

POINT DE VUE SUR...

## **L'eau : objet privilégié pour le croisement des recherches nord-sud?**

**À propos du FIG de Saint-Dié des Vosges,  
et de quelques publications récentes sur le thème de l'eau potable<sup>1</sup>**

*Jean-Marc Fournier \*, Vincent Gouëset \*\**

### **Eau et géographie : retour de FIG...**

Le 14<sup>e</sup> Festival International de Géographie de Saint-Dié des Vosges (octobre 2003) a porté sur le thème *Eau et géographie : L'eau source de vie, source de conflits, traits d'union entre les hommes*<sup>2</sup>. Ce thème, très médiatique, avait été choisi en lien avec la célébration de «l'année internationale de l'eau douce», qui elle-même découlait du Sommet des Nations unies sur le développement tenu à Johannesburg en septembre 2002, et du 3<sup>e</sup> Forum Mondial des Nations unies sur l'eau organisé à Kyoto en mars 2003. La présidence du FIG avait d'ailleurs été confiée à Michel Camdessus, ancien Directeur Général du FMI et rédacteur du Rapport mondial sur le financement de l'eau rédigé pour le Forum à Kyoto [Camdessus, 2003].

La «géographie de l'eau» y a été déclinée sous de nombreux angles d'approche : l'accessibilité à l'eau potable et ses implications sociales, les paysages de l'eau (notamment les «fronts d'eau»), la gestion des ressources en eau et les tensions géopolitiques liées à leur maîtrise, les risques liés aux inondations ou aux pollutions agricoles, l'aménagement des grands fleuves et les grands travaux hydrauliques, les aspects didactiques de la géographie de l'eau, etc.

Il est toutefois significatif que la question du rapport entre eau et développement, en particulier les conditions d'accès à l'eau potable dans les pays du Sud, tout comme celle de la réforme de son mode de gestion («nouvelle gouvernance», partenariat public-privé, privatisations...) n'ont occupé qu'une place mineure dans la programmation du FIG : seulement deux tables rondes et un petit nombre de conférences. Ces questions avaient pourtant été au cœur des deux Forums mondiaux déjà évoqués, et la France, avec son «école française de

\*\* Géographe, Université de Caen, UMR ESO et GDR Rés-EAU-ville, jmfournier@mrsh.unicaen.fr.

\*\* Géographe, Université de Rennes 2, UMR ESO et GDR Rés-EAU-ville, vincent.goussset@uhb.fr.

1. Voir bibliographie exhaustive en fin de texte.

2. Voir le programme sur : [http://fig-st-die.education.fr/actes/actes\\_2003/index.htm](http://fig-st-die.education.fr/actes/actes_2003/index.htm).

l'eau», ses multinationales (Suez, Vivendi, Bouygues), et ses experts (Camdessus, le «Conseil mondial de l'eau»...) occupe une place importante dans le débat.

Une première table ronde, intitulée «*L'eau potable dans les pays du Tiers Monde : pour tous ou pour quelques-uns ?*», a porté sur les difficultés d'accès à l'eau potable dans les villes du Sud, et sur les implications sociales, politiques et économiques de cette question, dans le contexte actuel de marchandisation de l'eau et de privatisation du service, à travers des exemples pris en Asie, en Afrique et en Amérique latine. Cette question converge très largement avec les préoccupations du GDR *rés-EAU-ville*<sup>3</sup>, dont les recherches, pluridisciplinaires, portent sur «la gestion sociale, territoriale et urbaine de l'eau, insérées dans le processus de mondialisation», en questionnant, au Nord comme au Sud, le rôle de l'État, les relations public/privé et l'émergence de nouveaux acteurs sociaux.

Une deuxième table ronde, intitulée «*À quoi servent les grandes compagnies des eaux ?*»<sup>4</sup>, a constitué un des temps forts du 14<sup>e</sup> FIG. Elle était centrée sur la question de la privatisation de l'eau potable au Nord comme au Sud et sur la critique du «modèle français» de gestion de l'eau, actuellement promu par le FMI sous la formule des «trois P» (partenariat public-privé). Ce modèle repose, on le sait, sur la délégation du service au secteur privé, tandis que la propriété de la ressource en eau reste sous contrôle public, qui finance également le gros des infrastructures hydrauliques. Les débats ont été parfois très vifs, notamment lorsque M. Laimé et R. Petrella ont mis en cause la probité des *majors* français de l'eau en France et à l'étranger, et plus largement la responsabilité des élus qui délèguent au privé leur service d'eau plus par commodité que par véritable choix politique, au détriment des usagers selon les deux auteurs. Le contenu des échanges a reflété assez fidèlement celui de leurs ouvrages, relaté ci-dessous.

### **L'accès à l'eau potable dans les villes du Sud : problématiques et enjeux scientifiques**

Depuis le début des années 1990, la manière de considérer les questions liées à l'eau potable a considérablement évolué. À l'échelle internationale, on ne compte plus les initiatives prises par les grands organismes internationaux, les États, les gouvernements locaux et la société civile pour trouver des solutions aux problèmes soulevés par l'eau : pénurie, pollution, financement, modes de gestion, etc. La multiplication des débats publics et la prolifération des écrits sur le sujet, tant médiatiques que scientifiques, soulignent bien l'importance prise par ce thème. Toutefois la question de l'eau et de l'application de modèle de gestion n'est pas nouvelle. Dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et surtout au début du

3. Voir : <http://www.ivry.cnrs.fr/res-eau-ville/>. Voir également Schneier et de Gouvello [2003].

4. Préparée par Y. Lacoste et animée par J.-M. Merchet, avec la participation de J.-L. Trancart, Directeur général Adjoint de Suez Environnement, de R. Petrella, Conseiller à la Commission Européenne et fondateur du Comité international pour le contrat mondial de l'eau, de M. Laimé, journaliste et sociologue, spécialiste du dossier de l'eau, et de C. Pierret, maire de Saint-Dié et fondateur du FIG, qui a confié la gestion de son eau au groupe Suez.

xx<sup>e</sup> siècle, des grandes villes de pays en développement, comme Buenos Aires, prenant modèle sur l'urbanisme des villes européennes et nord-américaines, avaient construit des réseaux s'inspirant largement de ceux de Paris ou de Londres, avec quelques années de décalage. Cependant, les années 1990 ont été l'objet de transformations inédites dans la mesure où les techniques et les capitaux (souvent français), mais aussi la manière de gérer le service ont été transférés dans les pays du Sud, dans des proportions et à une vitesse inconnues auparavant. Si les gouvernements locaux ont pu bénéficier de l'effet d'*aggravamento* technique et financier lié à ces réformes, ils ont également dû céder une part importante de leur pouvoir et de leur capacité de contrôle, notamment en matière de tarifs, qui partout ont fortement augmenté.

Les débats sur l'eau potable reflètent plusieurs changements en cours. D'une part, l'eau était auparavant essentiellement appréhendée d'un point de vue technique et financier. Aujourd'hui, les dimensions environnementales, sociales, politiques, mais aussi entrepreneuriales ou participatives, sont davantage reconnues. La question de l'eau ne peut plus être abordée de manière simple; il s'agit bien d'une question complexe de gouvernance territoriale, croisant les échelles mondiale, nationale et locale. Par exemple, on reconnaît désormais presque partout que les grands barrages ne sont plus des solutions de développement simples à caractère technique. D'autre part, l'eau est devenue l'objet d'une logique capitaliste (marchandisation et privatisation) qui opère de plus en plus à une échelle mondiale. Soulignons que dans bien des cas, la gestion de l'eau est déléguée au secteur privé et non privatisé, ce dernier terme impliquant le transfert de propriété des infrastructures.

La tendance est à la mondialisation des débats mais aussi des modèles de gestion qui doivent être adaptés aux réalités locales. Parallèlement, la recherche de solutions aux problèmes de l'eau ne fournit pas de résultats rapides et probants. La Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement (1981-1990) prônée par les Nations unies n'a pas eu les effets escomptés, et plus récemment, les résultats des actions menées dans le cadre de l'année internationale de l'eau potable (2003), sont de ce point de vue tout aussi décevants : *no plans, no money from Kyoto Conference*, titrait par exemple le *Financial Times* du 24 mars 2003, résumant de façon laconique l'absence de retombées concrètes du Forum.

En 1981, les Nations unies instaurent la décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement. On cherche à remédier au fait que plus de la moitié de la population du globe n'a pas l'eau salubre à sa portée immédiate. Il s'agit de mettre fin à une situation qui affecte très sérieusement la santé publique et la productivité, et qui constitue une grave entrave au progrès et au développement. Nombreux sont les participants impliqués dans ce vaste projet : gouvernements de pays en développement et de pays industrialisés, organisations non gouvernementales, groupes communautaires, institutions financières, industries, écoles et universités, médias, etc. Si les objectifs très ambitieux de ce programme n'ont pas été atteints, cela a néanmoins permis une prise de

conscience collective de l'importance du thème. Cette initiative a aussi montré les limites de simples financements ou aides techniques et les changements profonds et de long terme des sociétés que cela impliquait. Si l'on considère ses objectifs initiaux, la décennie internationale de l'eau peut être considérée comme un échec. Les raisons avancées en sont diverses. On évoque le financement de nouveaux projets sans que ne soient bien assurés l'entretien et la maintenance de structures plus anciennes; les grands projets ont été privilégiés au détriment de projets plus modestes mais tout aussi fondamentaux. Enfin, les populations bénéficiaires n'ont pas toujours été réellement partie prenante des projets proposés. Ce vaste projet n'a finalement réussi qu'à compenser les besoins liés à la croissance démographique. La décennie de l'eau a donc plus servi à montrer l'importance du dossier et l'ampleur des moyens à mettre en œuvre qu'à améliorer de manière significative la situation.

Le retard et l'échec des politiques de l'eau annoncées ont d'autres explications. On constate par exemple que l'amélioration à long terme des conditions d'accès à l'eau ne passe pas par le branchement systématique de tous les logements au réseau. De meilleurs résultats sont obtenus en combinant diverses modalités d'approvisionnement. Trop souvent ni les projets locaux, ni les grands aménagements, ne prennent en compte l'histoire hydraulique des communautés. D'une manière générale, les efforts ont trop misé sur la technologie et pas assez sur son environnement et ses utilisateurs. On a pu croire au début des années quatre-vingt qu'il suffisait d'investir dans des canalisations d'eau. Il était tout aussi important d'instaurer une réelle gestion de l'eau avec toutes les implications économiques, sociales et politiques que cela suppose.

Le nombre de personnes qui dans le monde n'a pas accès à l'eau continue d'augmenter. Les revendications et les objectifs de divers acteurs cherchant à atteindre «l'eau pour tous» restent donc d'une très grande actualité.

Quelles sont les conséquences de cette évolution des débats d'un point de vue des recherches en sciences sociales dans les pays en développement? Quels sont les enjeux et les risques à s'inspirer des travaux portant sur l'eau dans les pays du Nord pour comprendre des réalités sociales des pays du Sud? Le thème de l'eau est-il plus favorable qu'un autre thème à des croisements de travaux scientifiques nord-sud? Ces questions, évoquées de manière souvent implicite ou rapide dans le cadre du FIG 2003, sont davantage développées dans une série d'ouvrages récents sur le sujet.

### **Au Nord et au Sud : un même modèle d'interprétation pour un même modèle de gestion?**

Depuis plus d'une dizaine d'années, profitant de la vague de mondialisation et de réformes néolibérales partout en œuvre, les grandes compagnies privées issues des pays du Nord gèrent l'eau dans un nombre croissant de grandes villes, au Nord comme au Sud. Les entreprises françaises, désormais à l'étroit dans un marché national entièrement couvert, se sont lancées – comme les chaînes d'hypermarchés,

et pour les mêmes raisons – dans une course aux investissements à l'étranger qui les place aujourd'hui parmi les géants mondiaux du secteur de l'eau potable<sup>5</sup>. Dans la gigantesque «foire aux privatisations» qui s'est tenue à l'échelle mondiale dans le secteur de l'eau potable, la Banque mondiale a prôné le «modèle français» de partenariat public/privé (privatisation par délégation du service public), ce qui a permis à un petit nombre de firmes du Nord de s'ériger en une nouvelle «oligarchie mondiale de l'eau», pour reprendre la formule de Petrella [2003]. Dans toute braderie, on ne fait pas que de bonnes affaires : les firmes étrangères ont connu quelques revers au début des années 2000, en raison de l'instabilité monétaire des pays du Sud (comme en Argentine fin 2001), mais aussi d'expériences commerciales malheureuses dans certaines villes (comme à Buenos Aires), voire même de l'hostilité des populations locales, à l'image de la «guerre de l'eau» à Cochabamba en 2000. Les grandes compagnies semblent aujourd'hui ralentir leur conquête de nouveaux marchés, dans les pays en développement comme dans certains pays développés, et opèrent même parfois un désengagement des marchés les moins porteurs (comme le groupe Suez à Buenos Aires, à Manille... ou à Atlanta!).

Au-delà de ces déboires récents, on s'intéresse au fait que des mêmes compagnies puissent gérer un même service dans un pays du Nord et dans un pays du Sud. Cela peut-il amener à faire des comparaisons en termes de processus au sein des sociétés? Ne peut-on pas construire une même grille de lecture pour identifier des traits communs à des sociétés très différentes?

Des initiatives existent en ce sens. Par exemple, D. Lorrain [2003] compare les situations en Chine, en Argentine, au Brésil, en Côte d'Ivoire, à Hong-Kong, en République Tchèque et en Australie. Il s'intéresse à la réintroduction du marché dans un système de gestion organisé historiquement autour de la notion de monopole public. Il constate que les contrats de délégation sont pratiquement toujours modifiés et renégociés. Le modèle général doit donc être en permanence adapté aux réalités locales. Par ailleurs, on voit avec les privatisations se constituer un oligopole mondial des firmes de l'eau qui ne permet pas, contrairement à ce qu'affirme le credo libéral, de se prémunir des risques d'abus de monopole. D. Lorrain s'intéresse en réalité plus aux entreprises qu'aux sociétés locales même s'il n'élude pas «l'épaisseur des sociétés» qui ont des rapports au temps, des arrière-plans culturels ou encore une relation aux normes parfois très différentes.

G. Schneier et B. de Gouvello [2003] comparent les situations en Europe et en Amérique latine en partant des usagers de l'eau pour élargir ensuite le débat aux questions urbaines et sociales. L'action associative née des conflits suscités par l'augmentation des tarifs de l'eau contribue à bouleverser les traditions politiques et à redéfinir la notion de service public, en acceptant notamment l'arrivée de nouveaux acteurs et de nouvelles logiques privé(e)s. La notion de démocratie s'en trouve modifiée. La présence de grands groupes dans des villes aussi importantes et diverses que Manille, Djakarta, Sydney, Buenos Aires, La Paz, Santiago,

5. Les trois majors françaises de l'eau sont *Veolia Environnement* (ex Vivendi-Générale des Eaux), *Ondeo-Suez* (ex Lyonnaise des Eaux) et *Saur* (filiale de Bouygues).

Cartagena, Mexico, Lisbonne ou encore Prague n'est pas sans effets sur la politique locale et les pratiques d'urbanisme. Les deux auteurs s'interrogent : ces villes ne représentent-elles pas des «espaces laboratoires», où l'on observe de manière privilégiée les effets de la mondialisation sur les sociétés locales? H. Coing [2003] estime que «surmonter la crise des services publics exige la mise en œuvre d'un processus de changement dans toute l'épaisseur des appareils d'État et de la société. La privatisation suppose d'une certaine manière le problème déjà résolu. Comme ce n'est pas le cas, l'insertion du secteur privé devient un outil parmi d'autres dans une stratégie de changement beaucoup plus vaste». Dans cette optique, le thème de l'eau devient un réel fil conducteur pour saisir les transformations socio-spatiales de sociétés a priori peu comparables.

Dans les pays du Nord, tous les habitants ont accès à une eau chère mais de qualité, et les entreprises privées réalisent des bénéfices substantiels tout en se conformant aux contraintes environnementales, même si cette dernière condition est de plus en plus difficilement tenue, comme le signale M. Laimé [2003]. Dans les pays en développement en revanche, où la gestion publique de l'eau potable reste le modèle dominant, une part importante – et croissante – des habitants n'a pas accès à l'eau potable, l'environnement continue d'être dégradé, et les gouvernements doivent subventionner très largement les déficits des entreprises de services publics. Ce contraste, ainsi que le succès très mitigé de la décennie internationale de l'eau dans les années 1980 – qui reposait essentiellement sur l'investissement public – ont en grande partie justifié le modèle de nouvelle gouvernance de l'eau promu par la Banque mondiale dans les pays en développement au cours des années 1990. La nouvelle doctrine est claire : compte tenu des difficultés financières et des dysfonctionnements de l'État dans les pays du Sud, le marché et les entreprises privées sont plus à même de résoudre la crise du secteur de l'eau potable, en apportant leurs capitaux et leur capacité de gestion<sup>6</sup>. L'État, qui conserve des prérogatives en matière de régulation et de contrôle de l'efficacité du service, doit se retirer de la production directe du service et se contenter de créer les conditions favorables à l'action des entreprises privées, en laissant ces dernières fixer des tarifs qui leur permettent de dégager des bénéfices; les bénéfices étant le gage de la viabilité du service à long terme. Les partenariats entre secteur public et secteur privé sont mis en avant comme les solutions les plus judicieuses. Par ailleurs, la participation des usagers est jugée fondamentale, dans un souci de «durabilité» sociale et environnementale. En bref, le «nouveau credo mondial de l'eau» [Petrella, 2003] est en tout point conforme aux règles de la *good governance*, avec laquelle il partage les mêmes affinités idéologiques.

Au cours de la dernière décennie, les rencontres et les initiatives internationales sur l'eau n'ont pas cessé de se multiplier, rassemblant les représentants de

6. Selon M. Camdessus [2003]), seul un engagement massif du secteur privé pourrait permettre de pallier l'incapacité du secteur public à financer l'objectif de la «Déclaration du millénaire» [Johannesburg, 2002], qui est de réduire de moitié, en 2015, le nombre de personnes n'ayant pas accès à l'eau salubre et bon marché. Cet objectif supposerait, d'après les estimations du Conseil mondial de l'eau, de porter les dépenses annuelles dans le secteur de 75 à 180 milliards de dollars environ; des chiffres contestés par d'autres sources.

plus d'une centaine de pays. Les points de vue divergent entre les États, les ONG, les écologistes, les syndicats ou encore le Conseil mondial de l'eau des Nations unies. Les débats ont porté sur les rôles respectifs de l'État et du secteur privé. Suivant une logique assez contradictoire, que S. Paquerot [2003] qualifie de «schizophrène», le droit international accorde à l'eau le caractère de «bien économique», pour lequel il faut «payer un juste prix», afin d'assurer la rentabilité de sa gestion, tout en garantissant dans le même temps son caractère de «besoin<sup>7</sup> indispensable à la vie et à la santé des hommes et des écosystèmes, et une condition fondamentale au développement des pays», principe qui garantit notamment l'accès des pauvres à l'eau potable.

*Tab. 1 – Les grandes rencontres internationales liée à l'eau*

1992	Conférence de l'ONU sur l'environnement et le développement, à Rio de Janeiro
1992	Conférence internationale sur l'eau et l'environnement à Dublin
1996	Création du Partenariat mondial de l'eau (GWP) et du Conseil mondial de l'eau (WWC)
1997	Premier forum mondial de l'eau, à Marrakech
1997	Création de la Commission mondiale pour l'eau au XX <sup>e</sup> siècle
2000	Deuxième forum mondial de l'eau à La Haye
2001	Conférence internationale sur l'eau douce, à Bonn
2001	Déclaration du millénaire de l'ONU
2001	Nouveau partenariat pour le développement en Afrique
2001	Création du Programme d'évaluation de l'eau de l'UNESCO (WWAP)
2002	Conférence de l'ONU sur le financement du développement à Monterrey
2002	Sommet mondial de l'ONU sur le développement durable à Johannesburg
2003	Troisième forum mondial de l'eau à Kyoto

Source : Camdessus, 2003.

### **La chaîne des acteurs «visibles» et «invisibles» de l'eau potable**

Depuis la ménagère du Sud qui effectue tous les jours la corvée d'eau jusqu'au chef d'État qui annonce dans les médias la mise en œuvre de tel ou tel

7. Le consensus portant, d'une déclaration à l'autre, sur la notion de «besoin élémentaire» et non de «droit humain fondamental», principe plus large qui aurait ouvert le champ à de multiples batailles juridiques et politiques.

grand chantier pour résoudre les problèmes de l'eau, la liste des acteurs de l'eau est longue. Le vocabulaire utilisé pour désigner les personnes qui utilisent le service de l'eau potable est lui-même très varié, et porteur de sens : usager, client, abonné, contribuable, consommateur, citoyen, habitant, etc. Le terme de client est strictement marchand et n'inclut pas l'idée d'intérêt général. Celui de consommateur appartient à la sphère marchande; la consommation détruit le produit et c'est un acte individuel. Le terme d'usager se réfère plutôt à un acte collectif parce qu'il n'y a pas de destruction du produit qui est réutilisé. La notion d'abonné, elle, renvoie à la question des services publics et celle de citoyen inclut la dimension politique. Enfin, le terme d'habitant est lié à celui de territoire tandis que lorsqu'on utilise le mot contribuable, cela fait référence à une forme de solidarité entre individus.

À côté des usagers «ordinaires», considérés selon les cas comme simples «agents» ou comme «acteurs» à part entière du secteur de l'eau potable, la chaîne des acteurs institutionnels est immense. M. Camdessus [2003] identifie les catégories suivantes : les États du Nord et ceux du Sud, les institutions «régionales» (ententes inter-étatiques), les collectivités locales, les ONG, les banques et institutions privées, les bailleurs de fonds et les IFM (Institutions Financières Multilatérales), qui dépendent des Nations unies et d'autres organisations internationales.

Cette liste n'est pas neutre : elle détaille de façon précise les organisations supra-nationales (ainsi que les organismes de régulation, à l'échelon national), mais ignore par exemple les entreprises publiques et autres «autorités de l'eau», pourtant majoritaires dans les pays du Sud, qui sont implicitement rattachées aux collectivités locales (alors que ces dernières ne parviennent pas toujours à les contrôler). De même, la figure des élus locaux, pourtant décisive dans les jeux d'acteurs, n'est pas prise en compte, et celle un peu simpliste des «ONG» ne détaille pas la relation complexe entre système politique traditionnel, églises, société civile et mouvement «participatif». La notion de société civile elle-même n'est pas sans ambiguïté, dans la mesure où ses «représentants», désignés ou auto-proclamés, n'en représentent souvent qu'une faction.

La question des acteurs se croise avec celle du genre. En effet, dans de nombreux pays en développement, ce sont les femmes qui doivent affronter quotidiennement le problème de l'approvisionnement en eau des ménages non raccordés aux réseaux, alors que ce sont surtout des hommes, en position de pouvoir, qui assument, à l'échelle de la ville, de la région ou du pays tout entier, le cadre politique et institutionnel de l'eau. Femmes et hommes s'occupent donc de la question de l'eau dans des lieux différents, parfois à des moments différents et avec des conceptions probablement différentes. Ce sont surtout les femmes qui parcourent des distances parfois importantes pour aller chercher l'eau, ou qui, lorsque le service est intermittent, se lèvent tôt le matin ou la nuit pour faire le ménage, la vaisselle ou la lessive au moment où l'eau arrive, faute de ne pouvoir en stocker suffisamment pour l'ensemble des besoins domestiques. Ce sont elles également qui se chargent de rendre l'eau potable lorsqu'elle ne l'est pas, en la filtrant, en ajoutant des pastilles de chlore ou en la faisant

bouillir, et, elles encore, qui organisent bien souvent les manifestations contre les défaillances du service de l'eau. Mais bien souvent, ces corvées d'eau restent sous silence et le rôle des femmes demeure en grande partie invisible lorsque l'on pose la question de la gouvernance de l'eau potable. En ce sens, les solutions au problème de l'eau passent par une réduction des inégalités dont sont victimes les femmes.

Dans un registre différent, d'autres acteurs « invisibles » peuvent être identifiés, comme par exemple les techniciens qui travaillent pour construire et entretenir les infrastructures et les réseaux. En effet, de nombreux usagers n'ont qu'une idée imprécise de la chaîne des opérateurs qui interviennent pour que l'eau parvienne jusqu'au robinet de leur logement ou jusqu'à la borne-fontaine. L'eau est parfois considérée comme un « don de la nature », qui tombe du ciel, qui coule de source, et qu'il suffit de laisser couler dans les canalisations jusqu'au consommateur. Le long et coûteux travail de captage, de traitement, de contrôle, de commercialisation et d'administration est souvent méconnu du grand public qui, du coup, ne comprend pas pourquoi l'eau peut représenter un travail et avoir un coût.

Enfin, les médias sont également des acteurs importants de la gestion de l'eau, souvent oubliés alors qu'ils sont pourtant bien visibles. En Amérique latine par exemple, les médias évoquent souvent la question de l'eau, en termes d'approvisionnement, de gestion, d'environnement... Bien souvent, la question de l'eau y est traitée de façon spectaculaire et sensationnelle, au point de démobiliser parfois, par une trop grande répétition, les citoyens. Les hommes politiques sont les premiers à faire usage de la presse pour déployer un discours sur l'eau tantôt alarmiste (la fraude, le gaspillage et la pollution doivent être combattus) et tantôt rassurant (on va résoudre rapidement et efficacement tous les problèmes). Au final, l'image que donnent les médias du « dossier de l'eau » est très inégale, souvent partielle et rarement globale et précise.

### **Les conflits de l'eau et leur signification**

Les conflits sont des moments privilégiés pour cerner la complexité des enjeux et des acteurs de l'eau potable. Au fur et à mesure de la progression du mouvement de « privatisation » des services de l'eau, les mouvements sociaux et conflits se sont multipliés. H. Capel [2003] souligne que les conflits sont liés au désir de participer plus directement au contrôle des entreprises et que cette poussée de la société civile semble universelle et irréversible. La société civile s'organise donc afin d'exercer un contre-pouvoir face à « l'oligarchie mondiale de l'eau ». Mais la multiplication d'actions collectives militantes et organisées contre les grands groupes internationaux relève-t-elle des mouvements sociaux traditionnels, ou s'agit-il de phénomènes de nature différente ? Selon Capel, ces actions collectives reflètent aussi la crise des partis politiques traditionnels. Sans aucun doute, l'existence d'organisations de consommateurs est positive puisque c'est un signe d'articulation sociale. Néanmoins, certaines associations ne

défendent que leurs privilèges et leur efficacité dépend de leur accès à l'information, fréquemment contrôlée, via la presse, par les grands groupes économiques. Par ailleurs, certaines associations tentent de dépasser le niveau local et de s'organiser à l'échelle nationale, voire internationale avec l'outil nouveau que constitue Internet. Par exemple, le mouvement altermondialiste a largement utilisé l'exemple de Cochabamba en Bolivie dans le cadre de la lutte organisée autour de slogans tels que «l'eau n'est pas une marchandise». Il n'existe cependant pas encore de travaux scientifiques établissant les impacts locaux des liens entretenus à l'échelle internationale entre ces associations. En Amérique latine, la comparaison de deux conflits de l'eau suite à des délégations de services et opposant des sociétés locales à de puissantes compagnies étrangères montre la diversité des acteurs impliqués [de Gouvello et Fournier, 2002]. Il faut alors souligner que les acteurs visibles de l'eau sont aussi parfois d'anciens personnages impliqués dans les luttes de pouvoir diverses et qui trouvent avec la question de l'eau une opportunité pour retrouver une légitimité perdue ou pour augmenter leur popularité.

Dans le cadre d'une première étude sur l'eau potable, R. Petrella [1998] affirme que les grands changements du XX<sup>e</sup> siècle concernent l'argent, l'information et l'eau. Il affirme que des relations sociales s'établissent entre de nouveaux acteurs sociaux opérant à l'échelle internationale et mondiale qui ne sont plus identifiables aux classes sociales antérieures. Il identifie de la sorte les «seigneurs de l'eau», qui se décomposent en trois sous-groupes : les «seigneurs de la guerre» (impliqués dans les conflits inter-étatiques liés à l'eau); les «seigneurs de l'argent» (industriels de l'eau, grands groupes internationaux de gestion de l'eau ou grands organismes financiers, etc., qui souhaitent conférer à l'eau une valeur marchande organisée dans le cadre du marché); et enfin les «seigneurs de la technologie» (les bâtisseurs de barrages ou les vendeurs d'eau en bouteille)<sup>8</sup>. Pour R. Petrella, l'eau est une ressource de puissance, de richesse et de domination «parmi les principales causes du problème-eau, on trouve les pouvoirs (politique, technocratique, économique, financier, symbolique, culturel) détenus par les "seigneurs" pour qui l'eau est une source de puissance, de richesse et de domination». L'eau a donc toujours été l'un des principaux régulateurs sociaux : «en fait, l'eau est surtout un problème de démocratie et de solidarité. Si les sociétés humaines, à partir des communautés de base, ne sont pas animées et inspirées par une culture et des pratiques démocratiques et

8. «Aujourd'hui, la cristallisation des systèmes de régulation s'effectue de plus en plus à l'échelle non nationale : au niveau d'organisations multilatérales désétatisées, voire privées ou, plus rarement, au niveau d'organisations étatiques supranationales. Elle se fait par des relations nouvelles qui s'établissent entre de nouveaux acteurs sociaux [...] qui ne sont plus identifiables aux classes sociales que l'on a connues. Aujourd'hui, ces nouveaux acteurs se battent, ou coopèrent, surtout autour de la [maîtrise] de l'accès aux ressources de base qui conditionnent non seulement la vie individuelle mais aussi l'existence des diverses communautés humaines, à l'échelle régionale, nationale et mondiale. Ces ressources de base, sont, à l'heure actuelle, l'argent, l'information et l'eau» [1998, p. 13].

solidaires, l'eau devient elle aussi source d'inégalités et d'injustices sociales» [p. 131].

Dans deux textes plus récents, R. Petrella [2002 et 2003] identifie quatre «conquêtes» de l'eau. La première conquête a été celle des anciennes civilisations chinoise, égyptienne, indienne, assyro-babylonienne, romaine, arabe, andine, etc. fondée sur le captage (puits, collecteurs d'eau de pluie) et la distribution (canalisations, aqueducs, etc.). La deuxième conquête a consisté à transformer l'eau en énergie par les technologies hydrauliques. La troisième conquête a été celle du contrôle microbien qui a induit une nouvelle hygiène et une véritable politique de santé. Enfin, la quatrième conquête suit la logique capitaliste et correspond à la vague actuelle de mondialisation du secteur de l'eau potable. Elle est organisée autour de cinq principes : la marchandisation, la primauté de l'investissement privé, le passage d'une culture du «droit» à une logique du «besoin», la privatisation et la libéralisation. Selon l'auteur, alors que les conquêtes précédentes ont été lentes, plutôt locales et diversifiées, la dernière conquête en cours semble rapide et presque universelle, sous le contrôle de l'OMC (via l'Accord général sur le commerce des services) et des grands organismes internationaux. De plus, au cours des vingt dernières années, une véritable oligarchie mondiale de l'eau se serait ainsi constituée par les «outils de la conquête» que sont le Conseil Mondial de l'eau (CME), le *Global Water Partnership* (GWP), l'*Integrated Water Resources Management* (IWRP), le *World Water Assessment Program* (WWAP), etc., sans parler de la sphère des ONG, dont certaines sont manipulées à ses yeux.

Face à cette situation et dans le cadre d'une recherche-action, R. Petrella [1998] a proposé un «Contrat mondial de l'eau» qui suggère la création d'un «Collectif mondial eau pour l'humanité» basé sur les mouvements associatifs et une organisation de la société civile ainsi que d'un réseau mondial de «parlements de l'eau». La démarche s'oppose à l'éventuelle formation d'un marché mondial de l'eau, ce que R. Petrella appelle la «pétrolisation» de l'eau.

### **La critique du «modèle français»?**

Le principal intérêt de la confrontation entre les références qui précèdent et l'ouvrage de M. Laimé [2003], qui porte essentiellement sur la France, repose sans doute sur la confrontation entre le «modèle français», actuellement prôné à l'échelle mondiale, et la critique interne de ce modèle, dont l'auteur décrit les dysfonctionnements. Comme l'indique l'auteur, «de bien commun, l'eau est devenue une marchandise au profit de conglomérats qui veulent rentabiliser leurs investissements colossaux. La France a une responsabilité particulière puisque notre pays abrite les deux premières entreprises mondiales du marché». Mais surtout, M. Laimé s'attache à montrer les limites de ce qui constitue dans le nouveau credo mondial de l'eau, la principale vertu du système français : la probité du secteur privé et l'efficacité du partenariat public-privé. Il dénonce le capitalisme de rente des grands groupes de l'eau, et souligne en particulier – en

s'appuyant sur des sources parfois confidentielles – comment celles-ci profitent d'un marché captif, puisque les clients, consommateurs et collectivités locales, n'ont pas véritablement le choix de leur fournisseur. Par ailleurs, les trois «majors» de l'eau (Suez, Veolia et Saur) se répartissent de fait les marchés et fonctionnent selon une logique d'oligopole se partageant le marché, plus que de concurrence. Plus grave, le principe même de la délégation de service public a été entaché, jusqu'à une date récente, d'un soupçon de corruption des collectivités locales par les entreprises d'eau. Jusqu'en 1995, celles-ci avaient en effet la possibilité de verser des «droits d'entrée» aux communes pour l'obtention d'un contrat de délégation. Ces montants financiers, censés permettre la construction d'infrastructures d'envergure qu'il n'aurait pas été possible de financer d'une autre manière, ont en réalité donné lieu à des dérives politico-financières qui ont largement terni le modèle de gestion et la réputation des grands groupes de l'eau pendant les années 1980 et 1990 : financement de partis politiques, corruption, etc. La critique de M. Laimé, radicale sur le fond comme sur la forme (parfois un peu excessive?), ne s'arrête d'ailleurs pas là. C'est l'ensemble du système français de partenariat entre l'État, les collectivités locales et les entreprises privées – ce qui est présenté par les grands organismes internationaux comme un modèle mondial de gouvernance de l'eau – qui est critiqué pour ses nombreuses failles en matière d'environnement, d'efficacité, de rigueur gestionnaire, de justice socio-spatiale, de respect du citoyen, et plus largement de morale publique. CQFD.

D. Baudru et B. Maris [2002] indiquent que, avec un siècle d'avance, la France fait gérer son eau gratuite par des compagnies privées. Cet «avantage comparatif» explique l'importance actuelle des trois grands groupes français au plan mondial. Les auteurs distinguent dans le monde quatre modèles du plus au moins public. Dans le «modèle français», une relation de long terme se noue entre une collectivité territoriale et un grand groupe opérateur. La collectivité négocie le prix avec lui, délègue l'exécution du service, mais en demeure responsable. La passation du marché est théoriquement concurrentielle. Même système dans le modèle «américain», sauf que de nombreux opérateurs de petite taille nouent des contrats de courte durée avec les municipalités. Dans le modèle «anglais», les collectivités n'ont aucun rôle, et la régulation incombe à un office national, qui fixe un indice d'évolution du prix au client pour les cinq ans à venir. Dans le modèle «chilien», un marché national des droits d'usage de l'eau (sur le modèle des droits à polluer) permet aux opérateurs en concurrence d'échanger ces droits transférables.

En réalité, dès la fin du xx<sup>e</sup> siècle, les grandes villes des pays en développement ont été influencées par l'organisation de l'eau dans les villes européennes. Buenos Aires comme Mexico, Paris et Londres ont été des modèles tant pour la distribution de l'eau que pour l'assainissement déjà dit plus haut (p. 152). Ces liens se poursuivent aujourd'hui, comme l'illustre l'important mouvement de délégations de services à des compagnies privées européennes. Au-delà de simples transferts de capitaux et de technologies, c'est un véritable modèle d'urbanisation qui sous-tend ces échanges.

Dans l'ensemble des pays d'Europe, le rôle principal dans l'organisation et la gestion des services d'eau potable et d'assainissement reste du ressort des collectivités locales, même dans des pays de tradition politique fortement centralisatrice comme la France. Ce fonctionnement fondé sur la décentralisation, et qui conduit parfois à un émiettement des services, n'empêche pas l'importance grandissante du secteur privé. D'autres compétences requérant des arbitrages entre communes relèvent d'instances politiques ou technocratiques de niveau plus élevé. Les fameuses Agences de l'eau françaises l'illustrent. Ce modèle, qui a montré une certaine efficacité dans un contexte historique particulier, défini par ses dimensions économiques, sociales et politiques, ne saurait être un modèle universel, mais il donne des éléments de référence intéressants pour améliorer la gestion de l'eau dans des contextes très différents. Ainsi les Agences de l'eau sont connues pour avoir mis en place le principe du pollueur-payeur (un principe dont l'application reste difficile, comme le montre M. Laimé), ou encore pour avoir su transgresser les frontières administratives qu'ignore l'hydrographie d'un bassin fluvial. Des organisations internationales telles que la CEPAL (Commission économique pour l'Amérique latine) se sont inspirées, par le passé, de ce modèle, qui a fait ses preuves.

Pourtant, le modèle de l'École française de l'eau des années 1990 semble plus difficile à saisir. Au-delà d'un contexte technologique favorable, l'industrie française de l'eau a été envisagée comme un marché, au sens capitalistique du terme. L'eau est perçue en France comme un service public que l'on peut concéder à des entreprises privées chargées de la fabriquer puis de la vendre. L'originalité la plus fondamentale de ces entreprises privées consiste à présenter une structure intégrée, assurant à la fois la conception, la fourniture, les équipements et leur gestion. La gestion française de l'eau présente donc une incontestable originalité dont l'influence mondiale est loin d'être négligeable.

L'État français soutient ce modèle en organisant des séminaires et conférences à l'étranger associant les professionnels français. C'est par exemple le réseau international des organismes de bassin (RIOB), créé en 1994 à l'initiative du gouvernement français. Ce réseau se réunit tous les deux ans pour discuter de l'application de la gestion intégrée des ressources en eau par bassin à travers le monde. L'approche à l'échelle géographique du bassin versant, la rivière et ses affluents, depuis les sources jusqu'à l'embouchure, est en effet efficace pour soutenir les étiages, lutter contre l'érosion, prévenir les catastrophes naturelles et les risques d'inondations ou de sécheresse. Cette politique de préservation et de gestion de l'eau est poursuivie en France depuis 1964<sup>9</sup>, ce qui suscite l'intérêt de nombreux pays qui souhaitent connaître l'expérience française. Mais pour autant, le modèle de partenariat public-privé qui est aujourd'hui propagé à travers les Forums mondiaux et autres grands messes de l'eau est-il la seule

9. La loi sur l'eau de 1964 organisait une gestion par bassin versant hydrographique. Les comités de bassin et les agences de l'eau ont ainsi été créées. La loi de 1992 a mis en place les Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

alternative à la grave crise que subissent aujourd'hui de nombreux citoyens pauvres des villes du Tiers Monde?

## Conclusion

L'eau potable est un sujet qui recouvre des objets de recherche très variés (gestion de la ressource, politique de service public, dimension sociale...), et qui se prête à une multitude d'approches, du journalisme [Laimé, 2003] à l'étude académique [Schneier et Gouvello, 2003], en passant par la recherche-action [Petrella, 2003]. L'objet ainsi que la posture de recherche doivent donc être bien posés dès le départ. L'entrée thématique «eau potable» n'en constitue pas moins un fil conducteur riche pour des travaux comparatifs Nord-Sud, même si bien sûr les similitudes parfois troublantes, dans le mouvement actuel de privatisation et de réforme des services publics, renvoient à des contextes par ailleurs très divers. Peut-être les chercheurs travaillant sur les pays du Sud sont-ils plus convaincus de l'intérêt d'une telle démarche que ceux travaillant sur les pays du Nord?

Dans les débats et les publications sur le sujet, on peut observer que d'une discipline à une autre, le vocabulaire employé est souvent le même sans toujours coïncider dans sa définition, et les modèles utilisés pour interpréter la réalité varient aussi, sans être toujours bien explicités : peut-être y aurait-il intérêt à expliciter et à confronter ces modèles?

Existe-t-il un modèle unique, sur le plan mondial, dans la réforme du système de gestion de l'eau? Est-il réellement inspiré du «modèle français»? Des similitudes apparaissent dans l'esprit des réformes, certes, mais n'y a-t-il pas des différences dans leur application? Pourquoi observe-t-on que les mêmes compagnies adoptent, en différents points du globe, des stratégies tantôt convergentes, tantôt divergentes? Comment mettre en évidence ces écarts et comment les expliquer?

Enfin, qu'en est-il de la dimension strictement territoriale de la gestion de l'eau? Cette dimension n'est pas toujours mise en évidence dans la littérature scientifique. Il est souvent fait référence à l'emboîtement des échelles mondiale, régionale, nationale ou locale, jusqu'à celle plus fine du bassin versant, du quartier ou encore du logement. Mais comment les choix de gestion, qui s'opèrent à l'échelon national ou à celui des villes, interfèrent-ils avec ces unités géographiques plus fines? Comment la question de l'eau interfère-t-elle avec celle, classique, de la ségrégation socio-spatiale, ou avec les enjeux plus récents de la «solidarité territoriale»? Autant de facettes de la question de l'eau potable qui, au delà du FIG de Saint-Dié et des ouvrages présentés dans ce texte, ouvrent de larges perspectives de recherche...

## BIBLIOGRAPHIE

- ACADÉMIE DE L'EAU [2003], *La solidarité pour l'eau potable, aspects économiques*, Agence de l'eau Seine Normandie, 238 p.
- BAUDRU D. et MARIS B. [2002], «Quatre modèles de gestion, *Manière de voir*, n° 65, "La ruée vers l'eau"», *Le Monde diplomatique*, p. 77-79.
- CAMDESSUS M. [2003], Financer l'eau pour tous. Rapport du panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau, Conseil mondial de l'eau, 72p (www.worldwater-council.org).
- CAPEL H. [2003], «Faire parler les réseaux : le cas de l'eau, bilan et perspectives», in G. Schneier, B. de Gouvello (dir.), *Eaux et réseaux, les défis de la mondialisation*, Paris, Éditions de l'IHEAL, p. 323-343.
- COING H. [2003], «Décentralisation et gérance privée à Monagas (Venezuela) : à quoi servent les contrats?», in G. Schneier, B. de Gouvello (dir.), *Eaux et réseaux, les défis de la mondialisation*, Paris, Éditions de l'IHEAL, p. 273-288.
- COLLECTIF [2002], *L'eau patrimoine commun de l'humanité*, Comité promoteur mondial pour le Contrat de l'eau, Paris, L'Harmattan, 307 p.
- DE GOUVELLO B. et FOURNIER J.-M. [2002], «Résistances locales aux "privatisations" des services de l'eau, les cas de Tucuman (Argentine) et Cochabamba (Bolivie)», *Autrepart*, n°21, Éditions de l'Aube/IRD, p. 69-82.
- DUPUIS C. et BAUDRU D. [1999], *Marchés de l'eau et prix de l'eau en France et en Europe*, Les publications du Lereps, Université de Toulouse I.
- FOURNIER J.-M. [2001], *L'eau dans les villes d'Amérique latine, inégalités sociales et concurrences des usages*, Paris, L'Harmattan, 203 p.
- LAIMÉ M. [2003], *Le dossier de l'eau, pénurie, pollution, corruption*, Paris, Éditions du Seuil, 401 p.
- LORRAIN D. [2003], «Retour d'expériences : l'internationalisation de la gestion des réseaux urbains», in G. Schneier, B. de Gouvello (dir.), *Eaux et réseaux, les défis de la mondialisation*, Paris, Éditions de l'IHEAL, p. 219-234.
- MEUBLAT G. (dir.) [2001], «Les nouvelles politiques de l'eau. Enjeux urbains, ruraux, régionaux», *Revue Tiers-Monde*, n° spécial, t. 42, n° 166, 240 p.
- PAQUEROT S. [2003], «L'urgence, reconnaître le droit d'accès à l'eau», in R. Petrella (dir.), *L'eau, Res Publica ou marchandise?*, Paris, La Dispute, p. 27-39.
- PETRELLA R. (dir.) [2003], *L'eau, Res Publica ou marchandise?*, Paris, La Dispute, 219 p.
- PETRELLA R. [1998], *Le manifeste de l'eau, pour un contrat mondial*, Bruxelles, Éditions Labor, 150 p.
- PETRELLA R. [2002], «La nouvelle conquête de l'eau, *Manière de voir*, n° 65, "La ruée vers l'eau"», *Le Monde diplomatique*, p. 93-94.
- RIVERA D. [1996], *Private sector participation in the water supply and wastewater sector, lessons from six developing countries*, Washington, The World Bank, 83 p.
- SCHNEIER G., de Gouvello B. (dir.) [2003], *Eaux et réseaux, les défis de la mondialisation*, Paris, Éditions de l'IHEAL, 346 p.