Snow Cap*), qui avait elle-même noué un partenariat avec une société américaine (*Sun Belt Water*) dans le but d'exporter de l'eau aux États-Unis. La province canadienne se ravisa en 1991, et annula la licence<sup>148</sup>. *Snow Cap* fût indemnisé par le gouvernement provincial, mais pas la société américaine. *Sun Belt Water* a alors saisi les tribunaux canadiens, qui la déboutèrent à plusieurs reprises, avant d'annoncer leur volonté de demander un arbitrage auprès du secrétariat de l'ALENA (mais aucune saisine valide n'a été enregistrée malgré deux tentatives en 2001 et 2004). La menace semble cependant limitée car très dépendante des pratiques américaines. Le risque de transferts interbassins est lié à l'existence de droits d'eau transférables, dans un marché de droit ou même hors cadres formels. Et si de tels droits existent, encore faut-il qu'ils correspondent à un volume suffisant pour justifier la construction d'une infrastructure de transport sur une longue distance. Or, lorsque de tels droits n'existent pas, on ne peut forcer le propriétaire de ressources à les céder. Au Québec par exemple, l'eau relève à la fois d'un statut de

---

<sup>147</sup> « En vertu de la doctrine de la Cour suprême appelée *Dormant Commerce Clause Doctrine* (doctrine de la clause inactive relative au commerce), les tribunaux fédéraux peuvent invalider les lois d'États qui exercent une discrimination flagrante dans le commerce entre les États ou créent d'autres entraves exagérées. Les tribunaux ont appliqué régulièrement cette doctrine afin d'invalider les lois des États qui empêchent la circulation des biens entre les frontières des États. » Commission mixte internationale, *Rapport final sur la protection des eaux des Grands Lacs*, 22 février 2000, <http://www.ijc.org/rel/boards/cde/finalreport/rapportfinal.html>

<sup>148</sup> LASSERRE Frédéric, « L'ALENA oblige-t-il le Canada à céder son eau aux États-Unis ? La contiguïté des ressources en Amérique du Nord », pp. 465-488 in LASSERRE Frédéric, *Transferts massifs d'eau. Outils de développement ou instruments de pouvoir ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. Géographie contemporaine, 576 p.

patrimoine collectif et de chose commune. L'accès peut y être restreint par des régimes d'autorisations, qui ne relèvent pas du droit commercial puisqu'il n'y a pas vente. La difficulté réside dans le cas d'industries minières ou pétrolières que l'on autorise à prélever de l'eau pour leurs activités (ou toute forme de concession sur un volume à exploiter). Pour ne pas rentrer dans la catégorie des biens commerciaux, cette eau ne doit pas être monnayée directement, mais attachée au terrain et à l'activité, et son usage doit rester local.

**FIG. N° 16 : UN DROIT DE L'HOMME A L'EAU PEUT-IL CONTRAINDRE UN ÉTAT A EXPORTER SES RESSOURCES VERS UN AUTRE EN SITUATION DE PENURIE ?**

Parmi les résistances à la reconnaissance d'un droit de l'Homme à l'eau, se retrouve la crainte des États de voir se créer des obligations nouvelles qui les contraindraient. Celles-ci comporteraient un volet interne (fournir concrètement un accès à l'eau à sa population) et un volet externe. Le droit à l'eau peut-il ainsi conduire un État à une solidarité forcée avec un autre pays qui connaîtrait de graves problèmes d'alimentation en eau douce ? De même, le partage de bassins internationaux ne risque-t-il pas d'être remis en cause par la priorité donnée aux usages domestiques par le droit à l'eau ? A ces deux questions, Henri Smets, spécialiste du droit à l'eau, répond par la négative : « la reconnaissance internationale du droit à l'eau en tant que droit de la personne n'implique pas une révision des droits des États sur leurs ressources naturelles et ne porte pas atteinte à la souveraineté nationale d'un pays sur ses ressources en eau<sup>149</sup> ».

## **DE L'EAU POUR LES VILLES**

Le stress hydrique, lorsqu'il touche des villes, affecte directement les usages domestiques quotidiens, dont l'eau de boisson et l'hygiène, contrairement aux campagnes où il ralentit tout d'abord l'activité agricole. La dimension sociale de la ressource – l'accès du plus grand nombre à l'eau potable – est donc menacée, ce qui explique l'extrême sensibilité des populations aux questions de la disponibilité, de la qualité de l'eau, de son prix et de la continuité de sa distribution.

Les conflits urbains liés à l'eau prennent essentiellement la forme de

---

<sup>149</sup> SMETS Henri, *Le droit à l'eau et le droit international*, Académie de l'eau, janvier 2008, 51 p. Voir également SMETS Henri, *La reconnaissance officielle du droit à l'eau en France et à l'international*, Nanterre, Académie de l'eau, décembre 2006, 114 p. Les deux documents sont disponibles sur le site de l'Académie de l'eau : <http://www.academie-eau.org/>

contestations sociales (manifestations, pétitions, poursuites judiciaires). Le secteur privé, lorsqu'il a la responsabilité de gérer des réseaux d'eau et d'assainissement, concentre ces revendications, et sera logiquement au centre de nos développements. Mais nous verrons que les échecs des prestataires privés dans des pays en développement, révèlent surtout les lacunes de ce qui constitue un service public, de son financement, des solidarités et compromis (sociaux, territoriaux) qu'il nécessite.

### **Prévenir les conflits urbains**

Bernard Barraqué a synthétisé les principales causes de conflits urbains<sup>150</sup>, dont :

- ➔ La qualité et l'extension des services d'eau potable, leur continuité ;
- ➔ La qualité et l'extension de la collecte des eaux usées et leur traitement ;
- ➔ Des problèmes d'hydrologie urbaine (ruissellement et contrôle des eaux de pluie) ;
- ➔ L'impact des villes sur leur environnement (ressource en eau et pollution) ;
- ➔ L'enjeu de financement des investissements ;
- ➔ La détermination du tarif des services et l'amplitude de recouvrement des coûts ;
- ➔ Le degré de liberté laissé aux prestataires pour la fourniture du service.

Un élément crisogène autre qu'économique pourrait être ajouté : le critère d'extension des réseaux (sur une base ethnique, communautaire, religieuse...).

Lors d'un premier séminaire sur l'eau dans les villes des pays en développement en juin 2005<sup>151</sup>, les experts en eau urbaine réunis par l'UNESCO avaient proposé une première typologie des conflits urbains, qui se fonde dans les piliers du développement durable : conflit social, conflit économique, conflit environnemental et conflit politique. L'expérience de Suez à Buenos Aires est particulièrement riche en enseignements, car elle réunit ces quatre types de conflits, à travers trois mouvements sociaux distincts et une crise entre déléguant et délégué. Le premier est lié aux coûts de raccordement au réseau d'eau et d'assainissement<sup>152</sup>. Leur

---

<sup>150</sup> UNESCO, PHI, Urban Water Conflicts. An Analysis of the Origins and Nature of Water-Related Unrest and Conflicts in the Urban Context, Paris, UNESCO/IPH, UNESCO Working Series SC-2006/WS/19, 2006, p. 3

<sup>151</sup> UNESCO, PHI, 2006, op. cit.

<sup>152</sup> BOTTON Sarah, MERLINSKY Gabriela, « Urban Water Conflicts in Buenos Aires, Argentina: Voices Questioning the Economic, Social and Environmental Sustainability of the Water and Sewerage

montant s'élevait en effet entre 400 et 600 dollars pour l'eau, et 1 000 dollars pour l'assainissement. Les populations non connectées, les plus pauvres de Buenos Aires, ne pouvaient payer ces frais fixes de connexion. Ces protestations conduisirent à la renégociation du contrat de concession en 1997, et à la création d'une nouvelle taxe (la Suma – pour taxe pour le service universel et l'environnement) pour compenser la suppression des coûts de connexion aux réseaux. Après le nouvel équilibre du contrat, les nouveaux entrants aux réseaux payaient moins cher leur eau que les anciens usagers déjà connectés (cf. Fig. 17). Cette solidarité forcée entre anciens et nouveaux utilisateurs reliés aux réseaux n'alla pas de soi pour les usagers déjà connectés, malgré une stratégie de communication axée sur le renouvellement des solidarités territoriales. L'extension du réseau fut interrompue pendant près d'un an, après la dénonciation de la Suma par le Conseil du Peuple Argentin. Les communes de l'agglomération de Buenos Aires, plus pauvres, y virent surtout la volonté de la capitale de ne pas faire supporter l'essentiel du financement de l'extension des réseaux à ses seuls habitants.

**FIG. N° 17 : FACTURE BIMESTRIELLE MOYENNE AVANT ET APRES LA RENEGOCIATION DE 1997<sup>153</sup>**

Un Peso équivalait à l'époque à un Dollar.		Avant	Après
Coût moyen bimestriel pour les usagers déjà connectés	Services de l'eau et de l'assainissement	30	30
	Redevance	0.80	0.80
	Taxe SUMA	-	6
	TVA	5.46	7.72
	<b>Total</b>	<b>37.26</b>	<b>44.52</b>

concession", in UNESCO, IHP, Urban Water Conflicts. An Analysis of the Origins and Nature of Water-Related Unrest and Conflicts in the Urban Context, op. cit.

<sup>153</sup> Cité par BOTTON Sarah, MERLINSKY Gabriela, « Urban Water Conflicts in Buenos Aires, Argentina : Voices Questioning the Economic, Social and Environmental: sustainability of the Water and Sewerage concession", in UNESCO, IHP, Urban Water Conflicts. An Analysis of the Origins and Nature of Water-Related Unrest and Conflicts in the Urban Context, op. cit.

		Avant	Après
Coût moyen bimestriel pour nouveaux usagers (eau uniquement)	Services de l'eau et de l'assainissement	6	6
	Redevance	0.16	0.16
	Taxe SUMA	-	3
	Redevance d'incorporation au réseau (CIS)	-	4
	Redevance infrastructurelle	44	-
	TVA	10.53	2.76
	<b>Total</b>	<b>60.69</b>	<b>15.92</b>

Une troisième crise naquit de problèmes environnementaux. La fourniture en eau potable de Buenos Aires se réorganisa, à l'arrivée de Suez en 1993, à partir des eaux de surface. De nombreux puits, creusés dans la nappe située sous ville, furent fermés. De plus, au cours des premières années de la concession, le réseau d'eau potable se développa bien plus rapidement, et au détriment des réseaux d'égouts et de retraitement. Ces choix de gestion provoquèrent la remontée de la nappe souterraine, et son affleurement, dès 2000, dans certains quartiers et maisons. Des inondations, liées aux eaux de pluies, affectèrent quelques quartiers, et démontrèrent que le drainage était moins efficace depuis l'arrivée de Suez. Les protestations gagnèrent en intensité en 2002 et 2003, portées par des associations, grâce à des manifestations et des procès intentés au délégataire, relayés par les médias. Enfin, la crise argentine de décembre 2001 et la dévaluation du peso en janvier 2002 conduisirent à un désaccord de fond entre Suez et les pouvoirs politiques argentins.

L'équilibre financier du contrat était rompu (investissements en dollars, rémunération en pesos divisée par 3), mais aucune autorité ne voulait avaliser une augmentation de tarif, qui se serait révélée difficilement supportable économiquement par les populations. Rappelons qu'en décembre 2001, des « émeutes de la faim » et leur répression avaient causé la mort de 31 personnes, et la succession de cinq présidents successifs à la tête de l'État. Par la voix du secrétaire général de la présidence (Anibal Fernandez), le président argentin Eduardo Duhalde estimait en avril 2002 que « La situation du pays est grave, (...) que la paix sociale est en danger ». Suez quitta Buenos Aires en 2006, non sans engager un procès, en cours, contre le gouvernement argentin auprès du

Cirdi<sup>154</sup>, tribunal d'arbitrage dépendant de la Banque mondiale (comme le prévoyait le contrat).

### **Les services publics urbains, entre concession(s) et compromis**

Quelles leçons peuvent être tirées de l'expérience de Suez en Argentine, qui permettraient à la fois l'accès à l'eau au plus grand nombre dans les villes, et la création d'un service de qualité et pérenne ? Malgré les fonctions essentielles et vitales qu'elle remplit, la valeur de l'eau pour les usagers est en-deçà d'un prix correspondant à la prise en charge du coût total des services en réseaux. Les usagers ne sont pas prêts à assumer le coût total des services quand un réseau se crée ou s'agrandit.

⇒ Dès lors, « Buenos Aires » est en premier lieu l'échec du système de la concession, qui implique un investissement massif du secteur privé, puis son remboursement, complété de la rémunération du prestataire et du capital (5 % dans le cas de Suez en Argentine), par le recouvrement des coûts auprès des utilisateurs. Dans certains pays comme la Bolivie, le Honduras, le Nicaragua ou le Paraguay, répercuter sur le prix de l'eau l'ensemble des coûts « mettrait en difficulté (économique) près de la moitié de la population<sup>155</sup> » compte tenu de leur pauvreté. Les travaux de Christelle Pezon<sup>156</sup>, qui a travaillé sur l'histoire de la distribution de l'eau en France, montrent d'ailleurs que les concessions n'ont pas conduit à un service universel dans notre pays. L'extension des réseaux a été principalement assurée par une gestion publique et des subventions. Pourquoi ce modèle serait-il opérant dans les pays en voie de développement ? Le recours à la gestion privée, parfois interprété comme un renoncement public, n'est pas, selon ses propres acteurs<sup>157</sup>, la solution universelle à la pénurie en eau.

---

<sup>154</sup> Centre international de règlement des différends relatifs aux investissements (ou ICSID en anglais). La prochaine décision du CIRDI, attendue pour la fin de l'année 2008, concernant le litige opposant Suez à l'État argentin, pourrait contribuer à rassurer les investisseurs. L'optimisme de Suez sur l'issue du litige d'un montant de 1 milliard de dollars est renforcé par les 5 précédentes décisions du CIRDI, toutes en défaveur de l'État argentin face à des plaignants privés (il y a 35 litiges en cours opposant l'Argentine à une société privée, Suez étant la sixième entreprise à passer devant le tribunal arbitral de la banque mondiale sur les investissements).

<sup>155</sup> PNUD, 2006, op. cit., p. 97

<sup>156</sup> PEZON Christelle, *Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995*, Presses du CEREM, 2000, Paris, 450 p. ; PEZON Christelle, « De l'apparition à la généralisation d'un modèle marchand pour la gestion des services d'eau potable en France (1850 – 2000) », *Sciences de la Société*, n°64, 2005, pp. 75-97.

<sup>157</sup> Cf. par exemple l'interview d'Yves Thibault de Silguy, délégué général du groupe Suez, dans *Le Monde Economie*, 30 mars 2005.

⇒ En second lieu, si le modèle de la concession ne fonctionne pas, la construction d'un réseau ne peut alors être financée que par la solidarité entre usagers, ou par le biais de subventions publiques. Or ces deux sources sont en crise. La solidarité à Buenos Aires, entre riches et pauvres, entre pauvres déjà connectés et pauvres nouvellement reliés aux réseaux, entre habitants de la capitale et ceux de l'agglomération, a été discutée et contestée. Et les budgets des pays du Sud sont insuffisants pour faire face aux multiples chantiers du développement. Les tensions actuelles dans les grandes villes de l'Argentine, de la Bolivie, des Philippines s'expliquent par l'émergence d'une nouvelle figure de l'usager-consommateur, titulaire exigeant de droits, plutôt que celle de l'habitant. Les solutions consistant à installer des bornes fontaines à l'entrée de quartiers défavorisés, à ne donner l'accès à l'eau qu'en contrepartie de l'achat d'une carte prépayée alimentent un sentiment d'abandon. Elles sont de ce fait de moins en moins acceptées par les populations les plus pauvres, qui ne peuvent pourtant payer le prix réel de l'eau.

⇒ En troisième lieu, Buenos Aires ne serait-elle pas l'illustration d'une crise des services publics ? Comme l'explique Sylvie Jaglin<sup>158</sup>, « il ne faut pas se tromper de cible. **C'est moins à un échec des entreprises privées que l'on assiste qu'à un échec du service public, c'est-à-dire la capacité de l'ensemble des acteurs en présence (pouvoirs publics, firmes, citadins) d'élaborer et d'entretenir dans le temps un compromis assurant la pérennité du service et son universalisation** ». De même, « la recomposition des services urbains dans les villes africaines suppose que l'on prenne en considération non seulement des critères d'efficacité, mais surtout l'élaboration de nouveaux compromis collectifs face à des conflits d'intérêt, les fondements du pouvoir ne reposant pas seulement sur des règles juridiques, mais aussi sur des critères sociaux<sup>159</sup> ».

Ainsi dégagés du modèle de grosses infrastructures exploitées par des entreprises privées, les problèmes de la légitimité des politiques de l'eau, de la définition de leurs objectifs, de leur financement, de la détermination des priorités entre utilisateurs qu'elles opèrent se posent alors avec acuité. **La gestion de l'eau doit faire sens pour ses acteurs.**

---

<sup>158</sup> JAGLIN Sylvie, « Quelques pistes de réflexions sur les PPP à partir des expériences africaines », in BOTTON Sarah (dir.), *Les multinationales de l'eau et les marchés du sud : pourquoi Suez a-t-elle quitté Buenos Aires et La Paz ?*, Gret, coll. Débats et controverses, n°1, juin 2007, 84 p.

<sup>159</sup> BARON Catherine, « Mutations institutionnelles et recompositions des territoires urbains en Afrique : une analyse à travers la problématique de l'accès à l'eau », *Développement durable et territoire*, Dossier 6 : Les territoires de l'eau, mis en ligne le 1<sup>er</sup> septembre 2006, disponible à l'adresse : <http://developpementdurable.revues.org/document2940.html>

**L'exemple de la capitale argentine révèle l'illusion de la légitimité conférée par des choix techniques et opérationnels<sup>160</sup>. Ceux-ci n'affranchissent pas de la détermination de « règles de choix collectifs<sup>161</sup> », qui découlent de l'accord des différents groupes sociaux concernés pour la gestion d'une ressource.**

L'établissement d'un service de l'eau universel suppose donc un nouveau compromis social, base de l'adhésion des usagers à la gestion de l'eau. Elle comporte des volets financiers, sociaux, économiques (hiérarchie des usages). Le terme « gouvernance de l'eau », comme procédure de décision (participation des usagers) et de légitimation des politiques de l'eau, gagne alors en intérêt. Les protestations à l'encontre des firmes privées ne révèlent-elles pas ce déficit de gouvernance, en mettant à nu des contradictions entre des enjeux économiques et sociaux ? La question de la connexion des quartiers défavorisés aux réseaux ne s'était souvent posée qu'à l'occasion d'une délégation des services. De nombreux freins (illégalités des quartiers, criminalité, différences d'ethnies, coûts des travaux) empêchaient même d'envisager la réalisabilité de ces connexions.

---

<sup>160</sup> Voir LAVIGNE DELVILLE Philippe, « Mise en perspective », in BOTTON Sarah (dir.), *Les multinationales de l'eau et les marchés du sud : pourquoi Suez a-t-elle quitté Buenos Aires et La Paz ?*, op. cit.

<sup>161</sup> OSTROM Elinor, « Constituting social capital and collective action », in KEOHANE Robert, OSTROM Elinor (dir.), *Local Commons and Global Interdependence, Heterogeneity and Cooperation in Two Domains*, Londres, Sage Publications, 1995, pp. 125-160.