

LA SENSIBILISATION AUX VALEURS LIÉES À L'EAU ET À LA BONNE GOUVERNANCE

Réglementation sociale d'un bien économique dans un esprit de solidarité

Henri SMETS ¹

**Association pour le développement de l'économie et du droit de l'environnement
(ADEDE), Paris**

RÉSUMÉ

Dès lors que l'eau potable n'est pas une marchandise comme les autres, elle relève d'un régime distinct de règles sociales et économiques qui doivent être comprises et enseignées pour que la gestion de la ressource commune soit effectuée dans l'intérêt général. La notion de bien commun aboutit à un partage des responsabilités et pousse chacun à agir pour que l'eau potable soit disponible pour tous. L'eau potable est un bien essentiel dont la bonne gestion doit être considérée comme une nécessité au sein du groupe social. La solidarité sociale doit être mise en œuvre pour que l'eau potable atteigne les zones reculées comme les populations démunies. Cette note donne une liste de valeurs concernant l'eau auxquelles une sensibilisation devrait être effectuée pour le bien de tous.

SUMMARY

In as much as water is not a commodity like the others, it requires a separate regime of social and economic rules which need to be understood and taught so that the management of the common resource is made in the public interest. The concept of a common good should lead to a sharing of responsibilities and should induce every person to act so that drinking water be available to all. Because drinking water is an essential good, its management should be regarded as a necessity within the social group. Social solidarity should be implemented with a view to make drinking water available in remote areas and to deprived people. This note gives an outline of the values concerning water for which greater awareness is needed for the benefit of all.

MOTS-CLÉS

Dignité, eau, éducation, gouvernance, partenariat, sensibilisation, solidarité, valeur

¹ henri.smets@smets.com

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
LA SENSIBILISATION AUX VALEURS LIÉES À L'EAU ET À LA BONNE GOUVERNANCE	3
I. PREMIÈRE PARTIE	4
A. L'eau est un bien commun	4
B. L'eau, base d'un partenariat social	4
1. Non-appropriation de la ressource	5
2. Partager l'eau, limiter les gaspillages, éviter les pollutions	6
3. L'eau est hors marché mais a un prix	6
4. L'eau, bien vital, est un droit fondamental.	8
II. DEUXIÈME PARTIE	10
A. Les éléments fondamentaux	10
1. L'eau sert à tous	10
2. L'eau est un bien précieux, indispensable à la vie et nécessaire pour la dignité humaine.	10
3. L'hygiène est l'affaire de tous	11
4. L'irrigation est source de bien-être	11
B. Les valeurs à promouvoir	11
1. L'eau est un bien commun, chacun a droit de participer à sa gestion	11
2. Une bonne information est nécessaire pour prendre de bonnes décisions	11
3. La production de l'eau potable résulte de l'action conjointe de nombreux professionnels	11
4. La disponibilité de l'eau potable requiert un financement stable	11
5. Le prix de l'eau correspond à un service qui doit être contrôlé	12
6. La solidarité géographique pour l'eau. L'eau potable partout	12
7. La solidarité sociale. L'eau potable pour tous même les plus pauvres	12
8. Aider les populations pauvres du Tiers monde à avoir accès à l'eau potable	12
C. Les devoirs des citoyens	12
1. Lutter contre les gaspillages de l'eau et les rejets illégaux de polluants	12
2. Lutter contre les pollutions diffuses et se prémunir contre ses conséquences	12
3. Eviter les fuites d'eau au niveau des ménages et des copropriétés	13
CONCLUSION	13
BIBLIOGRAPHIE	13

LA SENSIBILISATION AUX VALEURS LIÉES À L'EAU ET À LA BONNE GOUVERNANCE

Pour les économistes ‘traditionnels’, l’eau est une matière première indispensable à la vie humaine de la même manière que l’essence est indispensable aux moteurs des voitures et l’électricité aux ordinateurs. Aussi conviendrait-il, selon eux de traiter l’eau comme les autres marchandises et de la soumettre aux lois du marché afin d’en optimiser la gestion. Les difficultés concernant son approvisionnement et sa répartition entre les usagers seront automatiquement résolues par le mécanisme des prix et vu la grande valeur de l’eau pour l’homme, les prix augmenteront de façon à ce que l’offre égale la demande. Une telle approche de libéralisation du secteur de l’eau permettra de transférer au secteur privé un marché qui a été jusque là l’apanage du service public et de faire appel au moteur du profit pour rendre plus efficace la gestion de ce secteur économique important. Il en résultera aussi que l’eau sera plus chère pour les usagers.

Bien que cette vue très réductrice ait ses adeptes, elle ne reflète pas la réalité dans la plupart des pays. En fait, malgré les discours ultra libéraux relayés par certaines organisations et institutions financières internationales, l’eau est restée un bien commun qui est géré dans une perspective d’intérêt général. L’eau potable, qu’elle provienne de puits ou coule des robinets n’est pas assimilée à l’eau en bouteille, simple marchandise sur l’étal des épiciers.

La nature de l’eau a été décrite par M. Jacques Chirac, Président de la République française lors du Troisième Forum Mondial de l’Eau où il a affirmé que :

“L’eau est par nature un bien public. Nul ne saurait se l’approprier. C’est à la collectivité d’en définir l’usage pour assurer un bon approvisionnement et un bon assainissement, pour limiter les gaspillages, dans un esprit de justice sociale, de saine économie et de respect de l’environnement.” Et il a même proposé que “l’accès à l’eau soit reconnu comme un droit fondamental.”

Cette déclaration reflète des valeurs sociales qui sont très généralement partagées. Elle se réfère à la justice sociale et non aux lois du commerce, à l’appropriation collective et non au profit privé, à la qualité de bien public et non à la possession privée. Mettre en avant un droit fondamental à l’eau, c’est donner la prééminence à la dimension sociale sur la dimension économique, c’est mettre l’accent sur la collectivité et non l’individu, c’est maintenir l’eau dans la sphère de l’intérêt public. Une telle approche ne néglige cependant pas l’aspect économique puisqu’elle fait référence à la “saine économie” et qu’elle n’exclut pas la participation du secteur privé à la gestion d’un service public ou d’intérêt général.

Mais pour qu’une telle approche sociale puisse fonctionner avec succès, il faut compenser l’absence de régulation du marché par des règles sociales communément partagées. L’eau peut être laissée à l’abandon comme une chose sans valeur (*res nullius*), appropriée par l’Etat (*res publica*) ou elle peut être gérée comme un patrimoine commun, un patrimoine sur lequel chacun a des droits et des devoirs (*res communis omnium*) (Première partie). Dans ce contexte, l’information, l’éducation à tous les niveaux et la sensibilisation de tous les acteurs ont un rôle fondamental à jouer (Deuxième partie). L’analyse qui suit met l’accent sur l’eau potable bien que la plupart de l’eau soit utilisée à d’autres fins. Elle s’intègre dans une conception de la vie sociale fondée sur le respect des valeurs “républicaines” plutôt que sur la recherche du profit et sur la mise en oeuvre de services d’intérêt général gérés selon d’autres objectifs que ceux des entreprises du secteur privé.

I. PREMIÈRE PARTIE

LES PRINCIPES ET VALEURS POUR LA GESTION COLLECTIVE DE L'EAU POTABLE EN TANT QUE BIEN COMMUN

A. L'eau est un bien commun

L'eau n'est pas seulement un ensemble de molécules d'hydrogène et d'oxygène, une ressource abondante et relativement bon marché, c'est surtout la base de la vie, autour de laquelle s'organise la société humaine et plus généralement toutes les formes de vie, le bien pur offert aux visiteurs dans le cadre des traditions ancestrales d'hospitalité, le bien purificateur nécessaire pour les pratiques religieuses. L'eau vient du "ciel", elle est empruntée et non possédée, elle devrait être restituée dans un état qui ne porte pas atteinte aux autres usagers.

L'eau a une signification profonde dans la vie de l'homme et porte en elle un potentiel affectif considérable qui oblige au partage. Les sociétés se bâtissent autour des points d'eau et mettent en place les fontaines et les puits auxquels chacun a naturellement droit. Elles combattent le gaspillage et évitent l'appropriation exclusive qui serait source de tensions et de conflits. Elles répliquent au plan humain l'organisation animale dans laquelle toutes les espèces ont droit d'accès aux marres sans s'agresser.

La plupart des systèmes sociaux et des religions s'accordent à reconnaître que l'eau est un *bien collectif possédé en commun et utilisé par chacun*. En France, l'eau est formellement reconnue comme le "patrimoine commun de la nation" et il est précisé dans la loi sur l'eau de 1992 que son "usage appartient à tous".

L'eau potable étant d'une importance vitale, est un bien essentiel, c.-à-d. un bien dont personne ne peut manquer sans mettre sa vie en danger. Elle est reconnue internationalement comme étant un besoin fondamental (Deuxième Forum Mondial sur l'Eau, La Haye, 2000) et depuis peu comme un droit fondamental (novembre 2002). La Cour européenne des droits de l'homme a fait la différence entre les besoins primordiaux et les autres besoins dont la satisfaction relève du marché et elle a précisé que la satisfaction des besoins primordiaux relève de règles dérogatoires².

B. L'eau, base d'un partenariat social

La société organise la protection, la gestion et la distribution de l'eau potable dans le cadre d'un partenariat social associant tous les acteurs économiques et sociaux et non dans le cadre d'un marché soumis aux lois du commerce. A cette fin, la société adopte et met en œuvre des règles de comportement et des interdictions de façon à gérer le bien commun conformément à l'intérêt général. La répartition de l'eau obéit à des règles politiques et sociales bien plus qu'à des règles économiques.

² Dans un arrêt James et autres contre Royaume Uni du 21/2/1986, la Cour européenne des droits de l'homme a affirmé que "les sociétés modernes considèrent le logement comme un besoin primordial dont on ne saurait entièrement abandonner la satisfaction aux forces du marché" (para. 47). Ce qui est vrai pour le logement l'est encore plus pour l'eau potable. La même notion est défendue par l'Union européenne (directive cadre sur l'eau), l'Unesco et le Conseil européen du droit de l'environnement (Résolution sur le droit à l'eau, 2000). Dans une proposition visant l'élaboration d'un programme d'éducation pour la gestion durable des ressources en eau douce (166 EX/12 et 166/EX/INF.9), la Commission du programme et des relations extérieures a recommandé en 2003 au Conseil exécutif de l'UNESCO d'adopter un projet de décision dans lequel figure le texte suivant : "Notant également que, eu égard à son importance pour l'existence même de la vie, l'eau ne peut être considérée comme une simple marchandise".

Ces règles ne sont pas toujours les plus efficaces d'un point de vue économique mais elles répondent à l'intérêt général. Elles fixent les droits et obligations de chacun à l'égard de l'eau, source de vie.

Elles organisent l'accès à l'eau, protègent l'eau (l'eau doit être respectée) et organisent sa distribution compte tenu de quatre dispositions dérogatoires :

a) L'eau est empruntée et non appropriée; elle doit être rendue en bon état physico-chimique ;

b) La collectivité des usagers garde le contrôle de la ressource proprement dite et des principales infrastructures ;

c) Le prix de l'eau peut être inférieur à son coût (intervention forte des pouvoirs publics dans les prix) ;

d) Chacun a droit à l'eau (l'eau doit être disponible partout et pour tous).

Ces règles de comportement social sont soutenues par des pratiques d'appropriation collective de la gestion de l'eau et soutenues ou non par le recours à des instruments économiques.

1. Non-appropriation de la ressource

L'eau peut faire l'objet d'une appropriation collective (l'eau appartient à la collectivité qui la répartit entre les différents usagers) ou d'une appropriation individuelle (chaque propriétaire d'un terrain peut utiliser librement et gratuitement toute l'eau de surface traversant son terrain ou jaillissant sur son terrain ainsi que l'eau souterraine située sous son terrain). On peut aussi concevoir que toute l'eau appartienne à une entité distincte qui gérerait la ressource au mieux et en vendrait la propriété ou l'usage (privatisation de la ressource).

En fait, il existe dans la plupart des pays un fort sentiment que l'eau est plutôt la propriété de la collectivité sans pour autant exclure des formes de propriété privée. Le partage de l'eau entre tous est considéré comme un impératif fondé sur l'équité et la justice dans le respect des traditions. Mais en parallèle, il existe des formes d'appropriation privée portant sur des quantités limitées d'eau, que les pouvoirs publics doivent souvent autoriser au cas par cas.

Le corps social et la religion s'opposent souvent à la vente de la matière première "eau" car la collectivité conserve de facto la propriété de l'eau même si elle en cède temporairement l'usage pour mener certaines activités. Les transactions sur les "droits d'eau" ne sont pas libres et la propriété privée de l'eau, lorsqu'elle existe, est soumise à de multiples contraintes. Ainsi, les titulaires de droits d'eau (de fait ou de droit) ne sont généralement pas autorisés à percevoir une rente sur la ressource elle-même ou une redevance au prorata de l'eau prélevée comme le feraient les titulaires de pétrole ("royalties"). De même, une région qui fournirait de l'eau à une autre ne peut prélever une rente sur l'eau fournie car l'eau est le bien de tous³.

Contrôle des monopoles et limitation des profits

Comme les systèmes de distribution de l'eau potable sont des monopoles naturels⁴, le risque est grand que ces monopoles n'engendrent des rentes dont bénéficieraient les employés (personnel pléthorique, salaires élevés et avantages divers), des politiciens et représentants élus (versements indus, taxes diverses, corruption, copinage) ou les actionnaires (rentes de situation, profits excessifs).

³ Mais elle pourrait devoir indemniser des irriguants si ceux-ci subissaient un préjudice du fait que l'eau qu'ils utilisaient est désormais attribuée à des municipalités. De même, les pouvoirs publics peuvent percevoir une redevance compte tenu des effets dommageables du prélèvement de l'eau ou des mesures de prévention prises en rapport avec ce prélèvement (protection des captages).

⁴ Du fait que les réseaux sont uniques et que les coûts d'investissements sont particulièrement élevés par rapport aux coûts de fonctionnement. Un consommateur d'eau n'a aucune liberté sur le choix du fournisseur, le prix ou la qualité de l'eau.

Des mécanismes de contrôle démocratique et de contrôle comptable (cour des comptes) sont particulièrement nécessaires pour faire prévaloir l'intérêt général par rapport aux gérants du monopole et éviter les abus de position dominante. La transparence dans la gestion est nécessaire pour éviter les dérives que favorise le secret des affaires. Dans certains pays (Allemagne, Belgique, Pays-Bas), une majorité de parlementaires défend ou a défendu l'idée que la distribution d'eau ne doit pas engendrer des "profits" et dans ce but, s'oppose à la libéralisation du monopole public de l'eau et même parfois à toute forme de gestion déléguée.

2. Partager l'eau, limiter les gaspillages, éviter les pollutions

Afin que l'eau soit disponible pour tous, il est nécessaire adopter des règles communes pour assurer son partage équitable et veiller à son bon usage. La première règle est que chacun doit pouvoir bénéficier de cette ressource et la seconde est que l'usage par les uns ne doit pas porter préjudice aux autres. La pollution doit être évitée et le gaspillage est condamné. Si l'eau devient rare, les pouvoirs publics doivent intervenir pour soumettre toutes les utilisations de l'eau à des règles communes de bonne gestion. Le thème porteur actuel est celui de la gestion intégrée de la ressource en eau (GIRE/IWRM⁵) qui associe tous les acteurs économiques. Les concepts associés sont le partenariat et la concertation, l'information et la consultation de tous les partenaires (stakeholders) dans une perspective de développement durable.

La répartition de l'eau doit être réglementée dès lors qu'il y a pénurie (rareté). Si la répartition des droits d'eau ou des volumes d'eau était faite aux plus offrants, la ressource eau serait attribuée aux usages les plus rentables au détriment des usages les moins rentables. En réalité, la répartition relève de processus politiques et sociaux et se traduit par une allocation importante à des usages peu rentables, c.-à-d. à l'agriculture, qui a besoin d'eau mais ne peut en payer le coût. Lorsqu'il y a pénurie d'eau à usage domestique⁶, des négociations entre les distributeurs d'eau et les utilisateurs d'eau d'irrigation sont nécessaires pour modifier la répartition. Dans beaucoup de cas, l'amélioration de l'efficacité d'usage de l'eau agricole permet de libérer les quantités d'eau nécessaires à l'approvisionnement en eau potable des villes. Le prix éventuellement payé aux irrigants par les distributeurs d'eau pour acquérir l'accès à l'eau contribue à réduire la consommation des irrigants qui s'équipent pour agir de manière plus efficace. Le même résultat peut être obtenu au travers de subventions agricoles et de bonnes pratiques culturelles qui rendent disponible une partie de l'eau d'irrigation pour d'autres usages. Ceci implique des actions de sensibilisation et de formation auprès de professionnels pas toujours favorables à des changements.

3. L'eau est hors marché mais a un prix

Bien que l'eau puisse être puisée gratuitement par chacun, elle a un prix de la même manière que le poisson de la mer qui est gratuit pour le pêcheur a un prix lorsqu'il est vendu par le pêcheur. Les sociétés distributrices d'eau sont rémunérées pour les travaux effectués (l'eau est captée, stockée, traitée et transportée) de la même manière que les porteurs d'eau de l'Ancien régime ont toujours été rémunérés pour apporter l'eau dans les maisons. Matière première gratuite au lieu de son extraction, l'eau est vendue aux usagers afin de couvrir une part équitable des dépenses engagées pour sa mobilisation et son assainissement. L'Etat complète le prix payé par les usagers lorsqu'il prend en charge certains coûts (subventions) de sorte que l'eau est finalement vendue à un prix inférieur à son coût réel.

L'image de l'eau puisée gratuitement à la fontaine publique renvoie à l'idée de partage d'un bien disponible sans limitation.

⁵ Integrated Water Resource Management.

⁶ Lorsqu'il y a vente de droits d'eau, celle-ci ne devrait porter que sur les quantités restantes après avoir satisfait les besoins élémentaires des plus démunis et d'une manière générale, les besoins prioritaires édictés par la société.

Mais l'eau "gratuite" d'antan était lourde à porter et était donc économisée (15 litres par personne et par jour à Paris à l'époque de la Révolution française).

Si l'eau du robinet devenait gratuite dans les maisons, elle risquerait d'être gaspillées par les personnes qui n'auraient pas le sens du prix de l'eau au point de la laisser couler. En Irlande, l'eau potable distribuée aux ménages est devenue gratuite en tant que service public local financé par l'impôt sans que cela ne cause de gaspillages car la population a été accoutumée à payer l'eau et se comporte de manière civique. Dans les pays anciennement à économie dirigée, l'eau potable était quasi gratuite mais cela causait une augmentation de près de 50 % de la consommation. Le gaspillage de l'eau a été réduit avec l'instauration d'un prix de l'eau au cours de la dernière décennie. En France, la simple annonce d'une augmentation du prix de l'eau déclenche des comportements d'économie de l'eau lié à une prise de conscience du coût de l'eau auquel les usagers pensent en général très peu.

Pour éviter que l'eau potable très bon marché ne soit utilisée à des fins autres que celles prévues, il existe dans certains pays deux prix de l'eau, un prix faible pour l'usage normal dans les maisons (usages socialement nécessaires) et un prix plus élevé pour les usages extérieurs ⁷ (usages à des fonctions plus ostentatoires qui sont parfois interdits en période de pénurie tel que l'arrosage des pelouses, des jardins, des potagers, le nettoyage des voitures, le remplissage des piscines, etc.). Dans de nombreux pays, le prix de l'eau varie avec le niveau de consommation (tarif progressif) et le type d'usage (domestique, industriel, agricole). Si le prix de l'eau est trop faible, il faut introduire des interdictions comme ceux en vigueur en période de sécheresse et faire appel à la conscience des citoyens pour faire respecter ces interdictions.

Le signal du prix joue un rôle dans la gestion de la consommation mais il ne faut pas en exagérer l'importance. Il existe en effet de nombreux pays où il n'y a pas de compteurs d'eau et donc aucune incitation à ne pas gaspiller l'eau autre que l'information et les incitations sociales. Ceci montre que le signal d'information sociale est très important pour influencer sur les comportements. Il faut donc renforcer l'information sur le coût de l'eau pour compenser le fait que le signal des prix est insuffisant et que l'eau est apparemment bon marché voire gratuite.

Gérer la ressource de manière économiquement rationnelle

L'eau potable est un produit de consommation bon marché par unité de poids mais qui a un coût puisqu'il faut transporter l'eau, la traiter et la distribuer. La couverture des coûts doit être assurée pour que le service soit rendu sans interruption. Si l'eau est payante, le coût de l'eau peut être réparti entre les usagers au prorata des consommations individuelles, ce qui est généralement considéré comme étant une solution équitable de partage des coûts ⁸. La nécessité de la tarification de l'eau dépend des comportements individuels comme du coût de la ressource.⁹

Dans la mesure où la distribution d'eau potable est une compétence locale, il est préférable que sa tarification soit assurée au niveau local en liaison étroite avec les usagers.

L'expérience a montré que le financement par l'utilisateur était préférable pour assurer la pérennité de l'approvisionnement car un service de l'eau financé par l'impôt risquait fort de n'être pas suffisamment financé (les avantages d'une réduction des subventions sont immédiats et directs alors que les inconvénients sont différés et se produisent loin du pouvoir central).

⁷ En Flandre, il existe une obligation légale de recueillir l'eau de pluie, ce qui permet de faire des économies d'eau potable.

⁸ La couverture des coûts vise à assurer l'équilibre financier au sein d'un groupe d'usagers, elle ne signifie pas que l'eau doit être vendue à son véritable coût, ni tarifée au prorata de la consommation réelle ni vendue à tous au même prix unitaire. Dans certains pays, le coût de l'eau est réparti selon la valeur foncière des logements.

⁹ L'inconvénient de l'eau payante est que le comptage et la facturation de l'eau entraînent des frais qui ne sont pas toujours justifiés au regard des économies réalisées sur la consommation de la ressource (économies marginales).

En France, la tradition est que l'eau paye pour l'eau, c.-à-d. que globalement le prix de l'eau couvre les coûts correspondants. De ce fait, les subventions de l'eau potable sont devenues très faibles. Dans d'autres pays, les investissements sont financés par l'impôt.

Dans quelques pays tels que la Russie ou l'Algérie, le financement insuffisant des services de l'eau a abouti à une dégradation sérieuse du service. Dans ces cas, la recommandation de privatisation du service de l'eau vise à mettre en place un financement autonome, c.-à-d. à échapper à l'emprise des pouvoirs publics qui refusent d'ajuster les prix pour des raisons démagogiques (le coût supplémentaire pour le consommateur lié à l'absence d'eau potable est généralement très supérieur à l'économie effectuée par la collectivité en ne finançant pas le service de l'eau). Mais un résultat similaire serait aussi obtenu avec un service autonome d'économie mixte.

4. L'eau, bien vital, est un droit fondamental.

L'offrande de l'eau qui est un devoir selon la Bible et le Coran s'est progressivement transformée en une obligation de donner accès à l'eau. Plus récemment cette obligation s'est transformée en un véritable "droit à l'eau", c.-à-d. le droit pour toute personne, quel que soit son niveau économique, de disposer d'une quantité minimale d'eau de bonne qualité qui soit suffisante pour la vie et la santé. Ce droit concerne une quantité limitée d'eau qui permette à l'homme: de satisfaire à ses besoins essentiels tels que la boisson, la préparation de la nourriture, l'hygiène et le nettoyage, d'assurer l'abreuvement des animaux de compagnie et d'arroser une petite production vivrière familiale (potager et quelques animaux domestiques). Cette quantité de base dépasse 40 litres par jour et par personne dans les villes des pays industrialisés (soit un tiers de la consommation habituelles de 120 litres par jour et par personne). Depuis peu en France, un logement sans eau, sans toilette, sans douche ou bain ne peut pas être loué car il est impropre à un usage normal.

Au plan européen, le droit à l'eau a été inscrit dans la nouvelle Charte des ressources en eau du Conseil de l'Europe (2001). En droit international, le droit à l'eau figure explicitement dans deux conventions mondiales en vigueur, à savoir la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979) et la Convention relative aux droits de l'enfant (1989). Il est aussi inscrit dans trois conventions régionales (Charte d'Addis-Abeba pour l'Afrique, Protocole de San Salvador pour l'Amérique latine et Protocole de Londres sur l'eau et la santé pour l'Europe).

En novembre 2002, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a déclaré : "L'eau est indispensable à la vie et à la santé. Le droit de l'être humain à l'eau est donc fondamental pour qu'il puisse vivre une vie saine et digne. C'est la condition préalable à la réalisation de tous ses autres droits." Cette déclaration émanant du Comité chargé de suivre la mise en œuvre du Pacte ¹⁰ revient à reconnaître que le droit à l'eau est intrinsèquement un droit fondamental sans qu'il soit nécessaire de créer un nouveau droit sur ce sujet. Il est vrai que ce droit n'est pas mis en œuvre partout mais ceci est également vrai pour tous les autres droits de l'homme, qu'ils soient civils ou politiques, économiques ou sociaux. Une eau potable accessible et abordable pour tous grâce à la solidarité.

Selon une approche fondée sur les droits de la personne humaine, tout homme du seul fait de naître, a droit à recevoir de l'eau de la même manière qu'il a droit à l'éducation ou à des soins de santé sans que le prix ne puisse constituer un obstacle infranchissable. En France, l'eau est disponible presque partout grâce à un effort mené depuis 150 ans.

¹⁰ Le Comité des Nations Unies pour les droits économiques, sociaux et culturels a pris l'initiative de reconnaître le droit à l'eau en tant que droit de l'être humain (Observation générale n°15). Par "observation générale", on entend une interprétation des dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels. Les 145 pays qui l'ont ratifié sont désormais tenus d'assurer progressivement l'accès universel à l'eau de boisson sûre et saine et à l'assainissement, de manière équitable et sans discrimination. Ce programme a un coût qu'il faudra assumer progressivement.

La solidarité nationale facilite l'équipement des derniers villages sans distribution d'eau. Désormais les municipalités de plus de 5000 habitants doivent alimenter en eau potable les aires d'accueil des gens du voyage de sorte que ces personnes bénéficient aussi de l'eau potable.

L'eau est l'un des rares biens dont le niveau de consommation varie très peu avec le revenu. Dès lors, l'eau pèse généralement beaucoup plus dans le budget d'un titulaire du RMI (un million de titulaires soit 2.1 millions de bénéficiaires en France) que dans celui d'un ménage moyen (2.8% du revenu du RMIste pour 120 l/jour par personne à 3.13 € /m³ à comparer à 1.2% pour le ménage moyen). Dans les pays de l'ex-URSS et au Royaume-Uni, l'eau peut représenter jusqu'à 10 % des revenus des plus pauvres.

Rendre l'eau potable accessible à tous implique de prendre en charge une partie du coût de l'eau des plus pauvres. Cette politique est mise en œuvre par les subventions versées directement par les pouvoirs publics aux services de l'eau ainsi que par des mécanismes de péréquation du prix de l'eau (subventions croisées) qui transfèrent une partie du coût de l'eau de certains usagers sur d'autres.

Pour le Conseil européen du droit de l'environnement (CEDE), il importe que les coûts du service de l'eau soient "répartis en sorte que chacun puisse bénéficier du droit à l'eau". Pour l'Académie de l'Eau, "si chacun doit en supporter le coût, la solidarité entre riches et pauvres doit s'y substituer pour les plus démunis". Cette répartition des coûts de l'eau potable doit être faite "au sein de chaque collectivité chargée du service de l'eau", par exemple dans le cadre des sociétés ou régies de distribution ou de sous-bassin. La péréquation des prix de l'eau qui en résulte peut concerner le centre ville et la périphérie, les petits et gros usagers, les usagers riches et les usagers pauvres, les habitants déjà connectés et les nouveaux habitants à connecter, les ménages et les entreprises. Une péréquation à plus grande échelle est également possible (bassin hydrographique, département, région ou État).

La solidarité est mise en œuvre dans la plupart des pays en faisant payer la première tranche de consommation à un prix inférieur au prix des autres tranches ou encore en offrant une ristourne sur l'eau consommée par certaines catégories d'usagers. Cette approche implique que les usagers collectivement prennent conscience que l'eau peut poser un problème financier aux plus pauvres et acceptent de mettre en œuvre une forme d'aide sociale assise sur l'eau qui s'ajoute aux autres aides sociales. Ce type d'aide solidaire est déjà utilisé en France dans le domaine des transports (prix réduits pour les familles nombreuses et pour les pauvres), des soins de santé (CMU complémentaire gratuite pour les pauvres), du téléphone (abonnement à prix réduit pour les abonnés démunis), de la redevance TV (exonération pour les personnes âgées pauvres), de l'électricité à Paris (aide financière versée par la municipalité à EDF pour alléger la factures des familles démunies). L'avantage de l'aide directe pour l'eau est de rendre effectivement disponible un bien essentiel déterminé alors qu'augmenter les allocations sociales ne conduirait pas nécessairement au même résultat.

Des mesures tarifaires ne suffisent généralement pas pour que chacun ait effectivement accès à l'eau car il faut aussi prévoir le cas de ménages endettés incapables de faire face aux factures d'eau qui restent impayées. A cet égard, on peut reconnaître le droit à une aide spécifique pour couvrir au moins une partie des impayés d'eau des plus démunis et le droit à la non coupure de l'eau en cas d'impayés pour cause de précarité. En France, des aides spécifiques pour l'eau sont accordées aux plus démunis (Convention solidarité-eau) et les coupures d'eau des familles avec enfants en bas âge ou avec des personnes dépendantes sont désormais interdites. Le projet de loi française sur l'eau actuellement en discussion devrait renforcer le droit à l'eau et garantir qu'un débit minimum d'eau potable reste disponible lorsque l'abonné est en situation de précarité. Il n'appartiendra plus à l'autorité publique ou aux distributeurs d'eau de rendre invivables les logements des pauvres pour cause de dettes.

II. DEUXIÈME PARTIE

LA SENSIBILISATION DES ACTEURS AUX VALEURS LIÉES À L'EAU

Tout progrès dans le domaine de l'eau passe par la prise de conscience de la gravité de la situation actuelle et de l'épuisement rapide de la ressource qui se profile à l'horizon tant dans les pays "secs" que dans les pays bien arrosés. Pour gérer un bien commun au mieux pour tous, les pouvoirs publics ont un grand rôle à jouer pour sensibiliser la population.

Comme le disait M. J. Chirac,

"La République doit rappeler et défendre en toutes circonstances ses valeurs. Elle doit être aussi en action pour les faire vivre, les faire partager, les faire aimer ¹¹".

En mettant les considérations sociales au centre de la gestion de l'eau, il est possible d'induire des comportements qui correspondent à une saine gestion d'une ressource dans un système qui n'exclut pas les plus pauvres. La pression sociale fondée sur le respect des valeurs républicaines, de l'éthique, de la morale, des religions et des traditions devra compenser la faiblesse du signal de prix et le fait que l'eau est un bien à la fois très précieux et très bon marché.

A cet effet, il faudra utiliser tous les moyens de communication, d'information et de sensibilisation ainsi que de formation à tous les niveaux pour promouvoir l'idée que chacun doit bénéficier de l'eau, bien commun, qui requiert beaucoup d'efforts pour être disponible dans les logements de chacun.

Il existe des informations et connaissances à acquérir, des valeurs à promouvoir et des devoirs à inculquer auprès des enfants, des adolescents, des adultes, des hommes et des femmes, des professionnels, du grand public. Le rôle de l'éducation dans ces questions est primordial. Les suggestions qui suivent sont basées sur l'analyse effectuée dans la première partie.

A. Les éléments fondamentaux

Les éléments fondamentaux sont des connaissances de base nécessaires pour permettre une réflexion structurée et informée concernant la place sociale de l'eau et la manière de la gérer. L'étendue des connaissances à fournir et le mode d'information varieront avec le public concerné. Les thèmes à aborder pourront être les suivants :

1. L'eau sert à tous

Le cycle de l'eau. Les différents usages et les conflits d'usage (agriculture, industrie, ménages, tourisme, etc.). Réutilisations de l'eau avant d'arriver à l'océan. Pollutions.

2. L'eau est un bien précieux, indispensable à la vie et nécessaire pour la dignité humaine.

La qualité de l'eau, les impuretés, la minéralisation. L'eau salubre et l'eau insalubre.

Vivre un jour sans eau. L'eau au camping. La vie des villages il y a 100 ans sans eau courante et sans assainissement.

¹¹ Message du Président de la République, M. Jacques Chirac, lors du Rassemblement républicain, Paris, Hôtel de Ville, 6 mai 2003.

3. L'hygiène est l'affaire de tous

Développer les sentiments positifs (honneur, fierté, respect) à l'égard de la propreté, de l'hygiène et les sentiments négatifs pour les pollutions bactériologiques et chimiques. L'eau et les microbes/bactéries. Les épidémies dues à l'eau.

4. L'irrigation est source de bien-être

L'irrigation dans le paysage, la production économique et l'organisation sociale. Rôle de l'irrigation dans l'agriculture (augmentation des rendements, réduction des perturbations climatiques). Organisation collective de l'irrigation. Bonnes et mauvaises techniques d'irrigation.

B. Les valeurs à promouvoir

Après avoir développé les éléments de base, il convient d'exposer les valeurs qui fondent une approche sociale de l'eau, c.-à-d. une approche qui optimise les usages de l'eau pour le groupe social. Il s'agit d'enseigner à chaque personne comment s'approprier la gestion de l'eau plutôt qu'à s'approprier la ressource elle-même. Les valeurs à promouvoir dans cette optique sont les suivantes :

1. L'eau est un bien commun, chacun a droit de participer à sa gestion

La gestion de l'eau est une affaire locale gérée et payée localement. Appropriation locale de la gestion de l'eau dans le cadre de la décentralisation. La consultation et la participation des citoyens. Encourager les citoyens à suivre le fonctionnement des services publics dans la perspective de l'intérêt général. Comment participer. Les comités d'usagers.

2. Une bonne information est nécessaire pour prendre de bonnes décisions

Transparence dans la gestion des services de l'eau. Accès aux informations sur les services, leurs performances, les résultats, les plaintes des consommateurs, les prix, les impayés, etc.

Les citoyens devraient avoir un droit justiciable à l'information sur la gestion de l'eau potable et être en mesure de l'exercer.

3. La production de l'eau potable résulte de l'action conjointe de nombreux professionnels

Entre le captage et le robinet et du robinet jusqu'à la réutilisation en aval interviennent de nombreux professionnels (captage, traitement, transport, adduction, distribution, facturation, entretien, assainissement, retraitement, etc.) qui assurent le service de l'eau en permanence sans interruption autre qu'accidentelle. Pour renforcer la prise de conscience de l'eau, il faut faire connaître l'organisation des services de l'eau en distinguant les différents usages et les fonctions à remplir pour satisfaire ces usages, les professions impliquées et leurs responsabilités.

4. La disponibilité de l'eau potable requiert un financement stable

L'eau du robinet doit être payée car elle comporte un service. Comparer le puits et le robinet, l'eau courante et l'eau en bouteille. Ampleur des travaux de fourniture d'eau et d'assainissement en tant que secteur économique. La gestion est collective parce qu'il y a de grandes économies d'échelle. Caractère monopolistique du secteur de l'eau potable.

Impossibilité de créer des services concurrents.

5. Le prix de l'eau correspond à un service qui doit être contrôlé

Le prix de l'eau devrait être expliqué en fonction des différents usages. Chaque citoyen devrait recevoir une facture d'eau détaillée et compréhensible pour qu'il comprenne ce qui coûte dans le prix de l'eau potable. La facture devrait aussi faire apparaître l'ampleur des subventions. Des exercices de comptage de la consommation d'eau et de facturation pourraient être menés dès l'école primaire. Les abus en matière d'eau (concurrence réduite, profits élevés, corruption) devraient être expliqués ainsi que les mesures prises pour y remédier.

6. La solidarité géographique pour l'eau. L'eau potable partout

La solidarité entre zones urbaines et rurales pour la gestion des ressources naturelles (eau, déchets, espaces verts, etc.). Les villes sont alimentées en eau par les campagnes et l'épuration de ses eaux usées est faite à la campagne. Les villes doivent marquer leur solidarité avec les campagnes et les aider à obtenir l'eau courante et l'assainissement.

7. La solidarité sociale. L'eau potable pour tous même les plus pauvres

Les mesures sociales pour faciliter l'accès à l'eau (tarifs sociaux et aides). Payer une partie de l'eau des pauvres ne représente qu'une dépense très faible pour l'ensemble des usagers non pauvres. Faire connaître l'expérience étrangère dans le domaine de la tarification progressive (première tranche à bas prix). L'eau pour les squats et les bidonvilles.

8. Aider les populations pauvres du Tiers monde à avoir accès à l'eau potable

La corvée d'eau dans les régions sous-équipées. Les fillettes privées d'école. Les maladies hydriques et la mortalité infantile. Aider directement les populations les plus pauvres en finançant des équipements (puits, pompes). Liaison entre classes d'Afrique et de France. Rôle de l'aide publique au développement dans l'accès à l'eau des populations défavorisées.

C. Les devoirs des citoyens

Pour améliorer la gestion de l'eau, il convient de lutter contre les comportements inciviques concernant l'eau et œuvrer pour protéger un bien commun. Les citoyens ont des devoirs visant à respecter et faire respecter la ressource. La formation visera à faire percevoir les coûts imposés à la collectivité et à chacun du fait des comportements asociaux. Pour certains groupes, il faudra améliorer les connaissances sur les économies d'eau, les techniques à utiliser et les avantages par rapport aux coûts.

1. Lutter contre les gaspillages de l'eau et les rejets illégaux de polluants

Développer une conscience de la rareté. Décrire ce qu'il ne faut pas faire et pourquoi (vidanges de voiture dans la nature, pratiques d'irrigation qui gaspillent l'eau, etc.). Renforcer la pression de l'opinion contre les gaspilleurs et les pollueurs. Comportements de consommation déraisonnable d'eau potable (modes de vie et négligence).

2. Lutter contre les pollutions diffuses et se prémunir contre ses conséquences

Attirer l'attention sur les risques de pollutions bactériologiques et chimiques d'origine agricole et leurs effets sournois. La "turista" en vacances. La perte de potabilité des eaux. Dans quels cas, faut-il consommer de l'eau en bouteille.

3. Eviter les fuites d'eau au niveau des ménages et des copropriétés

Enseigner les bonnes habitudes en matière d'économie d'eau. Comment détecter les fuites d'eau ? Pourquoi réparer les fuites (chasses d'eau mal entretenues). Calcul des problèmes scolaires de robinets en se fondant sur des situations de fuite d'eau.

CONCLUSIONS

Dans la mesure où la gestion de l'eau potable ne relève pas principalement de la mise en œuvre de mécanismes du marché, il faut introduire un ensemble de valeurs sociales qui permettront d'aboutir à une gestion économiquement efficace et socialement équitable. Les citoyens doivent se rendre compte comment l'eau est gérée et avec quels moyens de sorte qu'ils puissent participer efficacement à la gestion des services de l'eau et peser sur les choix faits en leur nom et pour leur bien. L'information, l'éducation et la sensibilisation des divers publics ont un grand rôle à jouer pour que l'eau soit véritablement un bien commun disponible et accessible à tous. Les pouvoirs publics, les systèmes d'enseignement et de communication et les distributeurs d'eau ont une grande responsabilité pour veiller à transmettre les concepts nécessaires à une bonne gestion de l'eau.

BIBLIOGRAPHIE

"Implementing the Right to Drinking Water in OECD Countries", paper presented at the OECD Seminar on the Social and Environmental Interface, ENV/EPOC/GEP(99)13, [http://www.oilis.oecd.org/olis/1999doc.nsf/LinkTo/env-epoc-gep\(99\)13](http://www.oilis.oecd.org/olis/1999doc.nsf/LinkTo/env-epoc-gep(99)13)

"Observations on the Right to Water as a Human Right", E/CN.4/Sub.2/2000/NGO/19 (52th Session of the Sub-Commission on the promotion and protection of human rights). www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/cc44adbac8d8c3c2c125694c00520ba6?Opendocument

"L'eau et les pauvres", *Environmental Policy and Law*, Vol. 30, p.125 (2000).

"Social Protection in Urban Water Sector in OECD Countries", OECD, March 2002, CCNM/ENV/EAP(2003)18 http://www.unece.org/env/wgso/eaptf_tbilisi/eaptf.18.consumerprotection.e.pdf

Le droit à l'eau, Académie de l'eau, 160 p., 2002 (www.oieau.fr/academie/gege/).

"Le droit de chacun à l'eau, *Revue européenne de droit de l'environnement*, N°2, p.123-70 (2002).

"Reconnaissance et mise en œuvre du droit à l'eau, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n°52, p.837-52 (2002).

La solidarité pour l'eau potable, Académie de l'eau, 240 p., 2003 (www.oieau.fr/academie/publications/solidarite_pour_eau.pdf), avril 2003.

"Le droit à l'eau au Forum de Kyoto". *Revue h2o.net*, avril 2003 http://www.h2o.net/magazine/urgences/enjeux/politiques/2003_kyoto/cede/francais/smets.htm