Les Objectifs du MillÃ©naire sont encore lointains

Dossier de
 Martine LE BEC
February 2003

World Water Forum III, Kyoto, mars 2003 - Les politiques concrÃ¨tes n'ont pas Ã©tÃ© annoncÃ©es. Ã€ l'heure de la fermeture des halls, Ã Kyoto, l'horloge de la maison des citoyens est dÃ©sespÃ©rÃ©ment restÃ©e bloquÃ©e sur 1 220 000 000, le nomb de personnes n'ayant pas accÃ¨s Ã l'eau potable. H2o mars 2003.

Les Objectifs du MillÃ©naire sont encore lointains

Les politiques concrÃ¨tes n'ont pas Ã©tÃ© annoncÃ©es Ã Kyoto

Â

Martine LE BEC-CABONH2o - mars 2003

Â

PrÃ¨s de 24 000 participants, 182 pays reprÃ©sentÃ©s, 351 sessions de travail, 38 sujets abordÃ©s. Cela fait beaucoup, beaucoup trop pour obtenir des choses concrÃ¨tes. Au total, le 3Ã¨me Forum mondial de l'eau s'est achevÃ© le dimanche 23 mars sur un bilan plutÃ´t maigre. La dÃ©claration adoptÃ©e par les ministres de 96 pays affirme que tout doit Ãªtre fait pour prÃ©server et contrÃ´ler l'approvisionnement en eau de la planÃ¨te. En revanche, elle annonce trÃ¨s peu de projets concrets pour y parvenir.

Aussi, Ã l'heure de la fermeture des halls, Ã Kyoto, l'horloge de la maison des citoyens est dÃ©sespÃ©rÃ©ment restÃ©e bloqu sur 1 220 000 000 - le nombre de personnes n'ayant pas accÃ¨s Ã l'eau potable.

Une trop grande excellence dans les chiffres

En rÃ©alitÃ© que peut-on reprocher Ã Kyoto ? Une grande excellence dans les chiffres, face Ã laquelle de vagues considÃ©rations humanitaires ne font pas le poids. De lÃ aussi les violentes critiques que s'attirent parfois ceux qui tiennent les premiers rÃ´les dans ce type d'Ã©vÃ©nement - que ce soit Ã La Haye, Ã Johannesburg ou Ã Kyoto, Ã savoir : le Conseil Mondial de l'Eau et - mÃªme si plus modestement, le Global Water Partnership.

Une contribution importante du Forum de Kyoto aura probablement Ã©tÃ© le rapport "Financer l'eau pour tous" du panel Camdessus, diffusÃ© dix jours avant l'ouverture du Forum. La qualitÃ© du prÃ©sident, ex-directeur du Fonds monÃ©taire

international, n'est pas sans doute Ã©trangÃ¨re Ã la rÃ©action suscitÃ©e auprÃ¨s de nombreuses ONG qui ont d'emblÃ©e reje le travail, craignant la mainmise du secteur privÃ© sur l'eau. Mais paradoxalement nombre de gouvernements et d'institutions internationales risquent eux-mÃªmes de faire obstacle au rapport qui prÃ©conise d'importants changements de comportements . Une contrainte qui va de pair avec la nÃ©cessaire dÃ©centralisation du financement des politiques de l'eau. La critique des ONG se focalise plus directement sur le concept de PPP - partenariat public privÃ©. Le concept est apparu clairement lors du prÃ©cÃ©dent forum Ã La Haye, en mars 2000 ; il a ensuite Ã©tÃ© "officialisÃ©" lors de la ConfÃ©ren ministÃ©rielle de Bonn, en dÃ©cembre 2001 puis trÃ¨s mÃ©diatisÃ© au Sommet de Johannesburg qui restera dans les annales comme Le Sommet des Partenariats.

Comme le prÃ©cise le rapport Camdessus, les PPP qui visent Ã Ãªtre un levier pour attirer les investissements privÃ©s, "imposent de rendre l'eau plus attrayante aux yeux des investisseurs ; ils nÃ©cessitent un cadre rÃ©glementaire et juridique adaptÃ©, des modalitÃ©s contractuelles transparentes, des mÃ©canismes de rÃ©cupÃ©ration des coÃ»ts fiables et l'acceptatio par le grand public". Les opposants "doutent" profondÃ©ment (le mot est faible) de la transparence ici Ã©noncÃ©e. Selon eux les PPP sont seulement un instrument de plus au service de la Banque mondiale et des investisseurs privÃ©s pour investir de nouveaux marchÃ©s, un instrument qui se situe dans le droit fil du modÃ¨le IWRM, Integrated Water Resources Management. C'est de fait par le biais de mÃ©canismes de la sorte que la Banque mondiale et le Fonds monÃ©taire international ont favorisÃ© depuis vingt-cinq ans la prise de contrÃ´le par les multinationales de la plupart des ressources naturelles en Afrique, en AmÃ©rique latine ou en Asie. En dÃ©finitive, les PPP favoriseraient surtout la marchandisation des biens et services.

On touche lÃ au coeur de la polÃ©mique engendrÃ©e par l'AGCS (GATS en anglais), l'Accord gÃ©nÃ©ral sur le commerce des services. Au-delÃ des World Water Warriors les plus acharnÃ©s, de nombreuses ONG rÃ©clament que l'eau soit exclue du GATS. Ã€ ce stade du dÃ©bat international - tout juste Ã©mergeant - les enjeux sont encore mal identifiÃ©s par la plupart des acteurs et qui plus est par le grand public. Il n'en va pas de mÃªme pour tous, et sÃ»rement des grandes puissances, Ã l'instar des Ã‰tats-Unis qui dans la perspective d'un Ã©ventuel transfert massif d'eau a dÃ©jÃ entamÃ© un recensement des ressources andines (voir ResSources). Si on est lÃ trÃ¨s loin des images grand public de remorquage d'icebergs vers les riches pays du Golfe arabo-persique, la rÃ©alitÃ© demeure ; les technologies sont opÃ©rationnelles comme en tÃ©moigne le programme de la Grande RiviÃ¨re Artificielle en Libye (cf. le reportage en Libye de h2o, publiÃ© par LibÃ©ration dans son Ã©dition du 22 et 23 mars 2003). Qu'il soit question aujourd'hui d'Ã©valuation des rÃ©serves, notamment dans le cas des aquifÃ¨res souterrains, d'exploitation des gisements ou de transferts de l'eau sur des longues distances, les mÃ©thodes et technologies demandent seulement d'Ãªtre peaufinÃ©es pour Ãªtre rentables. Ce n'est plus de la science-fiction.

NÃ©anmoins si les projets fascinent les ingÃ©nieurs et les stratÃ¨ges, le grand public se montre assez rÃ©ticent sur la question. Tout le monde sent bien qu'il y a lÃ quelque chose de fondamentalement "contre-nature". Et le droit Ã l'eau - ou le droit de l'eau, dans tout cela ?

Un trop grand dÃ©ficit humanitaire...

Pour le coup Kyoto aura une nouvelle fois Ã©tÃ© trÃ¨s dÃ©cevant. Les ministres rÃ©unis Ã Kyoto ont refusÃ© d'accorder Ã l'e statut de "droit de l'Homme". Les spÃ©cialistes diront que le dÃ©bat est dÃ©passÃ©. L'eau n'a pas besoin de Kyoto pour figurer au rang des droits fondamentaux et imprescriptibles de la personne. Plusieurs textes internationaux l'ont (bien qu'implicitement) reconnu. Nous citerons la DÃ©claration universelle des droits de l'homme de 1948, le Pacte international relatif aux droits Ã©conomiques, sociaux et culturels (PIDESC) signÃ© en 1966 ou plus rÃ©cemment - et cette fois de maniÃ¨re parfaitement explicite, la dÃ©claration du 4 dÃ©cembre dernier du ComitÃ© des droits Ã©conomiques, sociaux et culturels des Nations unies. Alors pourquoi les gouvernements continuent-ils de rejeter cette revendication ? Qu'importe d'ailleurs ici l'attitude des ministres prÃ©sents Ã Kyoto, car c'est Ã©videmment l'opportunitÃ© manquÃ©e du Sommet de Johannesburg qui nous chagrine le plus. On comprendra que les revendications qui dÃ©couleraient du droit Ã l'eau mettraient immanquablement certains gouvernements en mauvaise posture, notamment dans les pays les plus pauvres et les plus menacÃ©s. Mais cette faÃ§on de persister Ã s'opposer Ã "l'existant" juridique international est quelque part anachronique et agaÃ§ante.

Que rÃ©clament en consÃ©quence les World Water Warriors ? Bien sÃ»r l'exclusion de l'eau des nÃ©gociations de l'OMC/AGCS (s'agissant de l'eau, synonymes d'une "marchandisation de la vie") ; mais plus loin aussi la crÃ©ation d'une AutoritÃ© mondiale de l'eau, constituÃ©e sur des bases dÃ©mocratiques et reprÃ©sentatives, et recouvrant les trois compÃ©tences : lÃ©gislative (un Parlement mondial de l'eau, chargÃ© d'Ã©laborer et d'approuver les rÃ¨gles mondiales de base pour une valorisation et une utilisation solidaires et durables du bien eau ; juridictionnelle (un Tribunal mondial de l'eau, organe de rÃ©solution des conflits en matiÃ¨re d'utilisation de l'eau) et de contrÃ´le (une Agence d'Ã©valuation et de suivi des financements publics pour des projets d'actions communes, internationales et mondiales). Il y a lÃ incontestablement matiÃ¨re Ã rÃ©flÃ©chir, discuter, programmer. L'enjeu : trouver un statut Ã l'eau.

On saluera Ã ce niveau l'initiative de l'Unesco - soutenue par le Conseil mondial de l'eau, de promouvoir, dÃ©velopper et soutenir la crÃ©ation et le fonctionnement d'une structure indÃ©pendante et facile d'accÃ¨s qui puisse faciliter la rÃ©solution des difficultÃ©s liÃ©es Ã la gestion des eaux transfrontaliÃ¨res en proposant les services de techniciens expÃ©rimentÃ©s, des outils adaptÃ©s, des sessions de mÃ©diation et des formateurs. Il ne s'agit en aucun cas d'une autoritÃ© supranationale dÃ©diÃ©e Ã la gestion des eaux transfrontaliÃ¨res, mais c'est au moins une proposition concrÃ¨te et qui pourra se dÃ©velopper. Un autre point de satisfaction est Ã retenir dans l'engagement des organisations internationales et des organismes de recherche d'oeuvrer pour une meilleure comprÃ©hension du concept d'eau virtuelle comme moyen efficace de promouvoir la sauvegarde de l'eau et de l'intÃ©grer Ã part entiÃ¨re aux politiques nationales et rÃ©gionales (nb. politiques qui restent nÃ©anmoins dans beaucoup d'endroits Ã dÃ©finir). (L'eau virtuelle consiste en l'eau importÃ©e par le biais des achats de produits alimentaires Ã l'Ã©tranger ; bien qu'ignorÃ©e des hydrologues, il s'agit d'une ressource importante : selon J. A. Allan, en considÃ©rant que depuis la fin des annÃ©es 1980, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord ont importÃ© 40 millions de tonnes de cÃ©rÃ©ales et de farine par an, en termes d'eau virtuelle, c'est plus de la moitiÃ© de la quantitÃ© du Nil utilisÃ©e pour l'agriculture dans toute l'Ã‰gypte).

... et de solidaritÃ©

Malheureusement ce n'est pas seulement l'eau qui peut Ãªtre virtuelle, la solidaritÃ© internationale aussi. Si celle-ci a Ã©tÃ©, Ã Kyoto comme Ã Johannesburg, au coeur des conversations, elle ne s'est pas franchement concrÃ©tisÃ©e. Au niveau international, l'aide publique au dÃ©veloppement dans le domaine de l'eau reprÃ©sente moins de 10 % de l'aide au dÃ©veloppement, soit environ 4,5 milliards de dollars par an pour l'approvisionnement et l'assainissement. "Les Ã©valuations rÃ©centes des dÃ©penses requises pour satisfaire aux objectifs adaptÃ©s Ã Johannesburg en matiÃ¨re d'eau impliqueraient au minimum d'augementer les investissements d'au moins 50 % en supplÃ©ment de l'effort actuel, voire de doubler ces investissements", prÃ©cise Henri Smets, auteur de plusieurs rapports de l'AcadÃ©mie de l'eau. "Une telle accÃ©lÃ©ration n'est concevable que si l'eau devient une plus grande prioritÃ© gouvernementale dans les pays en dÃ©veloppement et si l'aide internationale pour l'eau augmente de faÃ§on trÃ¨s sensible." Il est clair aussi que PPP ou pas, sans une augmentation importante de l'aide publique au dÃ©veloppement dans le domaine de l'eau au bÃ©nÃ©fice des pays Ã revenu faible, les objectifs de la DÃ©claration du millÃ©naire resteront lettre morte.

En termes absolus le montant des investissements requis ont Ã©tÃ© Ã©valuÃ©s Ã 180 milliards de dollars par an pendant dix ans (rapport Camdessus - soit par rapport aux investissements actuels, 100 milliards de plus par an). De nombreux spÃ©cialistes s'accordent sur un montant moindre, Ã condition que les investissements soient mieux orientÃ©s, aux niveaux local et technologique notamment. Quoiqu'il en soit 100 milliards de dollars par an, pendant 10 ans, cela fait... exactement le montant des dÃ©penses militaires annuelles mondiales. Si certains rÃ©pugnent Ã ce style de comparaison, il y a lÃ tout de mÃªme pour l'eau de quoi se faire amÃ¨re. Mais le saviez-vous, l'eau serait peut-Ãªtre schizophrÃ¨ne ? Les propriÃ©tÃ©s physiques de l'eau liquide ne respectent pas les lois Ã©tablies pour les autres liquides. Depuis plus d'un siÃ¨cle, des physiciens soupÃ§onnent que la cause en est un dÃ©doublement de la structure de l'eau. Encore aujourd'hui, ils discutent... Franchement, on le serait Ã moins. .

Â

Voir aussi : Towards the waters policies for the 21st century - A review
after the World Summit on Sustainable Development in Johannnesburg , by Janos J.
BOGARDI and Andras SZOLLOSI-NAGY, International Hydrological Programme - IHP-UNESCO.

Â

Gestion intÃ©grÃ©e des ressources en eau : les nouvelles orientations

Â

Jean-FranÃ§ois DONZIER

directeur gÃ©nÃ©ral de l'Office International de l'Eau

secrÃ©taire du RÃ©seau International des Organismes de Bassin

Â

Comme c'est dÃ©jÃ le cas dans des rÃ©gions du monde au climat aride et comme l'ont dÃ©montrÃ© les ConfÃ©rences Internationales de Paris, de La Haye et de Bonn de mars 1998 et 2000 respectivement, et dÃ©cembre 2001, ainsi que le Sommet Mondial du DÃ©veloppement Durable de Johannesburg en aoÃ»t 2002, la disponibilitÃ© de ressources en eau douce continentale, en quantitÃ© et qualitÃ© suffisantes, court le risque de devenir, d'ici une gÃ©nÃ©ration (en 2025), un vÃ©ritable enjeu de dÃ©veloppement Ã©conomique et social dans la plupart des pays de notre planÃ¨te. C'est sur cette constatation que la CommunautÃ© internationale se mobilise Ã Kyoto, en mars 2003 pour le 3Ã¨me Forum Mondial de L'eau.

Une situation prÃ©occupante

Si l'eau est abondante sur la terre, 97 % est de l'eau salÃ©e, stockÃ©e dans les mers et les ocÃ©ans.

L'eau douce est rare. Sur les 3 % d'eau douce, 70 % sont gelÃ©s dans la banquise des pÃ´les et les glaciers des hautes montagnes. L'eau douce liquide, celle dont les hommes pourraient thÃ©oriquement disposer pour satisfaire Ã tous leurs besoins, ne reprÃ©sente donc qu'Ã peine 1 % de l'eau totale de notre planÃ¨te et l'essentiel se trouve dans les nappes souterraines. La quantitÃ© d'eau douce disponible dans le lit des riviÃ¨res, les lacs et les marais est en fait dÃ©risoire, dont 15 % du stock mondial dans le seul bassin de l'Amazone.

Les ressources sont mal rÃ©parties. L'eau douce est en outre trÃ¨s irrÃ©guliÃ¨rement rÃ©partie entre les rÃ©gions du monde et sujette Ã de trÃ¨s fortes irrÃ©gularitÃ©s saisonniÃ¨res et de grandes fluctuations inter-annuelles. Pour schÃ©matiser, ce qui est disponible, c'est en fait la quantitÃ© des prÃ©cipitations qui tombent dans une "cuvette", qui est le bassin versant des fleuves et de leurs affluents, compte tenu de la "fuite" que reprÃ©sentent les Ã©coulements Ã l'embouchure vers la mer ou l'Ã©vaporation. Les lacs naturels ou artificiels, les marais, et nappes souterraines jouent le rÃ´le d'"Ã©ponges-rÃ©servoirs". Or ces prÃ©cipitations (pluies ou neige) ne sont pas uniformes, ni dans le temps, ni sur le territoire. On sait tous qu'il y a des pays arides et des pays humides, des annÃ©es sÃ¨ches et des annÃ©es pluvieuses, mais les variations par rapport aux moyennes annuelles sont elles-mÃªmes considÃ©rables. Des pluies peuvent Ãªtre violentes, se concentrant sur quelques semaines par an et provoquant alors des inondations parfois meurtriÃ¨res et dÃ©vastatrices dont l'essentiel du dÃ©bit ne peut Ãªtre stockÃ© et retourne Ã l'ocÃ©an, et Ãªtre suivies ensuite de longs mois de sÃ©cheresse, c'est le cas du climat mÃ©diterranÃ©en ou des zones de mousson. Ã€ l'inverse, ce n'est pas parce qu'il tombe trÃ¨s frÃ©quemment un petit crachin, sur une longue pÃ©riode annuelle, que l'eau disponible n'est pas globalement rare comme par exemple en Europe du Nord-Ouest.

RapportÃ©es aux populations, les ressources en eau par tÃªte sont rÃ©vÃ©latrices des niveaux de richesse ou de pauvretÃ© e eau des pays. Elles vont d'une extrÃªme pauvretÃ© avec moins de 100 m3/an/habitant, Ã la surabondance avec plus de 10 000 m3/an/habitant. Au-dessous du seuil de 1 000 m3/an de ressource naturelle par habitant, des tensions apparaissent entre les besoins et les ressources, notamment lorsque l'irrigation est nÃ©cessaire. Le "seuil de pÃ©nurie" se situe Ã 500 m3/an de ressource par tÃªte. D'ores et dÃ©jÃ dans plusieurs pays la quasi-totalitÃ© des ressources naturelles renouvelables est dÃ©jÃ exploitÃ©e, voire outrepassÃ©e. Dans un mÃªme pays, les rÃ©gions sont plus ou moins bien dotÃ©es. En AlgÃ©rie exemple, 75 % des ressources renouvelables sont concentrÃ©es sur 6 % du territoire. L'irrÃ©gularitÃ© du rÃ©gime des eaux superficielles impose d'amples efforts de maÃ®trise par des amÃ©nagements rÃ©gulateurs, mais les Ã©quipements les plus faciles, et les moins coÃ»teux, sont dÃ©jÃ rÃ©alisÃ©s pour la plupart, aussi les opÃ©rations de mobilisation des eaux coÃ»tent plus en plus cher, tout en Ã©tant de moins en moins rentables. En outre, l'efficacitÃ© des barrages-rÃ©servoirs est rÃ©duite par la forte Ã©vaporation qui affecte les plans d'eau : par exemple, en Ã‰gypte, la perte moyenne par Ã©vaporation du barrage d'Assouan est de 12 % du dÃ©bit du Nil.

La compÃ©tition est effrÃ©nÃ©e entre les usagers. L'hydroÃ©lectricitÃ©, dont le rÃ´le rÃ©gulateur en pÃ©riode d'inondation ou sÃ©cheresse est indÃ©niable, peut cependant crÃ©er localement des perturbations importantes dans le rÃ©gime des eaux : dÃ©tournement artificiel de dÃ©bits Ã©levÃ©s vers d'autres bassins, submersion des rÃ©gions concernÃ©es par les lacs-rÃ©servoirs, Ã©vaporation intense sur les plans d'eau en pÃ©riodes chaudes, limitation des dÃ©bits rÃ©siduels modifiant l'Ã©cologie des cours d'eau d'aval ainsi que la vie de la faune aquatique, remontÃ©e de l'eau de mer dans les estuaires, etc. En outre, les barrages sont progressivement comblÃ©s par les alluvions produites par l'Ã©rosion des bassins versants. Mais la consommation nette de l'hydroÃ©lectricitÃ© est pourtant trÃ¨s faible car l'essentiel des dÃ©bits turbinÃ©s est restituÃ© Ã l'av des usines de production.

Donc, c'est surtout le problÃ¨me du partage de l'eau entre l'irrigation et les grandes villes qui se pose dans de nombreuses situations. L'agriculture reprÃ©sente de l'ordre de 75 % de la consommation mondiale et sa demande continue de croÃ®tre compte tenu des impÃ©ratifs de satisfaction de besoins alimentaires, qui, dans une majoritÃ© de pays Ã©mergeants ou en dÃ©veloppement, nÃ©cessitent d'avoir recours Ã l'irrigation. Les villes, qui regroupent dÃ©sormais une majoritÃ© de la population mondiale, vont Ã©galement voir leur demande s'accroÃ®tre pour faire face Ã leur croissance dÃ©mographique et au dÃ©veloppement industriel et parfois touristique, notamment dans les monstrueuses mÃ©galopoles des Pays du Sud : 550 villes auront plus d'un million d'habitants en 2020.

La surexploitation des nappes d'eau souterraines peut Ã©galement entraÃ®ner leur Ã©puisement, le tarissement des riviÃ¨res qu'elles alimentent, ou pire encore en zone cÃ´tiÃ¨re la remontÃ©e des eaux salÃ©es ou saumÃ¢tres.

La pollution des eaux augmente sensiblement. Avec le dÃ©veloppement et la concentration des populations, les pollutions rejetÃ©es, industrielles bien sÃ»r, mais aussi urbaines et presque partout agricoles, crÃ©ent, au moins localement, des situations dangereuses pour l'hygiÃ¨ne et la santÃ© humaine et empÃªchent la rÃ©utilisation successive de la ressource

d'amont vers l'aval et dans les nappes. Le traitement des rejets, permettant la rÃ©utilisation des eaux Ã©purÃ©es, est une nÃ©cessitÃ©, notamment dans les pays Ã©mergeants.

La production d'Ã©lectricitÃ© thermique crÃ©e une forte pollution par la tempÃ©rature avec la chaleur des eaux de refroidissement rejetÃ©e dans le milieu naturel. Les rejets concentrÃ©s des eaux usÃ©es domestiques ou des eaux toxiques industrielles non traitÃ©es ont Ã©videmment des consÃ©quences Ã©cologiques considÃ©rables.

Mais il faut aujourd'hui surveiller les pollutions diffuses de l'agriculture dues aux dÃ©jections des Ã©levages et Ã l'emploi souvent inconsidÃ©rÃ© des engrais chimiques et des produits de traitement phytosanitaire, dont les effets sur les riviÃ¨res, et surtout les nappes, peuvent Ãªtre dÃ©sastreux sur le long terme. L'industrie agricole et alimentaire est source d'une trÃ¨s forte pollution en matiÃ¨re sÃ¨che et organique. C'est notamment le cas de la production du cafÃ© dans certains pays.

Bien sÃ»r, l'extraction de granulats et l'activitÃ© miniÃ¨re crÃ©ent des perturbations Ã©normes du rÃ©gime des cours d'eau et de l'Ã©coulement des nappes, des risques d'effondrement de terrain et d'Ã©rosion, et le traitement des minerais produit des pollutions trÃ¨s significatives en alluvions et en produits toxiques, tel que le mercure.

Aujourd'hui, il est frÃ©quent dans le monde que dans des rÃ©gions oÃ¹ l'eau n'est pourtant pas rare, son usage soit rendu impossible par la pollution. Les maladies hydriques sont Ã©galement la premiÃ¨re cause de mortalitÃ© humaine dans le monde.

On observe un gaspillage inadmissible. Mais dans la majoritÃ© des situations, les difficultÃ©s proviennent d'abord d'une absence ou d'une insuffisance d'organisation collective et d'une irresponsabilitÃ© des consommateurs. Les chiffres avancÃ©s, en moyenne mondiale, mettent en Ã©vidence des pertes par Ã©vaporation et infiltration de l'ordre de 70 % en irrigation traditionnelle. En ville, on estime Ã 50 % le taux mondial des fuites sur les rÃ©seaux d'eau potable. Il est bien clair qu'avant d'aller chercher Ã mobiliser de nouvelles ressources, la prioritÃ© est Ã un usage optimum des ressources actuelles : donc l'urgence est Ã la lutte contre les gaspillages.

Les risques naturels sont mal contrÃ´lÃ©s. Chaque annÃ©e Ã travers le monde les inondations font des milliers de victimes et des milliards de dollars de dÃ©gÂ¢ts. Les sÃ©cheresses sont frÃ©quentes et peuvent encore entraÃ®ner des famines locales. Enfin la dÃ©forestation sauvage et l'Ã©levage intensif mal contrÃ´lÃ© conduisent Ã une reprise de l'Ã©rosion qui se traduit par perte de milliers d'hectares, aggrave les pics d'inondation et de sÃ©cheresse, pollue les riviÃ¨res du fait de la charge en alluvions, qui aussi colmatent les barrages et rÃ©servoirs.

Vers une crise mondiale de l'eau ? L'aridité est malheureusement incontrÃ´lable, sauf par la rÃ©alisation de trÃ¨s grands systÃ¨mes de transfert d'eau Ã longue distance, par le prÃ©lÃ¨vement dans les nappes profondes fossiles lorsqu'il en existe ou en zones cÃ´tiÃ¨res par le dessalement d'eau de mer, techniques dont les coÃ»ts sont le plus souvent exorbitants. Dans ces conditions, compte tenu de l'accroissement des besoins et des pollutions, l'eau risque de devenir dans beaucoup de rÃ©gions un facteur limitant du dÃ©veloppent futur et l'objet d'Ã¢pres compÃ©titions entre ses usagers potentiels. Ces perspectives inquiÃ©tantes ne sont pas de la science fiction : d'ores et dÃ©jÃ dans plusieurs pays, les besoins dÃ©passent les ressources renouvelables annuelles et les Ã©tudes prospectives montrent que, sans modifications substantielles des pratiques actuelles, des situations critiques apparaÃ®tront dÃ¨s la premiÃ¨re moitiÃ© du siÃ¨cle, et ceci sur tous les continents.

Il faut donc apporter rapidement des solutions aux problÃ¨mes qui se posent ou risquent de se poser Ã court terme, pour Ãªtre capables d'assurer une gestion intÃ©grÃ©e et durable de l'eau, permettant Ã la fois :

la protection contre les risques naturels d'inondation, de sÃ©cheresse et d'Ã©rosion ;la satisfaction des besoins rationnels et lÃ©gitimes des diffÃ©rentes catÃ©gories d'usagers, en cohÃ©rence avec un amÃ©nagement appropriÃ© des territoires des bas ; la prÃ©servation durable des ressources et des Ã©cosystÃ¨mes liÃ©s Ã l'eau.

Des solutions sont possibles

Il faut faire vite, car il y a urgence et que les solutions possibles n'auront d'effet qu'Ã moyens et longs termes. C'est donc tout de suite qu'il faut engager Ã grande Ã©chelle les rÃ©formes, parfois drastiques, nÃ©cessaires et les poursuivre avec opiniÃ¢tretÃ©.

Les difficultÃ©s rencontrÃ©es ne sont pratiquement jamais techniques, mÃªme si des adaptations sont encore nÃ©cessaires pour les zones rurales et les quartiers urbains dÃ©favorisÃ©s, mais les principaux problÃ¨mes sont liÃ©s :

Ã une insuffisante connaissance des ressources, des Ã©cosystÃ¨mes et de leurs usages, ainsi que de l'Ã©conomie de l'eau ;Ã une mauvaise organisation des institutions Ã tous les niveaux, locaux, nationaux et internationaux ;Ã l'absence d'une vision globale, Ã long terme, des ressources et des usages ;Ã une insuffisante solidaritÃ© des usagers, entre l'amont et l'aval d'un bassin ou pour l'utilisation d'un mÃªme grand aquifÃ¨re ;Ã un manque de moyens financiers et des mÃ©canismes permettant de les mobiliser ;Ã un Ã©norme retard dans l'Ã©ducation et dans la formation professionnelle.

Il y a, de plus en plus, accord des instances multilatÃ©rales et des pays pour concevoir une approche moderne de la gestion de l'eau, qui reposerait sur quelques grands principes communs. Cela a Ã©tÃ© en particulier la grande rÃ©ussite des ConfÃ©rences Internationales sur l'Eau, qui se sont tenues Ã Paris et La Haye en mars 1998 et 2000. Parmi ces principes dÃ©sormais universellement reconnus, on peut citer :

1. Une vision globale et intÃ©grÃ©e

2. Des responsabilitÃ©s clarifiÃ©es

3. Une organisation appropriÃ©e

4. Une participation directe et active

5. La lutte contre les gaspillages et la prÃ©vention des pollutions

6. L'application du principe "utilisateur-pollueur-payeur"

7. CrÃ©er des nouvelles capacitÃ©s de formation

8. Les connaissances sont insuffisantes

1. Une vision globale et intÃ©grÃ©e, visant Ã la satisfaction optimale de l'ensemble des besoins lÃ©gitimes, dans le respect des Ã©cosystÃ¨mes aquatiques.

D'une faÃ§on gÃ©nÃ©rale dans le Monde, c'est encore malheureusement une gestion Ã©clatÃ©e entre secteurs qui prÃ©vaut (agriculture, villes, transport, hydroÃ©lectricitÃ©, industrie...), sans qu'une coordination existe entre les diffÃ©rentes entitÃ©s administratives sur un mÃªme territoire.

Cette gestion suppose que des fonctions soient assurÃ©es en permanence de faÃ§on complÃ©mentaire et cohÃ©rente sur l'ensemble des territoires. Il s'agit :

- de l'administration gÃ©nÃ©rale,

- de la sÃ©curitÃ©, et de la prÃ©vention des risques et de la police,

- de la planification,

- de la rÃ©alisation des amÃ©nagements structurants, notamment pour rÃ©guler les ressources et prÃ©venir l'Ã©rosion,

- de la construction des Ã©quipements individuels et collectifs, liÃ©s directement Ã l'utilisation de l'eau, Ã son Ã©conomie et Ã son recyclage, ainsi qu'Ã l'Ã©puration des rejets polluants,

- de l'exploitation, de la maintenance et du management des infrastructures hydrauliques et des services collectifs,

- de la recherches et des Ã©tudes,

- de la formation, de l'Ã©ducation et de la sensibilisation,

- de l'organisation des systÃ¨mes d'observation et d'information sur l'Ã©tat des ressources et des milieux aquatiques et sur les usages, etc.

C'est bien l'ensemble de ces fonctions qui doivent Ãªtre organisÃ©es de faÃ§on pÃ©renne et dont le financement en investissement et en fonctionnement doit Ãªtre mobilisÃ© et garanti quelles qu'en soient les modalitÃ©s.

L'ensemble de ces fonctions n'est jamais assurÃ© par un seul organisme et le cas le plus frÃ©quent est celui de la coexistence, dans un mÃªme territoire, de compÃ©tences et d'initiatives nombreuses, tant individuelles que collectives, tant publiques que privÃ©es.

Un consensus doit Ãªtre recherchÃ©.

Il est donc indispensable d'Ã©tablir de faÃ§on claire, indiscutable et transparente le rÃ´le et les compÃ©tences de chacun.

2. Des responsabilitÃ©s clarifiÃ©es.

En particulier : 1) l'administration doit dÃ©finir un cadre lÃ©gislatif et rÃ©glementaire, les normes Ã satisfaire et les procÃ©dure Ã suivre et disposer de moyens juridiques et techniques afin de contrÃ´ler leur application sur le terrain et poursuivre les contrevenants ; 2) la dÃ©centralisation des responsabilitÃ©s et des compÃ©tences est Ã envisager dans le cadre d'une loi gÃ©nÃ©rale, afin que les dÃ©cisions soient prises au niveau oÃ¹ se posent les problÃ¨mes et en contact direct avec les usagers ; 3) il faut prÃ©voir l'intervention des organismes publics ou associatifs et des entreprises privÃ©es chargÃ©s de la gestion collective des services d'eau, dans le cadre d'une rÃ©glementation claire. Il faut Ã©galement assurer leurs activitÃ©s par des contrats pluriannuels qui dÃ©finissent le cahier des charges, les tarifs et les moyens de contrÃ´le, en particulier par les autoritÃ©s rÃ©glementaires compÃ©tentes et autonomes, avec des pouvoirs suffisants.

3. Une organisation appropriÃ©e Ã l'Ã©chelle des grands bassins versants et aquifÃ¨res.

L'eau ne connaÃ®t pas les frontiÃ¨res, et la seule Ã©chelle de gestion cohÃ©rente est celle des bassins versants ou des aquifÃ¨res, qu'ils soient nationaux ou transfrontaliers. On estime que les deux tiers des grands fleuves sont transfrontaliers, sans compter ceux partagÃ©s entre les diffÃ©rents Ã‰tats de grands pays fÃ©dÃ©raux, sans que des accords gestion n'aient Ã©tÃ© en gÃ©nÃ©ral conclu entre les autoritÃ©s responsables.

C'est un des principes qui fait notamment le succÃ¨s du RÃ©seau International des Organismes de Bassin (RIOB), qui regroupe dÃ©jÃ 149 organismes de 45 pays et dont l'Office International de l'Eau assure le SecrÃ©tariat Technique Permanent, avec l'appui des Agences de l'Eau franÃ§aises et des MinistÃ¨res des Affaires Ã‰trangÃ¨res et de l'Environnement.

Il va de soi que la gestion intÃ©grÃ©e des ressources partagÃ©es des grands fleuves transfrontaliers sera fondamentale pour l'avenir de certains pays. Il en va de mÃªme de la gestion des grands fleuves, lorsque dans des pays fÃ©dÃ©raux les responsabilitÃ©s sont partagÃ©es entre le niveau gouvernemental national et les Ã‰tats fÃ©dÃ©rÃ©s.

4. Une participation directe et active des diverses administrations et collectivitÃ©s territoriales impliquÃ©es ainsi, et surtout, de toutes les catÃ©gories d'usagers de l'eau.

Ce principe conduit Ã la mise en place de "ComitÃ©s de Bassin" fonctionnant en "parlements locaux de l'eau" et compÃ©tents pour Ã la fois :

- coordonner les diffÃ©rentes initiatives,

- Ã©laborer les SchÃ©mas Directeurs d'AmÃ©nagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) indispensables Ã une vision cohÃ©rente sur le moyen et long terme, et leurs Programmes Prioritaires d'Intervention Pluriannuels (PPIP),

- dÃ©cider des moyens financiers Ã mobiliser pour rÃ©aliser les objectifs.

Il faut dÃ©signer les membres de ces instances afin qu'ils soient rÃ©ellement reprÃ©sentatifs de toutes les catÃ©gories d'usagers de l'eau. Il faut Ã©galement assurer une formation spÃ©cifique des dÃ©lÃ©guÃ©s et leur fournir des informations appropriÃ©es pour qu'ils puissent assumer pleinement leurs responsabilitÃ©s.

5. La lutte contre les gaspillages et la prÃ©vention des pollutions permanentes ou accidentelles

Il faut d'abord utiliser moins d'eau pour le mÃªme rÃ©sultat, tant en irrigation qu'en industrie ou en ville. Cela suppose la recherche et l'introduction de nouvelles technologies et aussi la nÃ©cessitÃ© de rÃ©duire les fuites, et de recycler et d'Ã©viter de polluer, mais surtout un effort considÃ©rable d'Ã©ducation et de transformation des comportements :

- c'est l'Ã©cole et la formation,

- c'est aussi la responsabilisation Ã©conomique, donc l'introduction de compteurs et d'une tarification, car il est bien connu que l'on se soucie plus des biens qui ont une valeur.

6. L'application du principe "utilisateur-pollueur-payeur" qui, en rendant la contribution de chacun proportionnelle Ã ses usages ou aux dommages qu'il cause, est la seule approche Ã©conomique possible permettant de mobiliser les Ã©normes moyens financiers nÃ©cessaires, tout en crÃ©ant les conditions d'incitation Ã©conomique auprÃ¨s des usagers pour rÃ©duire le gaspillage et les rejets polluants.

Le recouvrement des coÃ»ts est encore trop peu rÃ©pandu. Dans une majoritÃ© de pays, d'Ã©normes rÃ©ticences culturelles, voire religieuses, s'opposent Ã une approche industrielle et commerciale de la gestion de l'eau. Or, les investissements Ã consentir dans les prochaines dÃ©cennies et les frais d'exploitation et de maintenance des Ã©quipements sont considÃ©rables et ne pourront pas, dans la plupart des cas, Ãªtre couverts par les budgets publics nationaux ou locaux traditionnels. On estime Ã environ 180 milliards de dollars par an sur 25 ans les investissements indispensables pour renverser les tendances actuelles et faire face aux nombreux besoins, notamment d'assainissement.

Toutes les institutions internationales s'accordent dÃ©sormais pour affirmer qu'il n'y a pas de solution au problÃ¨me de l'eau en dehors de la participation financiÃ¨re directe des usagers et du secteur privÃ© local. En particulier, il est important d'assurer :

- d'une part, une rÃ©elle solidaritÃ© entre l'amont et l'aval d'un mÃªme bassin et entre les diffÃ©rentes catÃ©gories d'usagers de l'eau, car leurs intÃ©rÃªts sont liÃ©s : de nombreux usagers payant une petite contribution peuvent mobiliser des sommes considÃ©rables dans un bassin suffisamment grand et peuplÃ© ;

- d'autre part, une gestion Ã©conomique et efficace des services collectifs des eaux, en particulier l'irrigation, l'alimentation en eau et l'assainissement domestique et industriel, de maniÃ¨re Ã satisfaire les besoins Ã moindre coÃ»t pour les usagers. Il faut recouvrer, en mÃªme temps, les coÃ»ts directs des services de distribution et d'Ã©puration, ainsi que les coÃ»ts indirects d'administration et de gestion de la ressource et de protection contre les risques.

L'expÃ©rience montre que des services modernes peuvent Ãªtre rendus Ã des coÃ»ts faibles, en tout cas raisonnables : par exemple le prix d'un mÃ¨tre cube d'eau potable, englobant l'assainissement et l'Ã©puration, les redevances et les taxes, ressort en Europe de l'Ouest Ã l'Ã©quivalence de celui de 2,5 litres de super carburant, d'un paquet de cigarettes ou d'une consommation de "soft drink" ou d'un cafÃ© dans un bar...

Des expÃ©riences rÃ©ussies menÃ©es depuis plusieurs dÃ©cennies montrent que l'ensemble de ces approches financiÃ¨res aux modalitÃ©s diffÃ©rentiÃ©es peuvent permettre, si elles sont mises en œuvre efficacement, de mobiliser en tout cas une par importante des sommes nÃ©cessaires Ã la modernisation du secteur de l'eau et Ã la prÃ©servation de la ressource, replacÃ©e dans une perspective Ã moyen et long terme dÃ©finissant des objectifs rÃ©alistes.

Il est clair que les subventions publiques restent possibles, voire indispensables, en particulier pour compenser les trÃ¨s grandes inÃ©galitÃ©s entre situations locales ainsi que les pÃ©rÃ©quations entre les diffÃ©rentes catÃ©gories d'usagers, afin d tenir compte de leurs capacitÃ©s contributives rÃ©elles. De mÃªme il faudrait concentrer l'aide publique internationale dans les pays les plus dÃ©munis sur des projets dont les coÃ»ts ne pourraient Ãªtre Ã©quilibrÃ©s immÃ©diatement et dont l'efficacitÃ© Ã©conomique et sociale serait forte.

Dans le cadre de contrats pluriannuels, de grandes entreprises privÃ©es spÃ©cialisÃ©es peuvent apporter des compÃ©tences et des financements pour faciliter la mise en œuvre de cette gestion industrielle et commerciale des ressources en eau et des services collectifs de qualitÃ©. Ces contrats doivent garantir les capitaux investis et leur rÃ©munÃ©ration, dÃ©finir les termes de rÃ©fÃ©rence des investissements et des prestations, prÃ©ciser le prix des services et prÃ©voir sur une durÃ©e suffisante la bonne fin d'activitÃ©.

7. CrÃ©er des nouvelles capacitÃ©s de formation.

Il est indispensable de crÃ©er dans les pays des capacitÃ©s suffisantes de formation professionnelle initiale et continue, notamment dans les secteurs de l'administration, de la gestion, de l'exploitation et de la maintenance ou des "relations-clientÃ¨le" avec les usagers. Compte tenu des effectifs en cause, les formations doivent Ãªtre organisÃ©es sur place, dans la langue et le contexte de chaque pays et avec des formateurs locaux, et Ãªtre plus orientÃ©es vers l'apprentissage pratique "au poste de travail" que vers la thÃ©orie.

La formation des agriculteurs, notamment des irrigants, est aussi Ã renforcer, voire Ã rÃ©organiser. Si, de plus en plus, les ingÃ©nieurs de projet sont de bon niveau, les gestionnaires et les exploitants sont encore le plus souvent trop peu

nombreux. La formation initiale des techniciens, ouvriers et des administratifs reste balbutiante et plus thÃ©orique que rÃ©ellement pratique. La formation professionnelle continue reste Ã organiser.

Les dÃ©cideurs doivent aussi, et peut-Ãªtre surtout, Ãªtre mis Ã mÃªme d'exercer leurs responsabilitÃ©s, qu'il s'agisse d'Ã©lus nationaux ou locaux, de chefs d'entreprises, de responsables professionnels, de dirigeants d'associations ou d'ONG, un apprentissage appropriÃ© Ã leur situation doit Ãªtre envisagÃ© dans le secteur de l'eau, et en prioritÃ© pour les membres des comitÃ©s de bassin.

8. Les connaissances sont insuffisantes.

Il n'existe encore que trop rarement des systÃ¨mes d'information - rÃ©seaux de mesures et d'analyses, banques de donnÃ©es - qui soient reprÃ©sentatifs de la qualitÃ© et de la quantitÃ© disponible des ressources en tous points et Ã toutes pÃ©riodes, ainsi que des prÃ©lÃ¨vements et des rejets et qui soient fiables et accessibles Ã tous : comment bien gÃ©rer alors ce que l'on connaÃ®t si mal ?

L'amÃ©lioration des connaissances passe par la recherche, bien sÃ»r, mais surtout par la crÃ©ation de ces systÃ¨mes d'information globaux et intÃ©grÃ©s qui soient fiables et accessibles Ã tous, et en particulier aux membres des comitÃ©s de bassin. Il s'agit Ã©galement de permettre Ã tous les opÃ©rateurs des bassins d'avoir accÃ¨s, le plus largement possible, au savoir-faire dans le domaine de l'eau, et que celui-ci soit prÃ©sentÃ© sous une forme facilement accessible et soit d'utilisation facile et comprÃ©hensible.

Conclusions

Si le chemin est encore long avant que ne soient partout appliquÃ©s les principes d'une gestion appropriÃ©e et durable des ressources, permettant la satisfaction des besoins des gÃ©nÃ©rations futures, cependant, la direction est aujourd'hui plus clairement dÃ©finie et les solutions proposÃ©es, notamment par la ConfÃ©rence Internationale de Paris en mars 1998, sont crÃ©dibles et applicables. .

Â

OIEAU -
Office International de l'Eau

Association dÃ©clarÃ©e d'utilitÃ© publique par DÃ©cret
en Conseil d'Ã‰tat du 13 septembreÂ 1991, l'Office International de l'Eau a vocation de rÃ©unir l'ensemble des organismes publics et privÃ©s
impliquÃ©s dans la gestion et la protection des ressources en eau, en France,
en Europe et dans le Monde (organisations de coopÃ©ration multi et bilatÃ©rale, ministÃ¨res, agences de bassin, collectivitÃ©s territoriales, universitÃ©s, grandes Ã©coles, centres de recherche, amÃ©nageurs rÃ©gionaux, distributeurs
et professionnels de l'eau, industriels, fÃ©dÃ©rations professionnelles, organisations
non gouvernementales ...) afin de crÃ©er un vÃ©ritable rÃ©seau da partenaires. L'OIEAU compte 149 organismes adhÃ©rent

RIOB -
RÃ©seau International des Organismes de Bassin

CrÃ©Ã© en 1994, le RIOB a pour objet de promouvoir, comme outil essentiel d'un dÃ©veloppement durable, la gestion intÃ©grÃ©e des ressources en eau par bassin hydrographique. Dans cet objectif, le RIOB s'efforce : de dÃ©velopper des relations permanentes, entre les organismes chargÃ©s d'une telle gestion globale, et de favoriser entre eux les Ã©changes d'expÃ©riences et d'expertises ; de faciliter l'Ã©laboration d'outils adaptÃ©s de gestion institutionnelle et financiÃ¨re, de connaissance et de suivi global des ressources en eau, d'organisation des banques de donnÃ©es, de prÃ©paration concertÃ©e de schÃ©mas directeurs et de programmes d'actions Ã moyen et long terme ; de dÃ©velopper l'information et la formation des Ã©lus locaux, des reprÃ©sentants des usagers et des diffÃ©rents acteurs de la gestion de l'eau, ainsi que des dirigeants et des personnels des organismes chargÃ©es de la gestion de l'eau par bassin ; d'encourager l'Ã©ducation des populations sur ces questions ; de promouvoir ces principes dans les programmes de coopÃ©ration internationale ; d'Ã©valuer les actions engagÃ©es par les organismes-membres et d'en diffuser les rÃ©sultats.Â

Promouvoir les partenariats public-privÃ©

Â

Pierre JACQUET

chef Ã©conomiste Ã l'Agence franÃ§aise de dÃ©veloppement - AFD

L'auteur remercie Olivier CHARNOZ pour sa contribution Ã la rÃ©daction de cet article

Bien conÃ§us, les partenariats public-privÃ© (PPP) reprÃ©sentent l'un des dÃ©bouchÃ©s les plus prometteurs de l'aide publiqu au dÃ©veloppement (APD). C'est pour cette raison que chaque nouvelle confÃ©rence - Monterrey, Johannesburg, Kyoto, etc. - les a placÃ©s un peu plus au cœur de l'actualitÃ©. Leur principe ? RÃ©unir autoritÃ©s publiques et agents privÃ©s pour concevoir, financer, construire, gÃ©rer ou prÃ©server un projet d'intÃ©rÃªt public. Les PPP supposent un partage de responsabilitÃ© et de propriÃ©tÃ©, entre gouvernement et secteur privÃ© - un partage garanti par contrat de longue durÃ©e. Parmi les secteurs typiquement ou potentiellement concernÃ©s : l'eau potable, l'assainissement, les transports, les infrastructures de communication, la santÃ©, l'Ã©ducation.

Les PPP ne sont pas une "recette" que le Nord rÃ©serve au Sud. De nombreux pays riches ont adoptÃ© cette dÃ©marche dans l'intÃ©rÃªt de leur propre population. Deux motivations fondamentales expliquent ce choix. D'abord la recherche d'une plus grande efficacitÃ© dans l'utilisation des fonds publics, d'un meilleur rapport qualitÃ©/prix de certains services d'intÃ©rÃªt commun. Pour des raisons dues Ã la connaissance des marchÃ©s ou Ã la structure des incitations, les bonnes dÃ©cisions - technologiques et managÃ©riales - seront souvent plus facilement et plus rapidement prises lorsqu'un capital privÃ© est en jeu. De lÃ une rÃ©duction des coÃ»ts, Ã qualitÃ© constante, dont le contribuable entend bÃ©nÃ©ficier.

Ensuite, le secteur privÃ© dÃ©livre le public d'une partie du risque financier liÃ© aux investissements en infrastructures. Un recours aux capitaux privÃ©s rÃ©duit aussi le besoin d'endettement public. Certes, les autoritÃ©s doivent en gÃ©nÃ©ral garanti l'opÃ©rateur privÃ© une rÃ©tribution. Toutefois, dans le cas d'un PPP, ce paiement est conditionnÃ© aux rÃ©sultats effectifs de l'opÃ©rateur - des rÃ©sultats qui doivent se conformer Ã un cahier des charges prÃ©cis, ce qui le distingue du service d'une dette dont la contrepartie n'est pas toujours Ã©vidente.

Ces deux familles d'arguments acquiÃ¨rent une intensitÃ© particuliÃ¨re dans le contexte des pays en dÃ©veloppement (PED). L'expertise technique et le capital humain drainÃ©s par le secteur privÃ© international bÃ©nÃ©ficient d'autant plus aux pays qui en manquent structurellement. Le secteur privÃ© local peut lui aussi jouer un grand rÃ´le : il connaÃ®t les contraintes et les pratiques du terrain ; il est Ã©conomiquement incitÃ© Ã contourner celles qui nuisent Ã la viabilitÃ© du servic - contrairement, parfois, Ã un agent public. Enfin, les contraintes de financement qui pÃ¨sent sur les budgets des PED (suite Ã l'absence de classe moyenne, Ã la faiblesse du systÃ¨me fiscal ou encore Ã leur endettement) rendent essentiel, voire vital, l'appel aux capitaux privÃ©s.

De fait, en dÃ©pit de rÃ©cents progrÃ¨s, les besoins des PED en services essentiels demeurent considÃ©rables. Seuls deux Ãªtres humains sur cinq disposent d'un accÃ¨s rÃ©gulier Ã l'eau potable ; moins de 10 % des eaux usÃ©es de la planÃ¨te sont traitÃ©es ; plus de deux milliards d'individus sont privÃ©s d'Ã©lectricitÃ© (75 % de la population du Ghana par exemple) ; une Ã©crasante majoritÃ© de pays africains ne dispose mÃªme pas d'un mÃ©decin pour 10 000 habitants (quand il y en a 30, par exemple, en France). L'insuffisance des financements publics est claire. Dans le secteur de l'eau par exemple, ils couvriront au mieux 15 % des besoins en infrastructures ces prochaines annÃ©es.

Associer fonds publics et privÃ©s est donc impÃ©ratif - Ã une toute autre Ã©chelle que celle qui prÃ©vaut aujourd'hui. En 2000 prÃ¨s de 150 chefs d'Ã‰tat et de gouvernements ont adoptÃ© aux Nations unies la "DÃ©claration du MillÃ©naire" - un ensembl d'objectifs mondiaux de dÃ©veloppement Ã l'horizon 2015 : lutte contre l'extrÃªme pauvretÃ© et la faim, contre la mortalitÃ© infantile et maternelle, contre les pandÃ©mies ; promotion de l'Ã©ducation universelle, de l'Ã©galitÃ© des sexes ; diffusion de l'accÃ¨s Ã l'eau et Ã l'assainissement... Autant de croisades modernes qui nÃ©cessiteront, chaque annÃ©e pendant quinze ans, un doublement de l'APD mondiale. Autant dire que les "Objectifs du MillÃ©naire" sont durablement hors de portÃ©e des seuls fonds publics, malgrÃ© le regain d'intÃ©rÃªt dont l'APD bÃ©nÃ©ficie de nos jours.

Certains critiquent les PPP sous prÃ©texte qu'ils reviendraient Ã "rendre service aux multinationales". Ce sont souvent les mÃªmes qui s'opposent Ã la fourniture des services de base aux populations par le secteur privÃ© parce qu'elle reprÃ©senterait un marchÃ© pour les entreprises, comme si on pouvait se passer de ces derniÃ¨res. Or, les entreprises Ã©trangÃ¨res sont globalement peu prÃ©sentes dans les pays pauvres. La prÃ©sence de multinationales ne garantit certes pas un dÃ©veloppement harmonieux. Mais leur absence contribue Ã maintenir les pays pauvres dans le piÃ¨ge du sous-dÃ©veloppement.

Force est cependant de constater que les PPP ne se dÃ©veloppent pas naturellement, du fait de l'intÃ©rÃªt insuffisant, prÃ©cisÃ©ment, des partenaires privÃ©s. Face Ã la montÃ©e des risques-pays, du risque de change et des sanctions infligÃ©
par les marchÃ©s financiers aux firmes qui maintiennent ce type d'exposition internationale, et suite Ã la grave crise argentine, les flux d'investissements privÃ©s ont en effet marquÃ© le pas.

Comment comprendre ce reflux ? Est-il toujours l'expression de dÃ©cisions informÃ©es, rationnelles, "efficaces" du point de vue Ã©conomique ? Certains observateurs ont soulignÃ© par exemple que le retour sur investissement en Afrique est tellement faible qu'il est parfaitement rationnel et conforme Ã l'allocation optimale des ressources que son volume le soit Ã©galement. Manque d'ouverture commerciale, faible capital humain, environnement risquÃ©, infrastructures dÃ©faillantes : voilÃ comment s'expliquerait rationnellement le triste sort de l'Afrique sub-saharienne, repoussoir de l'investissement privÃ© .

Cependant, la marginalisation de nombreux pays pauvres renvoie aussi Ã des dÃ©faillances de marchÃ© auxquelles l'APD peut apporter des rÃ©ponses, notamment Ã travers les PPP. Prenons l'exemple de l'information imparfaite des agents - une imperfection particuliÃ¨rement coÃ»teuse pour les PED et leur dÃ©veloppement. L'information a un coÃ»t que nul agent isolÃ© n'a intÃ©rÃªt Ã prendre en charge seul, car elle constitue au moins en partie un bien public. La mise en place de PPP, Ã l'initiative d'une agence de dÃ©veloppement et des autoritÃ©s publiques, peut exercer un fort effet de signal Ã l'attention des investisseurs privÃ©s, et compenser ainsi le manque d'information sur le climat d'investissement et les intentions des gouvernements.

Autre exemple : les risques non-commerciaux. Risques pays, rupture des contrats, risques politiques, corruption... L'investissement direct Ã©tranger est trÃ¨s sensible aux conditions de la gouvernance locale. Les entreprises qui hÃ©sitent Ã intervenir dans les PED peuvent changer d'avis si des bailleurs de fonds (qui connaissent le terrain, les autoritÃ©s publiques et dont la prÃ©sence rassure) prennent en charge une partie du risque inhÃ©rent Ã ces gÃ©ographies. Les agences d'aide peuvent proposer de nouveaux instruments de couverture, en contrepartie d'engagements prÃ©cis de chacun des acteurs d'un PPP - d'oÃ¹ l'importance de la conditionnalitÃ© pour les pays bÃ©nÃ©ficiaires et de cahiers des charges prÃ©cis e
exigeants pour les entreprises. De tels partenariats peuvent mobiliser des investissements privÃ©s pour des projets d'utilitÃ© sociale.

Le succÃ¨s d'un PPP dÃ©pend de faÃ§on dÃ©terminante du rÃ©gulateur public. Sa dÃ©faillance et son manque d'ascendant sont souvent source de fautes trop vite imputÃ©es aux seules entreprises : iniquitÃ© sociale, tarifs fluctuants, corruption, normes sanitaires et sociales incertaines, sous-investissement. Il faut donc accorder la plus haute importance aux mÃ©canismes de rÃ©gulation. Pour arbitrer intÃ©rÃªts publics et contraintes privÃ©es, l'une des voies Ã suivre semble Ãªtre la mise en place de rÃ©gulateurs indÃ©pendants, au dessus de tout soupÃ§on, comme par exemple des agences rÃ©gionales.

Les agences d'aide, bilatÃ©rales et multilatÃ©rales, ont un rÃ´le majeur Ã jouer pour soutenir l'effort d'aide publique au dÃ©veloppement. Elles doivent pour cela apporter la preuve de leur efficacitÃ©. L'une de leurs responsabilitÃ©s consiste Ã savoir mobiliser, Ã partir de fonds publics limitÃ©s, des ressources suffisantes pour assurer la fourniture des services essentiels aux populations des pays pauvres. Les PPP fournissent un instrument particuliÃ¨rement adaptÃ©, leur permettant d'associer, Ã chaque mise de fonds publique, la participation d'entreprises locales ou Ã©trangÃ¨res prÃªtes, dans le cadre d'une relation contractuelle exigeante, Ã prendre le risque de l'investissement. C'est ce risque, et l'espoir de profit social et privÃ© qui l'accompagne, qui fonde toute dynamique de croissance durable. .

Â

ResSourcesDevarajan S, Easterly W & Pack H, Is Investment in Africa Too High or Too Low ? Macro and Micro Ã‰vidence, Working Paper 2519, Banque mondiale, novembre 1999. Voir aussi par les mÃªmes auteurs : Low Investment is not the Constraint on African Development, working paper 13, Center for Global Development, octobre 2002.Collier P & Gunning J W, Explaining African Economic Performance, Working Papers 97-2.1, Centre for the Study of African Economies, University of Oxford.

Pour un nouveau PPP : le Partenariat Public-Public

Â

Riccardo PETRELLA

professeur Ã l'UniversitÃ© Catholique de Louvain

conseiller Ã la Commission europÃ©enne

L'idÃ©e du partenariat public-privÃ©

L'idÃ©e d'un partenariat public-privÃ© (PPP) remonte au moins Ã la fin du 19Ã¨me siÃ¨cle lorsque aux Ã‰tats-Unis, en pleine expansion d'un capitalisme sauvage, on privatisa le secteur des tÃ©lÃ©communications. Ã€ cette occasion on inventa la notion de "service universel" par lequel la prestation des services communs jusqu'alors publics, Ã©tait confiÃ© Ã des opÃ©rateurs privÃ©s - en rÃ©gime "qui auraient dÃ» Ãªtre concurrentiels" - dans le cadre d'un contrat public privÃ© oÃ¹ le publi gardait la propriÃ©tÃ© du service, fixait les rÃ¨gles (en termes d'obligations, conditions, et modalitÃ©s des prestations, de tarifs...) et maintenait, grÃ¢ce Ã une autoritÃ© ad hoc, le pouvoir de contrÃ´le sur l'exÃ©cution du contrat.

Le partenariat public privÃ© est une des rÃ©ponses prÃ©fÃ©rÃ©es - notamment dans la deuxiÃ¨me moitiÃ© du 20Ã¨me siÃ¨cle donnÃ©es par les classes dirigeantes des pays occidentaux Ã la question de savoir quel doit Ãªtre le rÃ´le des pouvoirs publics, en particulier de l'Ã‰tat et des collectivitÃ©s locales, dans l'Ã©conomie (c'est Ã dire dans la fixation des rÃ¨gles dÃ©finissant la propriÃ©tÃ© des biens et des services ainsi que les processus de dÃ©cision et de gestion en matiÃ¨re d'allocation des ressources matÃ©rielles et immatÃ©rielles disponibles pour la production , la consommation et la protection notamment des biens et des services considÃ©rÃ©s essentiels Ã la vie individuelle et au vivre ensemble).

La base thÃ©orique sur laquelle se fonde le PPP relÃ¨ve Ã la fois des principes de l'Ã©conomie libÃ©rale capitaliste de marchÃ et des principes de l'Ã©conomie "sociale" corporatiste. En ce qui concerne le premier groupe de principes, la thÃ¨se consiste Ã dire que le rÃ´le de l'Ã‰tat doit Ãªtre principalement un rÃ´le d'encadrement et de rÃ©gulation gÃ©nÃ©rale. De nos cela signifie que le rÃ´le principal de l'Ã‰tat serait de dÃ©finir et promouvoir (y compris par exemple dans le domaine de la R&D, de l'Ã©ducation, des infrastructures de base...) l'environnement gÃ©nÃ©ral le plus favorable au fonctionnement de l'Ã©conomie capitaliste de marchÃ©, n'intervenant qu'exceptionnellement dans la vie Ã©conomique pour corriger les "Ã©checs du marchÃ©" (market failures). En ce qui concerne le deuxiÃ¨me groupe de principes, la conception sous-jacente affirme que chaque groupe social, chaque groupement d'intÃ©rÃªt doit Ãªtre en mesure de s'organiser en tant que tel et qu'il revient Ã lÃ‰tat de favoriser la cohÃ©sion entre ces multiples corporations d'intÃ©rÃªt promouvant une coopÃ©ration publique privÃ© Ã©troite.

L'ensemble de ces principes a donnÃ© naissance Ã de multiples formes de collaboration publique privÃ©e dans des sociÃ©tÃ© d'Ã©conomie mixte (les SEM) en France ou en Allemagne, en fonctionnement depuis plusieurs dÃ©cennies, reprÃ©sentent l'archÃ©type de modÃ¨le de PPP prÃ©fÃ©rÃ©, par exemple, plus prÃ¨s de nous, par la Banque Mondiale. Une variante de cette Ã©conomie mixte qui a eu une grande diffusion en France dans le domaine des services d'eau est la privatisation de ces services fondÃ©e sur le principe de la gestion dÃ©lÃ©guÃ©e. Selon ce systÃ¨me, l'Ã‰tat garde la propriÃ©tÃ© du bien (dans c l'eau) ainsi que du rÃ©seau infrastructurel de base, et dÃ©lÃ¨gue au privÃ© la gestion par un contrat d'affermage ou de concession, tout en conservant - affirme-t-on - le pouvoir de contrÃ´le politique sur la gestion.

Il y a deux arguments en faveur de ce PPP.

Primo, on doit faire une nette distinction entre propriÃ©tÃ© et gestion d'un service, la gestion pouvant, voire devant, Ãªtre confiÃ©e au privÃ© car "les privÃ©s gÃ¨rent mieux", "le privÃ© est plus efficace", "le privÃ© sait mieux rÃ©pondre aux besoins diversifiÃ©s changeants des consommateurs". Secundo, ce qui compte pour le politique c'est de maintenir le pouvoir de contrÃ´le sur la gestion.

L'expÃ©rience pluri-dÃ©cennale franÃ§aise, amÃ©ricaine, et plus rÃ©cente, britannique, dÃ©montre que les deux arguments n tiennent pas debout. D'une part le privÃ© est loin d'Ãªtre toujours aussi efficace qu'il le prÃ©tend. Les pays scandinaves ou la Suisse montrent que le "tout public" n'a rien Ã envier au privÃ© sur le plan de l'efficacitÃ©. Comme d'ailleurs on doit aussi considÃ©rer que "le tout public" n'est pas toujours un exemple de bonne gestion. D'autre part, au fil des annÃ©es, dans le cadre d'un contrat de gestion d'une durÃ©e de 20 Ã 30 ans, le pouvoir public perd la capacitÃ© rÃ©elle de contrÃ´le sur le privÃ car c'est ce dernier qui acquiert dÃ©finitivement les connaissances nÃ©cessaires et indispensables sur le pan scientifique, technologique, gestionnaire et financier, sur la base desquelles on peut prendre les dÃ©cisions. Formellement, le pouvoir de dÃ©cision et de contrÃ´le demeure dans le derechef des pouvoirs publics. De facto, elles en sont dÃ©possÃ©dÃ©es.

Au-delÃ du dÃ©bat sur l'efficacitÃ© comparÃ©e privÃ© versus public, trois raisons m'amÃ¨nent Ã dÃ©fendre la solution du "tou public" et Ã proposer le rejet du PPP dans le cas des biens et des services considÃ©rÃ©s essentiels Ã la vie individuelle et au vivre ensemble des Ãªtres humains.

Primo, le PPP favorise la marchandisation des biens et des services tombant sous son rÃ©gime, malgrÃ© les dÃ©nÃ©gations formelles de ses promoteurs. La santÃ©, l'Ã©ducation, l'eau pour ne mentionner que les exemples plus significatifs sont rÃ©duits Ã des marchandises comme le pÃ©trole, les lÃ©gumes, les loisirs. On ne peut pas marchandiser le droit Ã la vie et la dignitÃ© humaine.

Secundo, le PPP se traduit par la privatisation du politique, le pouvoir rÃ©el de dÃ©cision en matiÃ¨re d'allocations des ressources passant des sujets publics Ã des sujets privÃ©s.

Tertio, le PPP contribue Ã transformer la nature de l'Ã‰tat et des collectivitÃ©s territoriales publiques en les faisant devenir des entreprises de type privÃ©. MÃªme si les entreprises publiques de gestion des services d'eau gardent la majoritÃ© du capital, elles opÃ¨rent comme n'importe quelle autre entreprise capitalistique privÃ©e. De facto une collectivitÃ© locale possÃ©dant la majoritÃ© du capital d'une entreprise publique privÃ©e devient Ã plein titre effectif un sujet opÃ©rant dans ce marchÃ© financier compÃ©titif et obÃ©issant Ã des logiques capitalistiques financiÃ¨res. Elles cessent dÃ¨s lors d'Ãªtre un suje collectif.

Les trois dÃ©rives graves dont ci-dessus deviennent encore plus Ã©videntes au plan international et mondial. C'est le cas du principe de conditionnalitÃ© imposÃ© par la Banque Mondiale Ã tout pays demandant un prÃªt. L'octroi du prÃªt est liÃ© Ã condition que le pays procÃ¨de Ã la libÃ©ralisation et Ã la dÃ©rÃ©glementation (ce que de fait se traduit par la privatisation) du secteur pour lequel le pays obtient le crÃ©dit. Par l'imposition de ce partenariat public privÃ©, la Banque Mondiale a favorisÃ© au cours des 25 derniÃ¨res annÃ©es la prise de contrÃ´le et la mainmise par les entreprises multinationales privÃ©es (Ã savoir occidentales) de la plupart des ressources naturelles d'un nombre considÃ©rable de pays d'Afrique, d'AmÃ©rique Centrale et MÃ©ridionale et d'Asie. Aux mÃªmes rÃ©sultats ont abouti et aboutissent d'une part les mesures de libÃ©ralisation et de dÃ©rÃ©glementation des services publics consÃ©quents Ã la crÃ©ation du MarchÃ© Unique europÃ©en de l'Union europÃ©enne et d'autre part, les nÃ©gociations pour un Accord GÃ©nÃ©ral sur le Commerce des Services (AGCS) dans le cadre de l'OMC, si elles aboutissent, conformÃ©ment aux objectifs affichÃ©s par l'OMC.

Il est urgent et indispensable de mettre en oeuvre un autre PPP, Ã savoir le Partenariat Public-Public, au plan intercommunal, inter-rÃ©gional, international et mondial.

Le principe de base de cet autre PPP rÃ©side dans le fait que tous les biens et les services considÃ©rÃ©s essentiels Ã la vie et au vivre ensemble doivent Ãªtre considÃ©rÃ©s comme des biens communs, des biens communs globaux, mondiaux et que l'accÃ¨s Ã ces biens et services doit Ãªtre reconnu comme un doit humain universel, indivisible, imprescriptible.

DÃ¨s lors, le partenariat public-public signifie qu'aucun sujet mÃªme public n'est propriÃ©taire patrimonial Ã titre souverain et exclusif des biens et des services communs. Ma thÃ¨se est qu'il ne peut pas y avoir de "souverainetÃ© communale" ni de "souverainetÃ© nationale" dans ce domaine mais, au contraire, partage total de pouvoir de dÃ©cision et de contrÃ´le et solidaritÃ© (c'est-Ã -dire co-responsabilitÃ©, "in solido") entre les diffÃ©rents niveaux institutionnels publics. Ceci implique et impose une logique et une pratique de coopÃ©ration et de partenariat entre les diffÃ©rents niveaux institutionnels.

Qu'il s'agisse de l'eau ou de la protection de la biodiversitÃ©, des soins de santÃ© ou de la connaissance, de l'Ã©nergie solaire ou de l'Ã©ducation, des pensions de vieillesse ou de la culture, il ne peut pas y avoir de marchÃ© mondial mais c'est de la responsabilitÃ© des pouvoirs publics de prendre soin, garantir et valoriser dans la coopÃ©ration et non pas dans la compÃ©tition, dans l'intÃ©rÃªt de tous (y compris les gÃ©nÃ©rations futures) et de l'Ã©co-systÃ¨me Terre ces biens et ces services essentiels Ã la vie et au droit Ã la vie. Ce soin, cette garantie et cette valorisation ne peuvent se faire que dans le cadre d'une rÃ©elle dÃ©mocratie participative mÃªme au niveau international et mondial. C'est lÃ l'un des dÃ©fis majeurs de la crÃ©ativitÃ© et de l'innovation de nos sociÃ©tÃ©s pour les annÃ©es Ã venir. En effet, les logiques de guerres commerciales, technologiques, financiÃ¨res, auxquelles n'Ã©chappe point la pratique du partenariat public privÃ©, Ã la base de la violence qui caractÃ©rise aujourd'hui les sociÃ©tÃ©s contemporaines et le phÃ©nomÃ¨ne de mondialisation sont contraires Ã l'esprit de dÃ©mocratie et de paix. .

Le droit Ã l'eau au Forum de Kyoto

Â

Henri SMETS

Conseil europÃ©en du droit de l'environnement - CEDE

Â

â€œL'eau est indispensable Ã la vie et Ã la santÃ©. Le droit de l'Ãªtre humain Ã l'eau est donc fondamental pour qu'il puisse v
une vie saine et digne. C'est la condition prÃ©alable Ã la rÃ©alisation de tous ses autres droits.â€•

C'est avec ces mots que le ComitÃ© des Nations unies pour les droits Ã©conomiques, sociaux et culturels a pris aujourd'hui
l'initiative sans prÃ©cÃ©dent d'inclure une â€œobservation gÃ©nÃ©raleâ€• sur l'eau en tant que droit de l'Ãªtre humain. Par â€œ
gÃ©nÃ©raleâ€•, on entend une interprÃ©tation des dispositions du Pacte international relatif aux droits Ã©conomiques sociaux
culturels. Les 145 pays qui l'ont ratifiÃ© seront dÃ©sormais tenus d'assurer progressivement l'accÃ¨s universel Ã de l'eau de
boisson sÃ»re et saine et Ã l'assainissement, de maniÃ¨re Ã©quitable et sans discrimination (CommuniquÃ© de presse de
l'Organisation mondiale de la santÃ©, 27 novembre 2002).

Depuis novembre 2002, le droit Ã l'eau est reconnu officiellement au plan international comme Ã©tant un droit fondamental
au mÃªme titre que le droit Ã la nourriture ou le droit Ã la santÃ©. En effet le ComitÃ© des droits Ã©conomiques, sociaux et
culturels chargÃ© de suivre la mise en œuvre du Pacte international des droits Ã©conomiques, sociaux et culturels a adoptÃ©
une Observation gÃ©nÃ©rale nÂ° 15 qui met fin Ã une pÃ©riode d'incertitude.

Le droit Ã l'eau est dÃ©sormais un droit fondamental car il est indispensable pour mettre en œuvre le â€œdroit Ã un niveau de
suffisantâ€• (Art. 11) ou â€œle droit qu'a toute personne de jouir du meilleur Ã©tat de santÃ© physique et mentale qu'elle soit
capable d'atteindreâ€• (Art. 12 du Pacte). L'adoption de cette interprÃ©tation concerne tous les 146 Ã‰tats qui ont ratifiÃ© le
Pacte de 1966... mais pas les 46 Ã‰tats qui ne l'ont pas ratifiÃ©. Le droit Ã l'eau figure aussi dans la Convention sur
l'Ã©limination de toutes les formes de discrimination Ã l'Ã©gard des femmes de 1979 (170 ratifications) et dans la
Convention sur les droits de l'enfant de 1989 (191 ratifications). Les Ã‰tats-Unis sont les seuls Ã n'avoir ratifiÃ© aucune
convention oÃ¹ figure le droit Ã l'eau.

Ã€ la suite de la dÃ©cision du ComitÃ© des droits Ã©conomiques, sociaux et culturels, l'OMS a publiÃ© un rapport trÃ¨s
intÃ©ressant sur â€œLe droit Ã l'eauâ€• explicitant ses implications.

La reconnaissance formelle du droit Ã l'eau avait Ã©tÃ© prÃ©cÃ©dÃ©e de nombreuses dÃ©clarations au plan international. Se

M. K. Annan, SecrÃ©taire gÃ©nÃ©ral des Nations unies, l'accÃ¨s Ã l'eau est un â€œdroit fondamental de l'hommeâ€•. Pour l'O â€œl'accÃ¨s Ã l'eau saine et suffisante est un droit de l'hommeâ€• ou encore â€œl'accÃ¨s Ã l'eau salubre et Ã des moyens d'Ã©vacuation salubre des excrÃ©ta est un besoin universel et, Ã la vÃ©ritÃ©, un droit fondamental de l'hommeâ€•. En France l'AcadÃ©mie de l'eau avait inscrit en 2000 dans sa Charte sociale de l'eau que l'accÃ¨s Ã l'eau Ã©tait un â€œdroit inaliÃ©nable

Le droit Ã l'eau dans les rapports prÃ©sentÃ©s Ã Kyoto

Juste avant le Forum, le Saint SiÃ¨ge a publiÃ© un message d'un haut intÃ©rÃªt (â€œWater, an essential element for lifeâ€•) se lequel : â€œThere is a growing movement to formally adopt a human right to water. The dignity of the human person mandates its acknowledgment. ...The right to water is thus an inalienable rightâ€• (Traduction : Il existe un mouvement croissant pour reconnaÃ®tre formellement le droit de l'homme Ã l'eau). La dignitÃ© de la personne humaine exige sa reconnaissance... Le droit Ã l'eau est donc un droit inaliÃ©nable.

Le Panel prÃ©sidÃ© par M. Michel Camdessus et rÃ©unissant des hautes personnalitÃ©s liÃ©es au monde de la finance a produit le plus important Rapport prÃ©sentÃ© Ã Kyoto : â€œFinancer l'eau pour tousâ€•. Ce Rapport comporte entre autres l'affirmation selon laquelle â€œl'accÃ¨s Ã l'eau constitue un droit et un besoin fondamentalâ€• et que â€œl'eau et l'assainisseme doivent Ãªtre accessibles Ã tous, Ã un prix abordableâ€•. Il ne s'agit pas d'une voix isolÃ©e puisque le vice-prÃ©sident de la Banque mondiale, M. Peter Woicke considÃ¨re que â€œaccess to safe water is and should be regarded as a human rightâ€• - Int. Herald Tribune, 17 mars 2003 (Traduction : l'accÃ¨s Ã l'eau est et devrait Ãªtre considÃ©rÃ© comme un droit de l'homme).

Dans le monde des affaires, le PDG de Suez, M. GÃ©rard Mestrallet a dÃ©clarÃ© dÃ¨s 2001 que â€œle droit universel de l'accÃ Ã l'eau doit Ãªtre reconnuâ€•. De son cÃ´tÃ©, la GÃ©nÃ©rale des Eaux reconnaÃ®t l'existence de â€œl'impÃ©ratif social du dr pour tousâ€•. Le Conseil Mondial de l'Eau considÃ¨re que l'eau est un droit fondamental de lhomme.

Toutes les ONG militent depuis longtemps pour la reconnaissance du droit Ã l'eau. Ã€ Kyoto, M. Mikhail Gorbachev, au nom de Green Cross International, s'est prononcÃ© pour l'inclusion du droit Ã l'eau dans la DÃ©claration universelle des droits de l'homme et Mme Hilda Grace Coelho, au nom des ONG Ã Kyoto, a estimÃ© que l'accÃ¨s Ã une eau saine et abordable est un droit de l'homme auquel la dÃ©claration ministÃ©rielle devrait faire rÃ©fÃ©rence.

L'ouverture du Forum : allocution de Jacques Chirac

Le 3Ã¨me Forum mondial de l'eau s'est ouvert par un message de M. Jacques Chirac, PrÃ©sident de la RÃ©publique dans lequel il propose que â€œl'accÃ¨s Ã l'eau soit reconnu comme un droit fondamentalâ€•. Il ajoute que â€œl'eau est par nature un public. Nul ne saurait se l'approprier. C'est Ã la collectivitÃ© d'en dÃ©finir l'usage pour assurer un bon approvisionnement et un bon assainissement, pour limiter les gaspillages, dans un esprit de justice sociale, de saine Ã©conomie et de respect de l'environnement.â€•.

Nombreux sont les dÃ©fenseurs, surtout parmi les ONG, d'une position selon laquelle l'accÃ¨s Ã l'eau est un droit humain qui devrait Ãªtre Ã©rigÃ© en valeur universelle respectÃ©e par tous les gouvernements. Un grand nombre de dÃ©cideurs estiment quant Ã eux que les dÃ©clarations des droits de l'homme en vigueur stipulent dÃ©jÃ de maniÃ¨re suffisamment

claire que l'accÃ¨s Ã l'eau fait partie des besoins humains essentiels et que des dÃ©clarations supplÃ©mentaires sont inutiles et politiquement trop complexes (Extrait de : Pas d'avenir sans eau : Contribution du Prince d'Orange, aoÃ»t 2002).

Le droit Ã l'eau pour les ministres rÃ©unis Ã Kyoto

Ã€ Kyoto, quelque 100 ministres et hauts fonctionnaires ont discutÃ© de l'inclusion Ã©ventuelle dans la DÃ©claration ministÃ©rielle d'une rÃ©fÃ©rence Ã l'Observation gÃ©nÃ©rale nÂ° 15 sur le droit Ã l'eau adoptÃ©e en novembre 2002. Le Roy Uni a proposÃ© que les Ministres s'engagent Ã dÃ©battre des implications de cette Observation au plan interne. Cette proposition n'a pas Ã©tÃ© retenue et le texte adoptÃ© Ã Kyoto quelques jours aprÃ¨s le dÃ©but de la Guerre d'Irak ne contient rien sur le droit Ã l'eau. Ce n'Ã©tait pas vraiment une surprise, malgrÃ© les efforts de derniÃ¨re minute des ministres europÃ©ens.

Cette situation s'explique par le fait que le droit Ã l'eau est devenu â€œpolitiquement incorrectâ€• pour certains (comme d'ailleur tout ce qui implique des droits sociaux ou aurait des incidences nÃ©gatives sur le libre jeu des forces du marchÃ©), qu'il imposerait des obligations excessives Ã certains pays et que sa reconnaissance pourrait avoir des incidences juridiques insoupÃ§onnÃ©es. La prudence consiste Ã ne rien dire mÃªme dans un texte sans la moindre portÃ©e juridique et, en tout cas, Ã ne pas donner une base quelconque Ã des rÃ©clamations de populations sans accÃ¨s Ã l'eau.

Un autre argument est que la reconnaissance du droit Ã l'eau serait incompatible avec la reconnaissance que l'eau est une marchandise. Ce dernier argument est sans fondement car la nourriture est Ã la fois un droit et une marchandise. En outre, l'eau n'est pas une â€œmarchandise comme les autresâ€• (du moins pour l'Union europÃ©enne). Pour certains observateurs, le concept de droit Ã l'eau compliquerait la mise en place d'une tarification appropriÃ©e de l'eau et retarderait la mise en place de l'obligation de payer le service de l'eau. Ã€ nouveau, il s'agit d'une erreur conceptuelle car le droit Ã l'eau n'est pas forcÃ©ment le droit Ã l'eau gratuite pour tous et que dans toutes les civilisations, les porteurs d'eau Ã©taient et sont encore payÃ©s. La gratuitÃ© de l'eau est un concept gÃ©nÃ©reux mais inappliquÃ© car dans les pays oÃ¹ l'eau manque les plus pauvres payent l'eau trÃ¨s cher ou consacrent beaucoup de leur temps et de leurs forces Ã chercher de l'eau.

Le refus de certains ministres de reconnaÃ®tre ne fut-ce que l'existence d'un rapport officiel des Nations unies sur le droit Ã l'eau n'a pas d'importance au plan juridique car le droit international dÃ©coule des traitÃ©s et non des dÃ©clarations politiques. Toutefois, c'est un acte politiquement prÃ©occupant car il jette un doute sÃ©rieux sur la crÃ©dibilitÃ© des engagements et des dÃ©clarations des gouvernements de rÃ©duire d'un facteur deux la proportion des personnes sans accÃ¨s Ã l'eau avant 2015 (DÃ©claration du MillÃ©naire, DÃ©claration de Johannesburg). Ne s'agirait-il finalement que de promesses creuses, si creuses que les ministres prÃ©sents Ã Kyoto n'ont mÃªme pas rÃ©ussi Ã crÃ©er, comme le demandait France, un observatoire impartial pour suivre la mise en œuvre de cet engagement ? Tout ce qu'ils ont rÃ©ussi Ã convenir est que : â€œWays to track progress on water issues may be usefully explored on the basis of existing facilities and relying upon information from countries and relevant UN agencies, regional development banks and other stakeholders, including civil society organizationsâ€•. â€œUsefully exploredâ€•, la dÃ©robade est totale ...et l'on comprend les commentaires t nÃ©gatifs portÃ©s sur la dÃ©claration par ceux-lÃ mÃªme qui l'ont adoptÃ©e. (Traduction : les mÃ©thodes pour assurer le suiv des progrÃ¨s accomplis sur les questions de l'eau devraient Ãªtre explorÃ©es sur la base des dispositifs existants et en se fondant sur les informations des pays et des agences des Nations unies, des banques rÃ©gionales de dÃ©veloppement et des autres partenaires, y compris les organisations de la sociÃ©tÃ© civile).

Le droit Ã l'eau pour les maires de France

Au cours du Forum de Kyoto, Mme Myriam Constantin (Mairie de Paris) a prÃ©sentÃ© une dÃ©claration au nom de huit associations de maires de France (dont l'AMF) sur l'accÃ¨s Ã l'eau et l'assainissement selon laquelle â€œl'accÃ¨s Ã l'eau potable est un droit fondamental de tout individuâ€•. Les maires de France marquent leur attachement au principe de l'universalitÃ© et de l'imprescriptibilitÃ© du droit d'accÃ¨s. Ils s'engagent Ã assurer une gestion des services de l'eau et de l'assainissement permettant Ã tous d'accÃ©der Ã l'eau et Ã l'assainissement et Ã â€œrecourir, si nÃ©cessaire, Ã des dispositi sociales ou Ã des mÃ©canismes de solidaritÃ© appropriÃ©s en direction des populations dÃ©favorisÃ©esâ€•.

L'importance de cette dÃ©claration doit Ãªtre soulignÃ©e car elle marque la prise de conscience des collectivitÃ©s locales concernant un problÃ¨me qui est davantage le leur que celui des organes centraux.

Le droit Ã l'eau dans la pratique franÃ§aise

Adopter le droit Ã l'eau au plan international et le mettre en oeuvre dans un contexte national sont deux choses trÃ¨s diffÃ©rentes. L'application du texte international passe par une analyse concrÃ¨te des difficultÃ©s rencontrÃ©es par les personnes qui n'ont pas accÃ¨s Ã l'eau dans un contexte juridique, politique, Ã©conomique et social particulier. La plupart des personnes sans accÃ¨s Ã l'eau sont bien Ã©videmment dans les pays les plus pauvres. Pour ce qui est de la France, la situation est diffÃ©rente car les services de l'eau y sont trÃ¨s dÃ©veloppÃ©s, la pauvretÃ© y est trÃ¨s limitÃ©e et le droit y est b respectÃ©. On n'exclut pas telle personne de l'accÃ¨s Ã un puits parce qu'elle est impure, on ne dÃ©truit pas les rÃ©servoirs d'eau sur les toits, les source d'eau potable ne sont pas dÃ©tournÃ©es au bÃ©nÃ©fice d'autres intÃ©rÃªts et personne ne doit marcher des km pour obtenir un rÃ©cipient d'eau impure. Les rÃ©seaux d'eau potable vont jusqu'au fond des banlieues les plus pauvres et l'on crÃ©e au minimum une borne-fontaine sur la place des villages. Mais pour que le droit Ã l'eau soit une rÃ©alitÃ© pour tous, il convient de le dÃ©finir afin de faire passer les dÃ©clarations faites Ã Kyoto dans la rÃ©alitÃ©. Ce chanti pourra Ãªtre entrepris dans le cadre de la nouvelle loi sur l'eau en prÃ©paration.

Le droit Ã l'eau n'est pas simplement le droit de pouvoir disposer de la ressource en payant le prix demandÃ©. Il oblige les Ã‰tats Ã prendre des mesures pour que chaque personne en vertu d'un droit individuel et non d'un acte de charitÃ©, puisse disposer de l'eau potable nÃ©cessaire Ã ses besoins essentiels.

â€œLe droit Ã l'eau comme Ã la nourriture ne signifie pas que l'eau ou la nourriture soit gratuite ; il signifie seulement que l'eau soit d'un prix abordable de sorte que chaque personne puisse en disposer. Ceci implique en particulier que les plus dÃ©shÃ©ritÃ©s devront recevoir de l'eau de faÃ§on gratuite ou quasi gratuite mais nullement que chacun a droit Ã recevoir de l'eau Ã bas prix.â€• (H. Smets : Le droit Ã l'eau, AcadÃ©mie de l'eau, 2002).

Un Ã‰tat qui reconnaÃ®t l'existence du droit Ã l'eau n'est nullement tenu de distribuer 40 litres d'eau gratuitement Ã tous ces citoyens comme le demandent vainement certains associations. Il en est de mÃªme pour la nourriture : les boulangers ne sont pas tenus de distribuer du pain gratuitement. Pour respecter le droit Ã la nourriture, des aides sociales sont allouÃ©es et des distributions gratuites sont organisÃ©es pour ceux qui sont dans le besoin.

Dans un pays comme la France, le droit Ã l'eau signifie que toute personne, sans discrimination et quel que soit son niveau Ã©conomique, doit disposer pour ses besoins essentiels d'une certaine quantitÃ© d'eau ayant une qualitÃ©

satisfaisante. En premier lieu, il implique une obligation d'approvisionnement en eau saine Ã un prix abordable, obligation satisfaite dans une trÃ¨s large mesure.

La reconnaissance du droit Ã l'eau oblige les pouvoirs publics Ã organiser, surveiller et contrÃ´ler l'approvisionnement en eau potable, Ã protÃ©ger la ressource et Ã prendre des mesures raisonnables pour que l'eau ne vienne pas Ã manquer. Elle oblige Ã intervenir dans les cas les plus dramatiques et Ã ne pas tolÃ©rer les abus les plus criants.

La reconnaissance du droit Ã l'eau prÃ©sente un intÃ©rÃªt tout particulier pour toutes les personnes qui n'ont pas accÃ¨s Ã l'eau, en particulier celles en situation de prÃ©caritÃ© et celles Ã©loignÃ©es des sources d'eau potable. Lorsque l'eau est difficilement accessible ou que son prix devient inabordable pour certaines personnes vu leur faible niveau de revenu, il est nÃ©cessaire que la sociÃ©tÃ© intervienne pour leur permettre d'acquÃ©rir une quantitÃ© limitÃ©e d'eau sans y consacrer u part trop importante de leurs revenus ou de leur temps.

L'intervention de la sociÃ©tÃ© dans le secteur de l'eau a un coÃ»t qui doit Ãªtre financÃ©. Les moyens financiers nÃ©cessaires sont dÃ©ployÃ©s progressivement, ce qui permet de mettre en œuvre le droit Ã l'eau. Il y a 150 ans, il fallait chercher l'eau qui coulait gratuitement aux fontaines publiques, aujourd'hui elle est dans toutes les habitations mais il faut payer le service.

Le droit Ã l'eau comporte quatre composantes principales :

1. toute personne proche d'une source d'eau a droit d'en bÃ©nÃ©ficier et toute personne proche d'un rÃ©seau a droit de s'y brancher sans soumettre ce droit Ã une condition de ressources, de nationalitÃ© ou d'occupation rÃ©guliÃ¨re (accÃ¨s universel) ;

2. une personne qui disposait d'eau ne peut en Ãªtre privÃ©e (ceci signifie notamment qu'en cas de coupure d'eau, il faudra organiser une alimentation de secours et que les populations ne peuvent pas Ãªtre privÃ©es de l'eau nÃ©cessaire Ã leur dignitÃ© ou Ã leur survie Ã©conomique dans le milieu oÃ¹ elles ont l'habitude de vivre) ;

3. des mesures d'urgence doivent Ãªtre prises si l'eau vient Ã manquer (accident, sÃ©cheresse, catastrophe naturelle) ou Ã Ãªtre polluÃ©e ; en particulier, les pouvoirs publics doivent organiser la distribution d'eau de boisson salubre en cas de pÃ©nurie ;

4. toute personne prise en charge par les pouvoirs publics doit recevoir l'eau indispensable Ã sa dignitÃ© (par exemple, les personnes sans abri et les exclus doivent recevoir l'eau pour boire mais aussi l'accÃ¨s aux douches).

Pour tenir compte des problÃ¨mes Ã©conomiques soulevÃ©s par le paiement de l'eau (de plus en plus chÃ¨re), il convient de prendre des mesures de tarification ou d'aides pour rendre le prix de l'eau moins lourd dans les budgets des plus

dÃ©favorisÃ©s (mise en oeuvre de la solidaritÃ© entre les riches et les pauvres).

En pratique, le droit Ã l'eau est d'ores et dÃ©jÃ mis en œuvre en France dans la trÃ¨s grande majoritÃ© des cas. En outre, ce droit peut Ãªtre invoquÃ© avec succÃ¨s devant les tribunaux, soit pour obtenir le rÃ©tablissement de l'alimentation coupÃ©e par le distributeur pour cause d'impayÃ©, soit encore pour obtenir un branchement au rÃ©seau refusÃ© par un maire.

Toutefois il reste encore quelques cas limites nÃ©cessitant une attention particuliÃ¨re :

1. l'accÃ¨s Ã l'eau dans les hameaux mal desservis (une centaine) ou dans les villages oÃ¹ l'eau est peu salubre ;

2. l'accÃ¨s Ã l'eau des plus dÃ©munis (plus d'un million de personnes) ;

3. l'accÃ¨s Ã l'eau des gens du voyage (un peu plus de cent mille).

En plus, il faut financer l'aide pour l'eau dans le Tiers Monde (actuellement environ 150 millions de dollars par an an payÃ©s par la France).

Le projet de nouvelle loi sur l'eau devrait donner au Gouvernement la possibilitÃ© de proposer les mesures nÃ©cessaires pour que le droit Ã l'eau promu par le PrÃ©sident de la RÃ©publique au plan international devienne une rÃ©alitÃ© pour tous su le territoire national. Ã€ cet effet, il faudrait au minimum inclure dans le texte en prÃ©paration l'affirmation de l'existence du droit Ã l'eau en droit franÃ§ais. Les propositions franÃ§aises en matiÃ¨re de charte des services essentiels et la doctrine de l'Ã‰cole franÃ§aise de l'eau devraient Ã©galement se reflÃ©ter dans le projet de loi en prÃ©paration, ce qui leur donnerait une plus grande lÃ©gitimitÃ© au plan international. .

Â

ResSourcesAcadÃ©mie de l'eau : La Charte sociale de l'eau, 2000.Suez: La vraie bataille de l'eau, 2001.Henri Smets : Le droit Ã l'eau, 2002.CDESC : Observation gÃ©nÃ©rale NÂ°15. Le droit Ã l'eau, 2002 E/C.12/2002/11.Saint SiÃ¨ge: Water, an essential element for life, 2003.WHO : The Right to Water, 2003.Rapport du panel Camdessus : Financer l'eau pour tous, 2003.CESR AF The Right to Water, 2003.WaterAid : Water as a Human Right. Q and A, 2003.University of Minnesota. Human Rights Library:Â â€œGeneral Comment 15, The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), U.N. Doc. E/C.12/2002/11 (Twenty-ninth session, 2002)â€•.Henri Smets : La solidaritÃ© pour l'eau potable, AcadÃ©mie de l'eau, 2003.Institut de le gestion dÃ©lÃ©guÃ©e : Charte des services essentiels