



Comité scientifique du 3 Octobre 2013

Discussion thématique : Inégalités et manques d'équité



Le comité scientifique du pS-Eau regroupe une vingtaine d'experts du secteur de l'eau et de l'assainissement et se réunit trois à quatre fois par an.

Il constitue une instance de débats et d'échanges mais a aussi un rôle de support sur les orientations thématiques. Ses activités constituent une composante du travail de définition des attentes et besoins, mené par l'équipe du pS-Eau pour l'identification et la priorisation de ses thématiques de travail.

Lors de chaque rencontre, une thématique d'approfondissement spécifique est présentée et discutée par les membres du comité. Ce document fait la synthèse des discussions thématiques du comité scientifique du 3 octobre 2013.

1 SYNTHÈSE DES DÉBATS

1.1 Introduction (par Jean-Paul Duchemin, cf. annexe 1)

L'équité fait appel à deux notions distinctes : d'une part ce qui est dû à chacun, d'autre part la justice naturelle. L'équité est donc un concept complexe qui soulève de nombreuses questions.

Si l'équité relève de la justice sociale, en référence à une construction morale et politique, les inégalités en revanche se constatent : ce sont des faits bruts, avant d'être mesurées.

On peut distinguer deux approches pour aborder ces notions : l'approche anglo-saxonne qui positionne l'individu au centre de la réflexion, et l'approche latine qui considère le collectif comme valeur centrale.

Equité et égalité sont deux concepts en perpétuelle évolution.

1.2 Quelle situation dans les PED ? par Julie Aubriot

→ *Présentation* (Cf. Annexe 2)

→ *Discussions*

Q: Quelle était la culture de l'eau avant l'apartheid en Afrique du Sud ? >> Il était initialement prévu que les gens paient le service, mais à la fin de l'apartheid, les tensions politiques ont conduit au non-paiement qui s'est transformé de facto en gratuité du service.

B. Barraqué : *Que faut-il faire pour assurer une transition entre gestion communautaire et service public (matérialisé par un réseau) ?*

C. Baron : *L'idéal du tout réseau reste prégnant. La nature des services reste un choix politique. Accepte-t-on la ville mosaïque ? L'hétérogénéité des services dans un quartier est-elle envisageable ?*

On constate l'émergence de classes moyennes qui vont habiter dans des quartiers dits précaires car ils peuvent accéder au foncier. Nous avons besoin de plus d'études sur l'hétérogénéité de ces quartiers !

M. Le Corre : *Abordons l'eau et l'assainissement de manière différenciée. On reste pour l'eau, beaucoup, dans des situations de type réseau.*

C. Baehrel : *L'accès à l'eau est forcément une démarche collective.*

L. Peinado Villa : *Le modèle latino intègre le modèle capitaliste, avec obligation de desservir les nouveaux arrivants (notamment pendant les périodes de forte migration des années 40 et 70). Les classes sociales sont identifiées sur un échelle de 1 à 6, et des tarifs croissants sont appliqués, selon la classe d'appartenance.*

B. Barraqué : *Pinochet a éradiqué les bidonvilles avec une hausse de la facture d'eau. Finalement, des subventions sont accordées aux municipalités qui identifient les ayants-droits pour bénéficier d'aides pour régler les factures.*

JP Duchemin : *Il nous faudrait explorer quelle est la perception des inégalités par les plus vulnérables eux-mêmes.*

B. Valfrey : On parle beaucoup d'eau urbaine. Quid de l'inégalité rurale ? On commence à voir émerger des choses hybrides entre services urbains et services ruraux. Et quid des mesures correctives face aux constats d'inégalités des services ? On a peu d'éléments concrets, peu d'expériences pour corriger ces inégalités, en particulier pour l'assainissement.

1.3 La dimension de l'équité dans le projet EAU&3E, par B. Barraqué

La question de l'équité dans les pays européens et en Amérique du Nord

→ *Présentation* (Cf. Annexe 3)

→ *Discussions*

L'accès à tous aux services s'est fait dans des contextes où les demandeurs de services atteignent une taille suffisante leur permettant de donner un poids politique fort à leurs revendications.

En Arizona : 15 à 20% des gens ne sont pas raccordés. Idem en Irlande, avec 10% sur des puits privés et 10% sur des systèmes de voisinage.

On dispose de 900 000 km de réseaux en France, et on ne sait pas comment on va entretenir tout ça dans les prochaines années, ce qui sera une source de distanciation probable vis-à-vis du service.

La tendance des éco-quartiers va dans le sens de la coupure avec les services publics pour revenir à des gestions individuelles ou communautaires. Question : comment rendre ces tendances émergentes compatibles avec les services publics actuels ?

Combiner l'approche SPANC en France avec l'approche éco quartier en Allemagne pour proposer des services publics pertinents pour la périphérie européenne, et aussi pour les pays en développement.

2 ANNEXE 1 : NOTE INTRODUCTIVE DE JEAN-PAUL DUCHEMIN EQUITE / INEQUITE / INEGALITES

2.1 Définition

Une définition de l'équité (web Larousse) :

Qualité consistant à attribuer à chacun ce qui lui est dû par référence aux principes de la justice naturelle.

Deux notions se retrouvent dans la plupart des définitions ou approches de ce terme :

- Ce qui est dû à chacun
- La justice naturelle

Ces deux notions sont peu éclairantes en elles-mêmes :

- **qu'est-ce qui est dû à chacun ?** Selon quels critères ? En fonction de quels besoins ? Qui décide de ce qui est dû à chacun ? Ce dont il mérite ? etc.

- **qu'est-ce que la justice naturelle ?** Existe-t-il une justice naturelle ? Qui l'énonce ? Si elle est naturelle, ne devrait-elle pas être constitutive de chacun et s'imposer à tous ?

2.2 Une construction sociétale

Contrairement aux inégalités dont on peut penser qu'elles relèvent de faits constatés (cette affirmation mériterait d'être examinée, plus précisément) **la notion d'iniquité relève d'une approche de justice sociale c'est-à-dire d'une construction morale et politique qui vise à l'égalité des droits et à la solidarité collective.**

Cette construction peut être envisagée soit comme :

- Une utopie (la projection d'une société plus juste)
- Une démarche (vers une société plus juste)

Cette construction morale et politique est d'abord **une construction sociale** et par conséquent dépend étroitement de la société qui l'a conçue.

Cette construction tente de traiter de **la question du bien social** (ce qui est bon pour la société). D'autre part, **est injuste ce qui est socialement inacceptable.**

2.3 Des sociétés et des cultures

Les diverses notions évoquées : la solidarité collective, le bien social, le socialement inacceptable se combinent à l'infini selon les sociétés.

Il faut donc parler de constructions au pluriel. Chacune spécifique résultant d'une combinatoire unique.

D'autre part, la prégnance, plus ou moins forte, de ces notions relève plus en amont de la **culture politique**, fondement de la société. Elles relèvent de la place respective occupée par l'individu et par la collectivité.

Très schématiquement parlant, les sociétés (anglo-saxonnes) qui placent l'individu (à ses risques et périls) comme maître d'œuvre de leur construction sociale n'ont pas la même approche de ces notions que des sociétés (latines par exemple) où la solidarité collective est vécue ou prônée comme une valeur constitutive de la construction politique.

D'un côté, l'État n'intervient peu ou pas ou avec les plus grandes difficultés (cf. l'Obama care ou le débat sur le smic en Allemagne). Il laisse aux individus, dans des collectifs de tout type, le soin de pallier les inéquités (pour une part non négligeable par la compassion ou la charité).

De l'autre, l'État considère de son rôle de créer ou de maintenir des liens solidaires constitutifs à ses yeux d'une cohésion nationale et du vivre ensemble (toujours en construction ? Toujours menacés ?).

2.4 Des constructions en perpétuelle évolution

Les processus d'individuation en cours dans un grand nombre de sociétés mettent en cause ces liens solidaires. Le meilleur exemple est probablement l'évolution actuelle de la société chinoise que les années de maoïsme avaient pourtant voulu construire sur le collectif comme valeur unique.

A noter enfin, que tant le contenu de ces notions (la solidarité collective, le bien social, le socialement inacceptable ...) que leur combinatoire évoluent dans le temps ; les sociétés évoluant elles-mêmes sous l'influence de nombreux facteurs très divers. Au plan de la réduction des inégalités et encore plus des inéquités, ces évolutions peuvent être positives ou régressives (Cf. le débat sur le modèle social français).

Il semble bien qu'une des premières tâches de la recherche soit de mettre en lumière ces constructions sociales et politiques dans leur combinatoire propre, d'en comprendre les évolutions (tout particulièrement sur les terrains d'étude).

2.5 Des choix de société c'est-à-dire politiques

De par l'histoire de leur construction sociale et politique, toutes les sociétés ne sont pas également prêtes à prendre conscience, puis à admettre les inéquités, enfin à les combattre.

La prise de conscience des inégalités et plus encore des inéquités ne va pas de soi tant par les citoyens (la société) que par les acteurs décisionnels. **La combinatoire retenue résulte toujours au final d'un choix politique.** Y concourent des idéologies, des courants de pensée tant pour que contre. Le débat reste vif en particulier en économie politique (Cf. plus loin)

La connaissance des acteurs (lobbys de tout type) influant pour cette prise de conscience est essentielle pour l'action.

2.6 Tenter la référence à l'universel

Comme indiqué plus haut, chaque construction étant spécifique, certains acteurs cherchent à attacher la lutte contre les inéquités au cadre « universel » des droits humains avec plus ou moins de succès.

Nous savons que ce cadre est loin d'être universel et que même si ce droit est reconnu (dans notre cas, le droit à l'eau potable) le fossé est gigantesque entre la reconnaissance et la mise en œuvre concrète de ce droit.

2.7 L'inéquité et le droit

Le droit ne méconnaît pas l'inéquité. Toutefois cette notion ne peut être mise en avant qu'en marge de la loi. Le juge n'a la possibilité de l'utiliser que dans de rares situations où la loi est manifestement inadaptée, lacunaire voire injuste ou *"insuffisante en raison de son caractère général"* (Aristote). **Le juge peut statuer "ex aequo et bono"** (ce qui est équitable et bon).

Par principe, l'inéquité (ou plus exactement l'équité) n'entre pas dans le cadre de la loi qui a pour objectif premier l'égalité des citoyens devant la loi (par principe de justice commutative). Sa résolution s'oppose à la loi en lui imposant une dérogation (une discrimination positive ?). Ainsi, au mieux il s'agit de corriger une inégalité. Sur la base d'un principe de justice non écrit (à la discrétion du juge) il s'agit de dépasser le droit, de modérer la rigueur de la loi.

Certains vont plus loin en considérant qu'il s'agit de rendre acceptable une forme d'inégalité lorsque l'égalité ne serait pas acceptable. On voit réapparaître, de façon détournée, la formule **"est injuste ce qui est socialement inacceptable"**.

On peut se demander si l'inéquité reconnue et sanctionnée par le juge a vocation, dès lors, à s'inscrire dans la loi ? Il semble que c'est plus la jurisprudence que la loi qui finit par l'inscrire dans le droit. Il serait intéressant de voir si le droit anglo-saxon, fondé en partie sur l'accord négocié des parties, la prend mieux en compte (?).

Cette notion de régulation, à la marge ; trouve ses fondements dans le débat permanent que connaît l'économie politique.

2.8 La justice sociale : un concept vivement débattu

Aristote définissait déjà les deux justices :

- **La justice commutative** : à chacun la même part. Il y a égalité arithmétique entre les personnes elles-mêmes considérées comme égales. Aujourd'hui le concept **d'équité horizontale** : deux personnes dans la même situation devraient avoir les mêmes droits et obligations, est proche du principe d'égalité : à situation égale, prestations égales
- **La justice distributive** : à chacun selon son "mérite" (et les nombreuses façons de "reconnaître" ce "mérite" : la compétence, la position sociale, la vertu, etc.) A personnes inégales, parts inégales. Aujourd'hui, elle a pour principal objectif de réduire les inégalités. On parle aujourd'hui **d'équité verticale**. Toutefois, dans ce dernier cas, on reconnaît des inégalités, justifiées par de nombreuses raisons : compétence acquise, technicité du métier, responsabilité assumée, etc. Elles sont en général socialement admises (sauf quand la rémunération obtenue dépasse l'entendement (cf. salaires et primes des traders ou des patrons de grands groupes). Cette équité verticale fonde en grande partie nos sociétés.

Tentons un exercice un peu osé. Comment les dernières théories sur la justice sociale (en particulier celle de John RAWLS) pourraient s'appliquer à notre sujet.

2.9 Réduire ou corriger ?

Dans le cas de l'accès à l'eau, les inégalités existent. Tant au plan mondial qu'au plan local, elles sont bien documentées. Les raisons de leur existence sont connues : insuffisance de la distribution en quantité et en qualité, couverture partielle des territoires, investissements peu rentables et donc difficiles à trouver, etc. etc.

On peut considérer que ces inégalités sont le fatum d'un horizon sinon indépassable mais qui ne le sera qu'à très long terme.

L'effort à faire doit-il donc porter sur la réduction de ces inégalités ou sur leurs corrections visant à plus d'équité ?

Faut-il attendre que le service soit rendu (c'est-à-dire que tous aient accès à l'eau) pour corriger les inéquités ?

Peut-on commencer à réduire les inéquités quand une partie importante de la population n'a pas accès au service ?

Comment ne pas remarquer que la population qui n'a pas accès est celle qui subit les inéquités les plus grandes ? Que tirer de ce constat ?

Comment peut-on mener de front la réduction des inégalités et celles des inéquités ? La première des inéquités n'est-elle pas l'absence d'accès ?

Le débat sur la justice sociale oppose d'une part ceux qui soutiennent que la réduction des inégalités est essentielle au contrat social (*les utilitaristes*) à ceux (*les libéraux*) qui estiment que les inégalités justifiées sont le moteur de toute société démocratique (démocratique car frein au rôle "totalitaire" que serait tenté de jouer l'Etat en réduisant la liberté de chacun de disposer individuellement de ses biens et revenus ; Cf. les critiques de Léon Walras, Friedrich Hayek voire Thomas Sovell : qui voit la marque de l'envie camouflée par la rhétorique qu'il résume dans l'équation $\text{envie} + \text{rhétorique} = \text{justice sociale}$).

Plus subtilement, John Rawls tente de trouver une justification à ces inégalités, en fait ces inéquités en s'intéressant aux classes les plus défavorisées. Dans son ouvrage "La théorie de la justice" et ses nombreux travaux ultérieurs, il définit le principe de différence qui établit (je simplifie outrageusement) que « les inégalités ne sont pas nécessairement contraires à la justice comme équité et que cette dernière consiste en l'optimisation des inégalités dans le but de garantir le plus possible à ceux qui ont le moins (principe rawlsien du maximum c'est-à-dire de la maximisation du minimum) »

Ainsi « une fois établies la liberté égale pour tous et la juste égalité des chances, les attentes des personnes les plus favorisées ne sont recevables que si leur poursuite contribue à améliorer le sort de ceux qui sont le moins bien placés ».

« L'idée intuitive précise John Rawls est que l'ordre social n'est pas fait pour établir et garantir des perspectives plus favorables pour les plus avantagés à moins que ceci ne soit à l'avantage des moins favorisés » (P.106.)

Les travaux de John Rawls ont eu un grand retentissement. Ils sont toujours au cœur des débats sur la justice sociale. En se préoccupant des plus défavorisés et de la place qui devrait leur être assurée dans la société John Rawls se démarque des penseurs libéraux.

Toutefois, même si cette approche est plus généreuse, on retrouve ici le concept de correction à la marge (optimisation du minimum).

Dans quelle mesure les inégalités peuvent être dites « productives » ? Cette notion est utilisée par les géographes comme un outil d'aménagement du territoire quand ils définissent « l'équité territoriale » (Bernard Bret).

Y a-t-il en matière d'inégalités d'accès à l'eau des inégalités productives ? Dans quelle mesure conduisent-elles à la mise en œuvre de correctifs ?

Ces correctifs visent-ils à réduire les inégalités ou plus cyniquement à gommer les inéquités ?

La réduction des inéquités, dans les situations où le service n'est pas rendu, n'est-elle qu'un paravent cruel de l'incapacité ou pire de l'absence de volonté politique à réduire les inégalités ?

JP Duchemin

PS. Mon propos n'est pas ici de traiter des modalités de réduire l'inéquité. Elles commencent à être connues : tarification sociale, dotation minimum gratuite ou sous-facturée, les riches payent pour les pauvres, les gros consommateurs pour les petits etc. etc. ; Comme disait quelqu'un récemment : « le concours Lépine de l'innovation et de l'imagination est ouvert ».