

L'accès à l'eau, une question de justice pluriscalaire

Thierry RUF

**ODD 6 : « Garantir l'accès de tous à l'eau
et à l'assainissement et assurer une gestion durable
des ressources en eau »**

Dans le domaine de l'eau, les bases environnementales, économiques et sociales du développement durable sont toujours évoquées depuis la conférence internationale de Dublin en 1992 (PFE, 2008). Quatre principes guident constamment les forums mondiaux de l'eau (CONFÉRENCE DE DUBLIN, 1992) : l'eau est une ressource finie, elle doit être gérée par les planificateurs, les décideurs et les utilisateurs sur la base des bassins versants, elle doit inclure les femmes et elle constitue un bien économique. Si tout le monde adhère au premier principe de nécessité de protection de l'eau, les trois autres alimentent des controverses. La notion de bassin versant est insuffisante pour aborder tous les aspects de la gestion durable de l'eau qui se déclinent à des échelles micro-, méso- et macroscopiques. Le rôle des femmes est une dimension sociale essentielle, mais cela ne doit pas occulter les questions d'accaparement, de pouvoir, d'exclusion. La valeur économique intéresse certaines parties prenantes de la gestion, mais il existe d'autres valeurs sociales et symboliques reconnues par d'autres parties prenantes qui conduisent à penser l'eau non comme un bien économique mais comme un bien commun, et sa gestion non comme un business mais comme un élément de justice sociale.

De quoi l'ODD 6 est-il composé ?

Le sixième Objectif de développement durable vise à « garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau ». Partant du constat que l'eau ne manque pas sur la planète mais que l'accès à l'eau potable est difficile pour des centaines de millions de personnes, les rédacteurs soulignent les défauts des installations et les déficiences des économies (manque d'investissement). La mauvaise qualité de l'eau, la sécheresse, les pénuries et les défauts d'assainissement et de traitement des eaux entraînent la malnutrition et l'extension de maladies qui touchent les populations les plus pauvres (près de deux milliards et demi d'hommes et de femmes ne bénéficient d'aucune installation d'assainissement). Les inondations sont responsables de 70 % des décès causés par les aléas naturels. Ce sombre tableau général était déjà dressé dans les années 1990 et a été repris au milieu des années 2000 dans les Objectifs du millénaire pour le développement. Le bilan qui sous-tend la reprise de ces objectifs dans l'ODD 6 témoigne d'une certaine faillite des intentions antérieures. Les crises de l'eau sont loin d'être résolues, comme en témoignent les six nouvelles cibles de l'ODD 6 (tabl. 1).

Résumons d'abord ces objectifs. Les deux premiers se veulent impératifs et universels, l'eau potable et l'assainissement pour tous. Le troisième vise à réduire les pollutions pour améliorer la qualité de l'eau. Le quatrième aborde l'idée de l'utilisation rationnelle, le cinquième celle de gestion intégrée, et le dernier la protection des écosystèmes liés à l'eau. Deux souhaits ont été ajoutés dans la sixième cible, la coopération internationale pour la chaîne d'opérations, de la collecte à la réutilisation, et, enfin, la participation locale dans les projets d'amélioration.

L'énoncé des six cibles reprend largement les objectifs élaborés dans les conférences internationales antérieures, et notamment les quatre principes de la conférence de Dublin énoncés plus haut. Leur agencement reste assez classique, leur contenu très général, le chiffrage inexistant (sauf pour l'assainissement). S'il y a des crises sur les eaux de la planète (superficielles, souterraines, canalisées, polluées, accaparées), les réponses à ces crises restent sectorielles, climatiquement et géographiquement non définies.

Tableau 1

Objectifs de développement durable – ODD 6 – Cibles Eau, d'ici à 2030.

6.1	Assurer l'accès universel et équitable à l'eau potable, à un coût abordable.
6.2	Assurer l'accès de tous, dans des conditions équitables, à des services d'assainissement et d'hygiène adéquats et mettre fin à la défécation en plein air, en accordant une attention particulière aux besoins des femmes et des filles et des personnes en situation vulnérable.
6.3	Améliorer la qualité de l'eau en réduisant la pollution, en éliminant l'immersion de déchets et en réduisant au minimum les émissions de produits chimiques et de matières dangereuses, en diminuant de moitié la proportion d'eaux usées non traitées et en augmentant considérablement à l'échelle mondiale le recyclage et la réutilisation sans danger de l'eau.
6.4	Augmenter considérablement l'utilisation rationnelle des ressources en eau dans tous les secteurs et garantir la viabilité des retraits et de l'approvisionnement en eau douce afin de tenir compte de la pénurie d'eau et de réduire nettement le nombre de personnes qui souffrent du manque d'eau.
6.5	Mettre en œuvre une gestion intégrée des ressources en eau à tous les niveaux, y compris au moyen de la coopération transfrontière selon qu'il convient.
6.6	Protéger et restaurer les écosystèmes liés à l'eau, notamment les montagnes, les forêts, les zones humides, les rivières, les aquifères et les lacs.
6.a	Développer la coopération internationale et l'appui au renforcement des capacités des pays en développement en ce qui concerne les activités et programmes relatifs à l'eau et à l'assainissement, y compris la collecte de l'eau, la désalinisation, l'utilisation rationnelle de l'eau, le traitement des eaux usées, le recyclage et les techniques de réutilisation.
6.b	Appuyer et renforcer la participation de la population locale à l'amélioration de la gestion de l'eau et de l'assainissement.

Assurer, améliorer, augmenter, mettre en œuvre, protéger, développer, appuyer sont les actions proposées qui sous-tendent des démarches « top-down » émanant des pouvoirs publics et des entreprises du secteur de l'eau et de l'assainissement. Les questions sociales, territoriales et politiques ne sont pas vraiment évoquées. Pour surmonter les crises actuelles et futures, il serait bon de savoir comment celles du passé ont été abordées, traitées, résolues ou non (COSGROVE, 2003). Aucune approche historique des situations concrètes n'est envisagée, ni aucune médiation, sinon au plan local, sous l'angle participatif (et non revendicatif, représentatif et politique) et comme dernier item des intentions. Les points de vue restent finalement d'ordre technique et économique, sans aborder aucune contradiction entre les parties prenantes qui vivent des mêmes ressources hydriques mais de manière inégale sur le plan quantitatif, ou différenciée sur le plan qualitatif (Moss *et al.*, 2009).

Des propositions aux actions : le fossé entre la théorie et la pratique ?

Pour trouver de véritables solutions aux questions complexes de l'accès durable à l'eau, il faut certainement jouer sur trois cibles-objectifs qui ne figurent pas dans les six items proposés.

En premier lieu, la recherche avec toutes les composantes disciplinaires des sciences de l'eau, des sciences humaines et sociales et des sciences de l'environnement devrait pouvoir mener des travaux de diagnostics croisés, partagés en incluant dans ce processus d'état des lieux toutes les parties prenantes du territoire considéré (SALETH et DINAR, 2005).

En deuxième lieu, les parties prenantes doivent disposer des informations produites et elles produisent elles-mêmes des données, des récits, des analyses qui doivent être publics et consultables par tous (DURABILIS, 2007). La dissymétrie de l'information sur les eaux est une des causes de non-durabilité des solutions techniques et économiques élaborées loin du terrain (ARARAL, 2009), ainsi que le problème de l'interprétation des situations, qui est toujours celle de l'acteur dominant, au détriment des visions portées par d'autres acteurs qui ont peut-être une profondeur de vue historique et pratique plus ancrée dans la réalité (RIAUX *et al.*, 2015).

En troisième lieu, les questions de gouvernance ne se limitent pas à l'idée de gestion intégrée dans un bassin versant. Selon l'échelle géopolitique considérée, il faut construire une gouvernance équilibrée entre les régulations publiques des eaux à un échelon global, les caractères de biens communs que constituent des ressources en eau dans des espaces historiquement constitués de productions de ressources et d'usages collectifs, les caractères de biens privés que prennent les eaux dès lors qu'elles entrent dans le domaine privatif en agriculture ou pour des usages domestiques ruraux et urbains. Bien entendu, à cette recherche de compromis institutionnel pour l'accès aux eaux brutes ou aux eaux potables s'ajoute, avec un certain décalage territorial, le compromis public/commun/individuel pour assurer le traitement des eaux usées ou l'assainissement des terres irriguées.

Dans ces maillages de réseaux hydrographiques naturels et hydrauliques créés par les sociétés humaines, il faut inclure les opérateurs de réseaux, publics et privés, dont les positions sur l'eau varient entre l'idée de Dublin du bien économique et du développement technologique et entrepreneurial et l'idée du service social et de la non-marchandisation de l'eau (dans l'approvisionnement comme dans le traitement).

Pour illustrer cette affirmation, la démonstration peut être prolongée à travers deux thèmes qui englobent les différents enjeux exposés ci-dessus : la question de la gestion territoriale des eaux et celle des logiques de distribution et d'accès à l'eau.

Échelles et complexité du monde de l'eau

Dans le monde professionnel, politique et économique de l'eau, le concept de développement durable est décliné avec celui de gestion intégrée des bassins versants. Mais tant que les territoires et leurs délimitations ne seront pas précisés et que les relations entre eaux de surface et eaux souterraines ne seront pas documentées, l'application du modèle théorique de la Gire (gestion intégrée des ressources en eau) constitue une fuite en avant, et non une voie de recherche de l'intersection entre les dimensions économiques, sociales et environnementales.

En effet, à l'échelle mondiale, on sait bien que l'eau est une ressource finie dont le volume global est une constante de la planète Terre. Un équilibre existe, fruit de l'héritage historique ancien, entre les formes liquides, solides et gazeuses. On connaît assez bien le grand cycle de l'eau du monde et les principaux risques inhérents à ses usages anthropiques, celui de la dégradation globale de la qualité des eaux et celui de la remontée du niveau de la mer, liée au changement climatique. On appréhende aussi les différences entre des régions climatiques arides et humides, en considérant parfois un peu trop vite que les premières sont plus sujettes au décrochement et à la sortie de l'intersection du développement durable que les secondes.

Lorsque l'on change d'échelle pour aborder la circulation de l'eau des grands bassins hydrographiques, une échelle encore très « macro », il apparaît très vite que la notion d'intersection est plus difficile à décrire en des termes observables, quantifiables et qualifiables. Plus on s'approche des échelles locales et plus les difficultés semblent marquées. Quel est l'espace considéré, quels sont les types de relations qui existent entre des territoires de l'eau juxtaposés, superposés, interdépendants ?

En effet, la gestion durable de l'eau a ceci de particulier : plus on l'aborde à grande échelle, c'est-à-dire sur de petits espaces géographiques, et plus elle devient complexe. La raison première en est le manque de données qualitatives et quantitatives fiables. Ainsi, les grands bassins versants sont décrits *via* des mesures de débits des fleuves souvent réalisées sur la longue durée. Mais les petits bassins versants qui composent le grand bassin ont rarement de tels dispositifs. En outre, le processus historique qui a conduit les hommes à capter des ressources en eau façonne une géographie de réseaux très difficile à décrire : captage de sources dispersées, mise en place de seuils et de prises d'eau sur les cours d'eau permanents ou temporaires, systèmes à extension variable et souvent duale, entre gestion d'eaux d'étiages et gestion d'eaux de crues. Cela donne des entités géographiques et sociales singulières marquées par l'histoire des aménagements sur des périodes parfois très longues. En pratique, le bassin versant est une unité spatiale de l'offre en eau de surface, mais pas l'unité du développement durable de l'eau. Pour aborder cette durabilité, il faut tenir compte de l'aire de déversement des différentes eaux, ce que nous avons dénommé les « bassins déversants », espaces sociaux de l'accès à l'eau (RUF, 2012). Pour ne rien arranger, les eaux de surface ne sont pas les seules ressources disputées et convoitées. Les eaux souterraines ont aussi une part significative, et souvent même dominante (MARGAT et RUF, 2014). Comme les eaux de surface, elles font l'objet de prélèvements, mais l'information sur les dispositifs d'extraction et leur fonctionnement réel est rarement connue, dans les pays du Nord comme dans ceux du Sud. Par ailleurs, les aires correspondant aux nappes d'eaux souterraines diffèrent des bassins versants et déversants des eaux de surface. Cela vient encore complexifier la production d'une unité de gestion (territoriale ou non) qui soit pertinente et opérante dans tous

les cas de figure et qui permette d'associer les trois dimensions des ODD : économique, sociale et environnementale.

Logiques de partages de l'eau sous tension

L'accès équitable à l'eau brute agricole est un enjeu majeur du XXI^e siècle. L'expérience historique de l'humanité se traduit par différentes logiques successives ou concomitantes (RUF, 2011) :

- la logique du front pionnier : l'eau appartient aux premiers qui la découvrent et s'attribuent eux-mêmes les accès exclusifs (logique de club) ;
- la logique de l'État central : l'eau est considérée comme une ressource stratégique pour conforter le pouvoir souvent despotique. L'accès dépend de l'attitude des sujets et comporte une part de corruption de l'administration dédiée et une part d'excès de pouvoir ;
- la logique communautaire : l'effort collectif partagé pour créer la ressource à travers un dispositif commun se traduit par des droits définis et négociés au sein de la communauté des fondateurs puis des héritiers qui entretiennent le dispositif ;
- la logique syndicale ou de coopérative : l'ensemble des parcelles d'un périmètre est intégré dans une association à laquelle l'adhésion est obligatoire, comme dans le modèle français des associations syndicales autorisées ou forcées ;
- la logique du service privé facturé par un gestionnaire : une entreprise assure la distribution d'une ressource qu'elle contrôle ou qu'elle reçoit en gestion déléguée (phénomène courant dans le monde urbain, plus rare dans le monde agricole, mais bien présent en Espagne, au Maroc et en France sous la forme de sociétés d'aménagement régional) ;
- la logique de l'accès individuel et privé à une ressource de proximité : sans aucune forme de régulation ni de coopération entre les investisseurs « cavaliers seuls ».

Il faut changer le paradigme des études intégrées où les approches se font par modèles et simulations à partir de données (partielles)

sur le temps présent. Plusieurs nouvelles approches sont nécessaires : envisager les dynamiques historiques, les évolutions passées, les perspectives ; considérer les mouvements, les crises et leurs résolutions, les adaptations des sociétés face aux changements climatiques (expérimentés dans le passé aussi), les mouvements démographiques, les innovations technologiques, les inégalités socio-économiques et leurs modifications (accaparements), les ruptures politiques...

Tous les modèles coexistent dans les grands bassins versants. Certains imaginent que le développement durable suppose un cadre unique structurel et opérationnel. Les uns défendent une gestion totalement libéralisée où les individus et les entreprises passent leurs contrats. Mais justement, le fait que les individus disposent de leur propre source d'eau *via* les forages les rend très autonomes vis-à-vis d'un fournisseur vendeur d'eau à une clientèle dispersée sur le plan géographique. D'autres estiment que les systèmes communautaires persistent même s'ils se recomposent parfois (regroupement ou au contraire éclatement de la communauté). D'autres encore pensent que les systèmes étatiques perdurent avec de nouvelles formes de sujets et de clientélisme. Les démarches de développement durable doivent dépasser une approche fondée sur des estimations entre offre et demande en eau non territorialisée. L'idée de gestion rationnelle est dangereuse pour plusieurs raisons. Elle sous-entend que les réponses sont technologiques et économiques. Elle ne tient pas vraiment compte de la variabilité climatique (ce qui est rationnel une saison ou une année sèches peut ne pas l'être une saison ou une année humides). Elle s'appuie sur des informations lacunaires, dont l'accès est en outre dissymétrique. Elle tend à uniformiser des dispositifs administratifs sans prendre en compte les diversités des territoires et leurs histoires.

Conclusion

Résoudre les crises de l'eau implique de saisir la coexistence d'institutions et de réseaux au sein des territoires de demande en eau, en assurant un accès équitable aux eaux brutes pour les agricultures familiales vivrières, aux eaux potables pour les besoins

domestiques. Le drainage des terres agricoles et le traitement des eaux usées devraient aussi se fonder sur une solidarité sociale et territoriale comprise et juste. À côté des notions de rationalité et d'uniformité portées par l'ODD 6, d'autres approches sont nécessaires : elles sont complexes et fondées sur une justice pluriscaleaire où les hommes et les femmes utilisateurs de l'eau pourraient intervenir pour imaginer des solutions appropriées, les expérimenter, les évaluer et en définitive les ajuster de façon durable à leur contexte et leur culture.

Références bibliographiques

ARARAL E., 2009 – *Reform of water institutions*. Institute of water policy, working paper IWP/WP/1-2009, 36 p.

BIED-CHARRETON M., MAKKAOUÏ R., PETIT O., REQUIER-DESJARDINS M., 2006 – La gouvernance des ressources en eau dans les pays en développement : enjeux nationaux et globaux. *Mondes en Développement*, 34-2006/3 (135) : 39-62.

CONFÉRENCE DE DUBLIN, 1992 – *Déclaration de Dublin sur l'eau dans la perspective d'un développement durable*, 4 p.

COSGROVE W. J., 2003 – *Water security and peace, a synthesis of studies prepared under the PCCP Water for peace process*. Unesco, IHP, WWAP, IHP Technical documents in hydrology, PC-CP series n° 29, 122 p.

DURABILIS, 2007 – La gestion sociale et communautaire d'un bien commun, l'eau. Magazine coopératif, Environnement, Développement Durable et Empowerment, sept., 26 p.

MARGAT J., RUF T., 2014 – *Les eaux souterraines sont-elles éternelles ? 90 clés pour comprendre les eaux souterraines*. Versailles, éditions Quae.

MOSS T., MEDD W., GUY S., MARVIN S., 2009 – Organising water: The hidden role of intermediary work. *Water Alternatives*, 2 (1) : 16-33.

PFE (PARTENARIAT FRANÇAIS SUR L'EAU), 2008 – *Investir dans la GIRE, ça rapporte*. Actes de l'événement parallèle organisé le 12 mai 2008 par le Partenariat français sur l'Eau pour l'Union européenne et la France lors de la 16^e Commission du Développement durable des Nations unies.

RIAUX J., GIRALDI M., NOURI H., 2015 – Quand l'histoire orale s'invite dans la gestion de l'eau : l'espace irrigué de Kerma (Tunisie). *Espaces et Sociétés*, 160 : 155-172.

RUF T., 2011 – Le façonnage des institutions d'irrigation au xx^e siècle, selon les principes d'Elinor Ostrom, est-il encore pertinent en 2010 ? *Natures Sciences Sociétés*, 19 : 395-404.

RUF T., 2012 – « La complexité territoriale de l'irrigation en Méditerranée. Du bassin versant au bassin déversant, une dualité nécessaire pour gérer l'offre et la demande en eau et arbitrer les conflits ». In Aspe C., éd. : *De l'eau agricole à l'eau environnementale. Résistance et adaptation aux nouveaux enjeux de partage de l'eau en Méditerranée*. Versailles, éditions Quae : 271-290.

SALETH M., DINAR A., 2005 – Water institutional reforms: theory and practice. *Water Policy*, 7 : 1-19.

Nous remercions Jeanne Riaux, anthropologue de l'IRD, pour sa relecture et ses propositions d'amélioration du texte.

Un défi pour la planète

Les Objectifs
de développement durable
en débat

Sous la direction de

Patrick CARON

Jean-Marc CHÂTAIGNER

IRD Éditions

INSTITUT DE RECHERCHE
POUR LE DÉVELOPPEMENT

Marseille, 2017

Coordination éditoriale, fabrication
Corinne Lavagne

Mise en page
Desk (53)

Maquette de couverture
Michelle Saint-Léger

Maquette intérieure
Aline Lugand/Grissouris

La loi du 1^{er} juillet 1992 (code de la propriété intellectuelle, première partie) n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article L. 122-5, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans le but d'exemple ou d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon passible des peines prévues au titre III de la loi précitée.

© IRD, 2017

ISBN : 978-2-7099-2412-2