

Appel à contributions pour les Acteurs Non Étatiques - Gouvernance démocratique de l'eau dans le cadre d'une approche fondée sur les droits humains

Cette note rend compte des travaux de Sillages sur le droit à l'eau dans les Départements et Régions d'Outre-Mer (DROM), notamment pour les populations autochtones et afrodescendantes. Celle-ci répond aux questions 2. a, b ; 3 ; 6 à 11 ; 12 à 18 ; 22 a, b, c, e, i, l.

Nombre de mots : 2 491

Sillages - 2025

Rédacteurices : M. NICAULT et J. LALLEMAND

A. Sillages

Sillages travaille à la mise en lumière des réalités, problématiques et enjeux du Droit à l'Eau, Hygiène et Assainissement (EAH) dans les DROM.

Créée en 2019 à La Réunion (France), Sillages, association de recherche-action, travaille sur l'accès à l'EAH dans les Outre-Mer français, par l'accompagnement d'habitants, d'autorités publiques, d'associations, la réalisation de recherches en sciences humaines et sociales et du plaidoyer. Elle collabore avec Coalition Eau depuis 2020 et en est membre depuis 2024, contribuant à différentes productions (Coalition Eau, 2023 ; UNICEF, 2023).

B. La gestion de l'eau dans les DROM

En France, l'accès à l'eau est prévu par le Code de l'Environnement pour « chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, dans des conditions économiquement acceptables par tous » (L210-1). La norme « potable » est définie dans le Code de la Santé Publique et applicable aux eaux « destinées à la consommation humaine » (R.1321-2 et -3). Le Code Général des Collectivités Territoriales précise que « toute fourniture d'eau potable, quel qu'en soit le bénéficiaire, fait l'objet d'une facturation au tarif applicable à la catégorie d'usagers correspondante » (L2224-12-1). La gratuité ne peut être appliquée que lorsque l'usager est considéré « en situation particulière de vulnérabilité » socio-économique (L2224-12-4).

La gestion de l'eau est publique au niveau communal ou intercommunal et peut être déléguée à des entreprises privées dans le cadre de délégation de service public. Elle concerne cependant uniquement les personnes au sein d'un zonage de distribution d'eau, c'est-à-dire « raccordées » à un réseau.

Le modèle économique est basé sur l'adage « l'eau paie l'eau ». Les factures d'eau contribuent aux investissements et aux coûts de fonctionnement des services publics d'eau potable.

Avec un taux de pauvreté monétaire important, conduisant à des restrictions d'usages et des taux d'impayés élevés, ce principe arrive à ses limites dans les DROM, limitant les fonds disponibles, alors que leur précarité infrastructurelle (Desmazes, 2024) nécessite de lourds investissements. Les aides extérieures (subventions nationales et européennes) sont insuffisantes face aux enjeux (vétusté, manque d'infrastructures, pollution aux pesticides). Or, augmenter le prix de l'eau conduirait à une augmentation de la précarité hydrique.

La réglementation prévoit des dispositifs pour la transparence et la participation des usagers de l'eau au sein des organes de gouvernance comme le Comité de l'Eau et de la Biodiversité ou au travers de la consultation du public dans le cadre de projets. Tous ces dispositifs restent largement insuffisants, car limités à une consultation ou au sein d'instances, ayant peu de pouvoir, et par des représentants d'usagers qui ne sont pas (re)connus du grand public. Ces instances se déroulent en langue française sur des territoires où elle n'est pas majoritaire.

Pour les populations « non-raccordées » (en site isolé, situation de rue, habitat précaire), il faut attendre 2022 pour que la réglementation prévoit des mesures pour recenser les personnes ayant un accès limité à l'eau et leur apporter des solutions. Les dispositions humaines et financières prévues pour atteindre ces objectifs sont insuffisantes voire inexistantes, pénalisant la mise en œuvre de cette réglementation.

C. Expériences de gestion participative de l'eau en site isolé

Entre 2017 et 2020, lors d'un projet d'amélioration de l'alimentation en eau à Mafate, site isolé de haute montagne, Sillages a accompagné des collectifs d'habitants, des entreprises privées et les services d'une mairie et du Parc National de La Réunion (PNR) dans la mise en place d'une gestion partagée de l'eau. Cette dynamique de gouvernance partagée a été stoppée par le confinement du COVID-19. A ce jour, les 900 habitants du cirque, répartis sur 10 villages n'ont toujours pas accès à l'eau potable.

Inscrit au PNR et au Patrimoine Mondial de l'Unesco, Mafate est peuplé de descendants des marrons et des *yabs.* Cette population à capital d'autochtonie (Bouet, 2019), non propriétaire de leurs terrains, doit les louer au Conseil Départemental par des baux à renouveler tous les 9 ans. Après la création du PNR en 2007, ce territoire auparavant délaissé, devient la vitrine de La Réunion et attire chaque année plus de 120 000 touristes, augmentant les besoins en eau.

Les objectifs du projet portés par la Mairie étaient de :

1. régulariser l'autogestion habitante de l'eau sous forme d'associations;
2. faire financer les travaux par les fonds européens LEADER (une enveloppe permet de subventionner 100% d'un projet associatif);
3. payer les habitants-gestionnaires;
4. instaurer un espace d'échange et de codécision avec les habitants pour acter les travaux à réaliser et la localisation des infrastructures.

L'accès à l'eau à Mafate, contexte :

Les habitants autogèrent leur accès à l'eau de façon autonome depuis le 19ème siècle. En parallèle, la force publique a mis en œuvre une gestion publique de l'eau dans les années 1960 avec l'Office National des Forêts. Elle s'est arrêtée à la fin des années 1990. Les habitants continuent leur autogestion, faute de service public. Les captages n'ont jamais été régularisés, l'eau captée n'est pas traitée. Aucun suivi qualitatif de la ressource n'est effectué. La gestion par les habitants n'a jamais été reconnue officiellement.

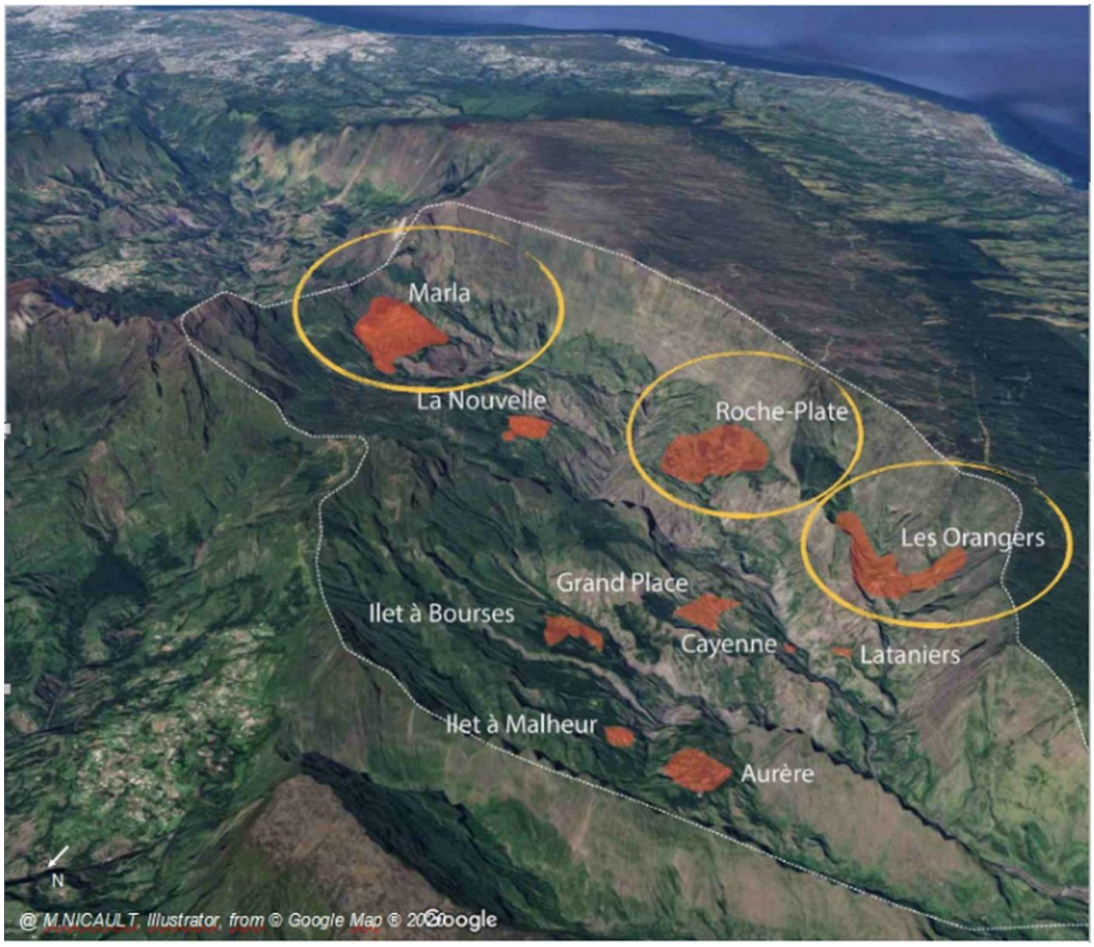


Figure 1 : Les îlets de Mafate (en rouge) et du projet (cerclés d'orange), Nicault (2023) p.195

Depuis les années 2000, alors que l'acheminement de cette eau non traitée soit contraire à la réglementation, on retrouve dans les discours et documents de planification départementaux et intercommunaux un objectif assumé d'acheminement "d'eau brute pour la consommation humaine" à réaliser par les habitants.

Les autorités publiques justifient l'absence de service public par des coûts de mise en œuvre qui seraient exorbitants par rapport au nombre d'habitants, coûts multipliés du fait de l'isolement du cirque et de son accès contraint (par hélicoptère ou à pied).

Contrairement aux citoyens « raccordés », les personnes « non-raccordées » ne disposent pas de service public d'eau et ne sont pas facturées. Alors que les autorités publiques indiquent que les mafatais ont une eau « gratuite », ils contribuent par leurs propres moyens (financiers, humains) à l'entretien des infrastructures difficiles d'accès. Ils paient le matériel et son acheminement en hélicoptère. Ils sont les seuls à pouvoir réparer en urgence les réseaux.

<u>Les points positifs du projet :</u>

- Le groupe projet a des compétences complémentaires, les échanges font avancer le projet sur la localisation adaptée des ouvrages pour une meilleure répartition de l'eau, l'adaptation réglementaire et rappel des règles, la recherche de solutions techniques adaptées ;
- Le travail des administratifs et entreprises avec les habitants a permis de reconnaître leurs compétences et leurs expériences de terrain, notamment techniques ;
- Quelques entretiens individuels et collectifs ont été réalisés en créole. Cela a permis d'éviter l'exclusion, notamment des femmes, et de recenser les idées et critiques du projet. Cette

approche dite communautaire, est également mise en place par les ONG en Guyane Française ou dans les camps de migrants à Calais et Lille.

Les verrous institutionnels :

- Si la collectivité a mis en place une démarche de participation citoyenne, elle s'est souvent traduite par une simple information au public. La majorité des idées des habitants n'ont été que très peu prises en compte. Les agents publics en charge du projet, n'étant pas les décisionnaires finaux (les élus n'étaient pas présents aux échanges), ne pouvaient pas assurer aux habitants que les décisions prises en commun seraient effectivement validées au niveau politique ;
- Dans ces échanges, les habitants partagent leurs connaissances techniques et des hydrosystèmes. Cela est vécu comme de l'extractivisme du savoir local sans retour concret pour eux ;
- Les réunions se font généralement en français dans un langage techniciste, ce qui exclut une partie de la population créolophone, qui ne peut pas s'exprimer dans sa langue pour donner son avis ;
- Non propriétaires des terrains, les mafatais ont du mal à revendiquer leur légitimité sur leur territoire. Certaines autorités publiques rappellent que ceux-ci « ne devraient pas » habiter sur des espaces naturels (Bouet, 2019 ; Nicault, 2023). L'accès à l'eau est alors conditionné par la manière dont les autorités publiques perçoivent la légitimité des habitants à habiter sur site. Les arguments environnementaux priment sur l'accès aux conditions dignes d'existence, où les habitants sont encore vus comme des destructeurs d'écosystèmes ;
- Lors des échanges avec des autorités publiques, la crainte d'une répression est prégnante auprès des habitants. De manière générale, les mafatais n'expriment pas directement leurs désaccords de peur d'avoir un retrait de leur bail, ou des difficultés pour leurs démarches administratives ;
- Bien que l'autogestion habitante soit promue au sein du projet, la législation française ne la permet pas pour la consommation humaine (contrairement à de l'eau d'irrigation agricole), ni pour une gestion public-communautaire, ce qui conduit à des conflits avec les autorités organisatrices et ne permet pas de clarifier la situation ;
- La responsabilité en cas de déclaration de maladie hydrique d'un visiteur dans un gîte touristique incombe aux habitants-gîteurs, alors que les autorités publiques compétentes sur l'accès à l'eau refusent d'intégrer Mafate au sein de leurs politiques de gestion de l'eau, tout en portant des politiques d'augmentation des structures touristiques sur site ;
- Le manque d'accès aux données (socio-démographie, suivi quantitatif et qualitatif de la ressource, état des réseaux, etc.) ne permet pas une planification de l'accès à l'eau. Ces recensements, réalisés par des organismes publics exclusivement, ne sont pas effectués car légalement aucune eau destinée à la consommation humaine n'est recensée pour Mafate. Cette absence de données est un frein à la régularisation de la situation. Elle ne pourra être levée que lorsqu'une autorité publique compétente décidera d'intégrer Mafate au sein de sa politique de gestion de l'eau. Cette absence de données n'est pas unique aux sites isolés mais est généralisée sur l'ensemble des DROM (Coalition Eau, 2023) ;
- De manière générale à La Réunion, le public se repose sur les subventions européennes pour financer les projets. A Mafate, les autorités forcent les populations à devenir des associations pour avoir accès à ces fonds européens. Ces subventions ne sont pas adaptées à l'accès à l'eau

puisqu'elles excluent les coûts de fonctionnement et certains bénéficiaires, tant il est difficile d'établir un dossier.

Ainsi, malgré ces essais de gestion partagée de l'eau sur site, celle-ci est impossible du fait :

- de cadres juridiques nationaux inadaptés et contradictoires entre eux : l'application stricte et séparée des codes de la santé publique, de l'urbanisme et de l'environnement ne permettant pas de mettre en place les solutions adaptées aux besoins locaux identifiés tant par les autorités publiques locales que les habitants ;
- de l'impossibilité de faire reconnaître réglementairement des modes locaux et habitants de gestion de l'eau ;
- d'un droit au développement bafoué, avec des injonctions à s'organiser en association alors que les habitants souhaitent bénéficier d'un véritable service public, comme le reste de la population ;
- du régime discriminatoire historique et systémique dont font l'objet les mafatais à La Réunion (racisme environnemental, non-respect des droits culturels, extractivisme des savoirs sans rétribution) ;
- d'une dilution de la responsabilité et d'une absence d'*accountability* des autorités publiques pourtant dans l'obligation de prendre en charge ou de faire respecter l'accès à l'eau sur ce territoire (Nicault, 2023)

Ces situations se retrouvent également en Guyane (Thébaux, 2023) et à Mayotte (Sturma, 2013).

D. Recommandations

La réduction des inégalités et la promotion de l'EAH des groupes vulnérables doit passer par une politique publique basée sur les droits fondamentaux. Les investissements doivent porter sur la construction d'un service public d'accès inconditionnel à l'EAH des personnes. L'économie de ce service peut se baser sur une solidarité de bassin, nationale, voire supranationale comme l'Europe.

La gouvernance de l'eau au niveau local doit être démocratique en s'assurant que les habitants peuvent réellement co-décider. Que les décisions prises en commun soient respectées. Si elles ne le sont pas, que des mesures puissent être prises, notamment en justice, pour rendre compte des manquements (principe d'*accountability*).

Nous recommandons une approche basée sur les droits fondamentaux en :

- Prenant en compte les conditions d'acceptabilité des modes de gestion proposés pour les habitants (paiement, système de traitement…), afin que ceux-ci acceptent le service proposé, surtout lorsque ceux-ci autogèrent leurs ressources de manière historique. La gestion démocratique doit obligatoirement prendre en compte le respect des droits culturels (langue, mode de gestion local, etc.) ;
- Adaptant le service fourni pour intégrer les usages et appropriations de la ressource : dans le cas français cela doit passer par la rédaction d'un cadre réglementaire permettant d'intégrer les modes de gestion locaux comme des pratiques légitimes ;
- Appelant l'Etat français, garant de la sécurité des personnes, à mettre des investissements plus importants sur le fonctionnement des services publics pour garantir un accès à l'eau sécurisé ;
- Garantissant des moyens de compensation en cas de dégradation du service notamment pendant les intempéries (distribution de bouteilles systématique et généralisée, point de santé de proximité) ;

- Sécurisant des points d'eau ouverts à tous sans condition au sein de lieux publics (écoles ou espaces publics) ;
- Garantissant un service public équitable en tenant compte de la grande précarité des habitants ;
- Mettant en cohérence les politiques publiques notamment touristiques et de développement économique pour limiter l'impact sur la ressource et les populations.

Les personnes impactées sont principalement les enfants (UNICEF, 2023) : les politiques publiques doivent ainsi avoir une attention particulière pour ces populations vulnérables.

Les ONG françaises représentées par Coalition Eau ont émis plusieurs recommandations (Coalition Eau, 2023). Elles comprennent notamment des investissements plus importants pour l'ensemble des territoires ultramarins pour faire face à la précarité infrastructurelle, une reconnaissance des droits des peuples autochtones et la prise en compte des leurs attentes concernant les usages et la gestion de l'eau. Enfin, différents plans et rapports nationaux font état d'un besoin urgent d'ingénierie et de financement pour les Outremers.

Bibliographie :

Coalition Eau (2023). *Le droit à l'eau en Outre-Mer et littoral Nord de la France*, Rapport pour l'Examen Périodique Universel

Desmazes O. (2024). *Revendiquer un accès continu à l'eau potable au sein d'espaces négociés : le cas des collectifs citoyens en Martinique,* Études caribéennes [En ligne]

Bouet B. (2019). *Reconnaissance de l'autochtonie et déclinisme environnemental au sein des Parcs nationaux français : L'exemple du Parc national de La Réunion*, Université de Bordeaux.

Nicault M. (2023). *L'expression des capabilités, un facteur de résilience territoriale ? Le cas de la gestion de l'eau à Mafate*, Université Grenoble Alpes

Nicault M., Thébaux P., Lallemand J. (2025 - à paraître). *Pour un droit à l'eau effectif dans les Départements et Régions d'Outre-Mer, interroger les modes de gestion de l'eau potable*, Revue d'Economie Régionale et Urbaine

Sturma A. (2013). *Les défis de l'assainissement à Mayotte : dynamiques de changement social et effets pervers de l'action publique*, Université Toulouse 2

Thébaux P. (2023). *Usages et perceptions des techniques AEP en Guyane*, Université de Guyane

Tsanga-Tabi M., Verdon D. (2015). *Les valeurs ont-elles une place dans le management des services publics ? - Leçons d'une recherche-action*. Revue française de gestion, 41(250): 105-124.

UNICEF (2023). *Grandir dans les Outre-Mer, Etat des lieux des droits de l'enfants*, Rapport