

Avant-propos

Les perspectives mondiales pour l'eau potable (en matière d'accès et d'assainissement)

Par Pierre ROUSSEL*

Le 28 juillet 2010, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté cette résolution :

« L'Assemblée générale...

1. Reconnaît que le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit fondamental, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'Homme;
2. Demande aux États et aux organisations internationales d'apporter des ressources financières, de renforcer les capacités et de procéder à des transferts de technologies, grâce à l'aide et à la coopération internationales, en particulier en faveur des pays en développement, afin d'intensifier les efforts faits pour fournir une eau potable et des services d'assainissement qui soient accessibles et abordables pour tous ;

3. ... ».

Cette résolution (à l'initiative de la Bolivie) a été adoptée par 122 voix pour (dont celle de la France) et 41 abstentions (dont celles du Royaume-Uni - ce qui prouve que l'Europe n'a pas de position unanime sur ce sujet - et des États-Unis).

Elle a été précisée le 30 septembre par une Résolution du Conseil des droits de l'Homme (adoptée, quant à elle, par consensus), qui :

« ...

6. Réaffirme que c'est aux États qu'incombe au premier chef la responsabilité de garantir le plein exercice de tous les droits de l'Homme, et que le fait de déléguer la fourniture de services d'approvisionnement en eau potable et/ou de services d'assainissement à un tiers n'exonère pas l'État de ses obligations en matière de droits de l'Homme ;

7. Reconnaît que les États peuvent, conformément à leurs lois, réglementations et politiques publiques, décider d'associer des acteurs non étatiques à la fourniture de services de distribution d'eau potable et d'assainissement et devraient, indépendamment du mode de fourniture des services, veiller au respect des principes de transparence, de non discrimination et de responsabilisation.

...»

Ces deux textes adoptés après un long processus constituent un progrès majeur, du point de vue juridique. Leur mise en application concrète n'en est pas, pour autant, plus simple.

La situation mondiale en matière d'eau potable et d'assainissement

On peut lire dans les textes de l'ONU que 884 millions de personnes n'ont pas accès à l'eau potable. La réalité est hélas encore plus sombre : en fait, 884 millions de personnes n'ont pas accès à une ressource d'eau améliorée (ce qui ne signifie pas « eau potable »), mais près de 3 milliards de personnes n'ont pas de robinet chez eux ou à proximité de leur domicile et 4 milliards n'ont pas d'eau courante en permanence (1). Plus précisément, les Objectifs du Millénaire pour le Développement « engagent la communauté internationale à "réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas d'accès durable à l'eau potable et à des services d'assainissement de base". L'indicateur utilisé est la "proportion de la population utilisant une source d'eau de boisson améliorée et des infrastructures d'assainissement améliorées, en milieu urbain et rural". Bien que son sens n'ait pas été précisé davantage, le qualificatif "améliorée" s'entend en pratique des sources d'eau et des points de distribution qui, de par la nature de leur construction et de leur conception, sont susceptibles de protéger l'eau de toute contamination extérieure, ainsi que des infrastructures d'assainissement qui préservent les populations de tout contact avec les excréments (2) ».

Pour l'assainissement, la situation est encore pire : « d'après les estimations des Nations Unies, environ 2,5 milliards de personnes n'ont toujours pas accès à l'assainissement amélioré et 1,2 milliard de personnes pratiquent la défécation en plein air. D'après les estimations qui ont été faites, 1,6 million de personnes, principalement des enfants de moins de 5 ans, meurent chaque année de maladies liées à l'eau ou au manque d'assainissement. » (3)

Une première conclusion que l'on peut tirer de ces chiffres (en dehors de l'ampleur des efforts à accomplir) est qu'eau potable et assainissement sont indissociables : amener l'eau potable sans assainissement à une population ne règle pas ses problèmes sanitaires.

De plus, cette question de l'eau potable et de l'assainissement n'est pas la seule dont on doit se préoccuper. Même si ce bref article se limite à dresser un panorama sur ce

sujet, il ne faut pas oublier que 75 % des usages de l'eau, dans le monde, sont destinés à l'agriculture. Un milliard d'hommes ont faim en 2010 (dont 75 % d'agriculteurs !). Il faudrait augmenter la production agricole de 70 % d'ici à 2050 pour nourrir les 9 milliards d'hommes qui peupleront alors la Terre. L'eau sert d'abord à nourrir les hommes (4). Bien d'autres sujets mériteraient aussi d'être évoqués, tels que l'eau virtuelle, le stress hydrique, le changement climatique ou les aspects géopolitiques, mais cela nous éloignerait de notre sujet.

Revenons, donc, à l'eau potable et à l'assainissement.

Quand on évoque ce sujet dans un débat public, on voit très vite celui-ci se centrer sur le prix de l'eau et sur les modes de gestion des services d'eau potable et d'assainissement. Ces questions, à coup sûr importantes pour un pays comme la France, où l'eau potable et l'assainissement sont généralisés, ne représentent en fait qu'une partie du problème. J'aborderai donc, pour introduire ce numéro des Annales des Mines consacré à l'eau potable, trois questions (à mon avis indissociables) : Qui décide ? Qui paye ? Qui met en œuvre ?

Qui décide ?

C'est sans doute la question dont la réponse est, au moins en principe, la plus simple : il revient aux représentants légitimes de la population (élus, gouvernement) de décider des priorités, du financement et de la mise en œuvre des services (5). Encore faut-il que ces autorités aient les moyens (non seulement juridiques, mais aussi techniques, administratifs et financiers) d'exercer ce mandat : cela nous renvoie à des questions de compétence et de gouvernance (voir le paragraphe relatif à la formation).

Qui paye ?

Un service a toujours un coût, qui doit être supporté par quelqu'un. La question posée est donc : par qui ? En France, la réponse est assez simple puisque, dans tout les cas, « l'eau paye l'eau » et que tous les coûts (6) se retrouvent finalement dans les factures d'eau et d'assainissement. Mais il n'en va pas de même partout dans le monde, et singulièrement dans les pays en voie de développement. On constate hélas souvent, dans ces pays, des injustices sociales énormes qui aggravent encore la situation : l'eau y coûte beaucoup plus cher aux (très) pauvres, qui sont obligés d'acheter de l'eau à des porteurs d'eau, qu'aux riches, qui ont accès à un réseau. L'écart de prix constaté peut aller du simple à douze fois plus.

L'analyse des sources de financement est souvent faite sur la base des « trois T » (une notion introduite par l'OCDE) : les taxes, les tarifs et les transferts (d'argent, et non pas d'eau...).

- ✓ Les taxes consistent à solliciter l'impôt. Ainsi, Napoléon I^{er} avait fait ériger à Paris des fontaines qui donnaient de l'eau gratuitement. Mais comme il fallait aussi payer les porteurs d'eau, il y avait donc, dans les faits, aussi une amorce implicite de tarif.

- ✓ Les tarifs correspondent évidemment à ce qui est payé directement par l'utilisateur en contrepartie du service rendu. Toutes les formules sont évidemment possibles : tarif forfaitaire, tarif en fonction du volume réellement consommé, tarif binôme (abonnement et consommation) (7), tarif dégressif en fonction de la consommation ou, au contraire, tarif progressif (pour encourager un usage de l'eau économe vis-à-vis de la ressource).
- ✓ Les transferts correspondent en général à l'aide publique au développement, sous forme de dons ou de prêts, qu'il faut alors rembourser.

La combinaison de ces trois sources de financement doit évidemment être effectuée au cas par cas en distinguant (si possible) ce qui relève de l'investissement (dépense « unique ») de ce qui relève du fonctionnement et de la maintenance (dépense « permanente »). En effet, s'il n'est pas forcément choquant de financer une partie des coûts de fonctionnement par l'impôt (par exemple, dans un souci de justice sociale, afin de maintenir des tarifs modérés pour les usagers), il semblera souvent moins judicieux de financer ces mêmes dépenses par des transferts : s'il s'agit de subventions, celles-ci ne seront généralement pas pérennes et, s'il s'agit de prêts, il faudra les rembourser en faisant appel à d'autres ressources.

Qui met en œuvre ?

Cette question débouche souvent sur celle de la gestion directe ou de la gestion déléguée (la « privatisation » !) et donne lieu à des débats facilement passionnés. Elle n'est pourtant pas (à mon avis) la plus importante, dès lors que les pouvoirs publics ont les moyens de bien définir leurs choix et de s'assurer que ceux-ci sont respectés, que l'opérateur soit public ou privé. Il n'existe pas d'organisation qui soit « la meilleure dans tous les cas ». Il s'agit donc bien pour les élus d'analyser la situation, de comparer les différentes solutions possibles, de déterminer celle qui convient le mieux, de la mettre en œuvre et de veiller à ce qu'elle ne donne pas lieu à des dérives. Ils auront aussi à réexaminer régulièrement cette situation, par exemple à l'échéance des contrats (dans les cas de gestion déléguée). La question centrale est donc plutôt celle des compétences dont disposent ces pouvoirs publics car si exploiter un service est évidemment un métier (ou, plutôt, un ensemble de métiers), « faire travailler les autres » en est aussi un.

Cette analyse amène à soulever la question (à mon avis majeure) de la formation tant des décideurs que des exploitants des services.

La formation

- ✓ Pour ce qui concerne les décideurs, le paragraphe précédent en illustre la nécessité. Il ne suffit pas d'avoir le pouvoir juridique de décider pour le faire à bon escient.
- ✓ Pour ce qui concerne les opérateurs, il suffit pour s'en convaincre de voir le nombre d'installations récentes, qui sont devenues inutilisables faute d'entretien.

Au-delà du gaspillage financier que de telles situations illustrent, elles ont un effet extrêmement négatif sur les populations, auxquelles on a donné un espoir lors de la mise en service et que l'on déçoit seulement quelques années après. « Tout redevient comme avant ! ». En l'es-pèce, il est essentiel de noter qu'il ne s'agit pas de se limiter à la formation des cadres supérieurs dans les écoles et les universités existant dans beaucoup de pays du monde (ce qui est peut-être le plus facile à faire), mais qu'il faut aussi (et même, surtout) former du personnel de terrain, qui aura à poser correctement des tuyaux, à détecter des fuites, à entretenir des pompes, etc. Ces agents devront forcément être formés (formation initiale et continue) chez eux et dans leur langue. Beaucoup d'efforts restent à faire dans ce domaine peu visible (et trop souvent oublié).

Pour conclure, je mentionnerai un chiffre qui montre l'ampleur des défis qui nous attendent : « *Pour réaliser l'extension des services de l'eau et atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement, les pays en développement devront doubler leurs dépenses et les porter aux alentours de 18 milliards de dollars par an. De surcroît, il leur faudra entretenir les infrastructures de l'eau existantes, ce qui exigera 54 milliards de dollars de dépenses supplémentaires chaque année* (8). »

Tout cela explique pourquoi, dans les priorités retenues pour le prochain Forum mondial de l'eau, on retrouve les thèmes abordés plus haut et qui seront développés dans ce numéro de *Responsabilité & Environnement*.

Dans l'optique de ce Forum, une quinzaine de groupes de travail français ont été constitués pour traiter toutes ces priorités. Les contributions (intellectuelles, pas financières) seront les bienvenues. (Les coordonnées des coordinateurs de ces différents groupes peuvent être obtenues

auprès du Partenariat français pour l'eau. Contact : M. François-Xavier Imbert : fxi.pfe@astee.org)

Notes

* Président de la Commission permanente des ressources naturelles - Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD). En charge, pour les autorités françaises, de la préparation du 6^e Forum mondial de l'eau et, en particulier, du Processus Grande Europe.

(1) Source : Aquafed.

(2) *Constituent des points d'eau améliorés : le branchement domestique à un réseau d'adduction d'eau (dans l'habitation, la parcelle ou la cour), un robinet public ou une borne-fontaine, un puits tubulaire ou un forage, un puits protégé, une source protégée, la collecte d'eau de pluie. Constituent des systèmes d'assainissement améliorés : une chasse d'eau manuelle ou mécanique raccordée à un réseau d'égout, une fosse sceptique ou une latrine à fosse, une latrine améliorée à fosse ventilée, une latrine à fosse avec dalle, des toilettes à compostage* (Source : rapport de C. de Albuquerque, experte indépendante mandatée par l'ONU, Août 2010).

(3) Source : Rapport de C. de Albuquerque, précité.

(4) Source : Travaux préparatoires du 6^{ème} Forum mondial de l'eau (Marseille, 12-17 mars 2012), ministère de l'Agriculture - Conseil général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces ruraux (CGAAER).

(5) Cela semble évident dans une démocratie, mais peut l'être moins dans d'autres régimes.

(6) Exception faite des subventions, notamment de celles des Conseils généraux, qui sont financées par les impôts.

(7) Mode de tarification généralisé, en France.

(8) Source : Exposé de M. Angel Gurría, secrétaire général de l'OCDE, au 5^{ème} Forum mondial de l'eau (Istanbul, 17 mars 2009).

6^e FORUM MONDIAL DE L'EAU

12 au 17 Mars 2012, Marseille

Organisé tous les 3 ans par le Conseil mondial de l'eau et un pays hôte

- Le plus grand rassemblement mondial pour l'eau (plus de 25 000 participants à Istanbul, 192 pays représentés)

Objectifs

- Réunir l'ensemble des parties prenantes pour débattre des questions liées à l'eau et à l'assainissement
 - Formuler des propositions concrètes et favoriser l'action
 - Susciter un engagement politique réel et durable en faveur de l'eau
- Un lieu de débats et d'échanges, un espace ouvert et foisonnant

Organisateurs

- La France, représentée par le MAEE et le MEDDTL, et la Ville de Marseille
 - Le Conseil mondial de l'eau
- Le processus préparatoire

L'ensemble du processus préparatoire sera orienté vers :

- L'élaboration et la promotion de solutions concrètes et durables
- La concertation et la participation (« Grenelle »)
- Des actions et des engagements plutôt que des discours et débats théoriques
- La mobilisation forte des acteurs politiques
- Le tout dans un esprit convivial

Il s'appuiera sur quatre composantes :

- Politique
- Thématique
- Régionale
- Citoyenne

Une approche basée sur la définition d'objectifs cibles servis par des solutions et des engagements

« Le temps des solutions »3 DIRECTIONS
STRATÉGIQUES12 PRIORITÉS
D'ACTION POUR L'EAU

ASSURER LE BIEN-ÊTRE DE TOUS	Garantir l'accès à l'eau pour tous et le Droit à l'Eau Améliorer l'accès et l'assainissement intégré pour tous Améliorer l'hygiène et la santé grâce à l'eau et l'assainissement Protéger les populations et les économies des risques liés à l'eau Contribuer à la coopération et à la paix
CONTRIBUER AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	Équilibrer les différents usages de l'eau par la gestion intégrée Contribuer à la sécurité alimentaire par un usage optimal de l'eau Harmoniser l'énergie et l'eau Promouvoir la croissance verte et valoriser les écosystèmes
MAINTENIR LA PLANÈTE BLEUE	Améliorer la qualité des ressources hydriques et les écosystèmes Ajuster les pressions et les empreintes des activités humaines sur l'eau Faire face aux changements climatiques et globaux dans un monde qui s'urbanise
3 CONDITIONS DE SUCCÈS	Bonne gouvernance Financer l'eau pour tous Créer des conditions favorables