
Le droit à l'eau dans les législations nationales

Henri Smets

Membre du Conseil européen du droit
de l'environnement et de l'Académie de l'eau

Agence Française de Développement
Département de la recherche

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de son auteur. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence Française de Développement.

Les exemples de législation nationale, développés dans les encadrés, ont été choisis dans le souci de donner au rapport une large couverture géographique. Ils ne constituent qu'une sélection car chaque législation contient des dispositions pertinentes sur le droit à l'eau.

Les textes des encadrés servent à illustrer le texte principal par des exemples.

Sommaire

RÉSUMÉ/ABSTRACT	9
PRÉFACE	11
SYNTHÈSE	15
1. ASPECTS GÉNÉRAUX	19
1.1. L'eau pour la vie.....	22
1.2. Un droit limité relatif à une faible quantité d'eau potable.....	23
1.3. Le droit à l'eau et les obligations correspondantes	27
1.4. L'accès à l'eau potable : un objectif politique reconnu par tous.....	29
1.5. Le droit interne permet de rendre effectif le droit à l'eau	30
1.6. Le droit à l'eau : un droit généralement reconnu au plan international	31
1.7. Les objections émises à l'encontre de la reconnaissance internationale de ce droit	35
2. LA PORTÉE DU DROIT A L'EAU	39

2.1. Donner la priorité aux usages domestiques essentiels de l'eau	40
2.2. Le droit de puiser gratuitement l'eau dans la nature (libre accès).....	41
2.3. Le droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement	43
2.3.1. Des services publics pour tous.....	43
2.3.2. De l'eau potable et un assainissement pour chacun.....	45
2.4. Conflits entre le droit à l'eau et d'autres droits.....	51
2.4.1. Le droit à l'eau, la propriété de l'eau et la souveraineté nationale.....	52
2.4.2. Le droit à l'eau et les coupures d'eau des ménages	53
2.4.3. Le droit à l'eau et l'urbanisme	57

3. LES DROITS ET DEVOIRS DES DIFFÉRENTES PARTIES PRENANTES59

3.1. Devoirs des pouvoirs publics. Mise en place et contrôle d'un service d'intérêt général chargé de remplir des missions de service public	61
3.1.1. Un service universel : de l'eau pour chacun sans discrimination	65
3.1.2. Un droit à la qualité : de l'eau vraiment potable	65
3.1.3. La continuité du service : de l'eau en permanence.....	67
3.1.4. Une alimentation même en cas d'urgence : de l'eau toujours.....	67
3.1.5. Une eau abordable pour tous.....	69
3.1.6. Des services de l'eau effectivement contrôlés	69
3.1.7. La délégation de gestion : des missions de service public à charge du secteur privé.....	71
3.1.8. Un environnement juridique favorable aux investissements.....	73
3.2. Droits et devoirs des usagers.....	75
3.2.1. Les droits procéduraux des usagers : information, participation et recours	75
3.2.2. Les obligations financières des usagers : l'eau est un service payant	77
3.3. Les devoirs de solidarité au plan interne.....	81
3.3.1. Cohésion territoriale : de l'eau partout	83

3.3.2. <i>Cohésion sociale : de l'eau pour tous</i>	83
3.4. Les devoirs de solidarité au plan international : de l'eau pour les pays en développement et les pays émergents	91
4. CONCLUSIONS	95
ANNEXES	103
Annexe 1. Principes de base sur le droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement.....	103
Annexe 2. Approche par le droit	109
Annexe 3. Évaluation de la mise en œuvre du droit à l'eau en droit interne	111
BIBLIOGRAPHIE	115

Résumé/Abstract

LE DROIT A L'EAU DANS LES LÉGISLATIONS NATIONALES

Le droit à l'eau est mis en œuvre de longue date et a été renforcé en 2000 par l'engagement des États à réduire la proportion des personnes sans accès à l'eau. Il se concrétise notamment par des mesures législatives destinées à faire en sorte que l'accès à l'eau soit partout et pour tous. Le rapport vise à montrer ce que le droit à l'eau signifie dans les lois et règlements des États et quelles mesures juridiques et financières ont été prises par les États pour rendre effectif le droit à l'eau.

9

THE RIGHT TO WATER IN NATIONAL LEGISLATIONS

The right to water has existed for many years and was reinforced in 2000 by the States' commitment to reduce the proportion of people without access to water. This is becoming effective notably through legislative measures designed to give access to water everywhere and for all. The report aims at showing what the right to water means in State laws and regulations, as well as the legal and financial measures adopted by the States to make the right to water a reality for all.

Lorsque survient une catastrophe, les victimes reçoivent en priorité des soins médicaux, de l'eau potable, de la nourriture et un abri. Tout le monde s'accorde à reconnaître que les soins médicaux, la nourriture et le logement relèvent des droits économiques et sociaux dont chacun devrait disposer, mais il existe encore des personnes pour s'interroger sur la nature de l'accès à l'eau. Peut-on douter aujourd'hui de l'existence du droit à l'eau ? Peut-on dissocier raisonnablement l'eau des autres biens et services essentiels ?

Le droit à l'eau reflète une réalité incontestable : sans eau, pas de vie. S'il existe un droit à la nourriture, il doit aussi exister un droit à l'eau. Pour mettre en œuvre le droit à la santé, l'accès à l'eau potable est aussi nécessaire que l'accès aux médicaments.

Selon la Charte sociale de l'eau adoptée par l'Académie de l'eau en 2000, le droit à l'eau est un droit imprescriptible, mais qui implique aussi des devoirs et même des obligations :

- obligation de protection. L'eau, ressource naturelle précieuse, doit être protégée contre le gaspillage et la pollution et préservée pour les générations futures ; son usage doit s'effectuer dans de bonnes conditions d'hygiène ;

- obligation de partage. L'eau, bien commun, doit être répartie entre tous et disponible pour chacun ;
- obligation de paiement. Les coûts des services de l'eau doivent être couverts de façon pérenne par un effort de chacun selon le principe que « l'eau paye l'eau » ;
- obligation de solidarité. Les coûts de l'eau ne doivent pas être un obstacle à l'accès à l'eau. Aussi faut-il les répartir de manière équitable entre riches et pauvres grâce à la solidarité entre tous.

La communauté mondiale s'est engagée à réduire la proportion de personnes sans accès à l'eau. A cette fin, elle se mobilise pour apporter l'eau partout où elle manque et où les moyens financiers font défaut, car les objectifs de Johannesburg ont été adoptés dans le cadre d'une action collective.

12 Ceux qui bénéficient de l'eau à leur robinet doivent penser à ceux qui n'ont ni robinet, ni eau salubre. A cet effet, ne pourrait-on introduire au plan national ou européen des mécanismes de financement novateurs ? Chaque facture d'eau pourrait comporter une petite contribution pour l'accès à l'eau des personnes défavorisées (de la même manière que, sur chaque facture d'électricité, il y a désormais en France une contribution au service public de l'électricité). Cette contribution garantirait l'eau aux concitoyens les plus démunis et favoriserait l'accès à l'eau aux populations les plus misérables dans les pays pauvres.

Pour que cette mesure de solidarité puisse être mise en œuvre, de nombreuses dispositions législatives doivent être revues de sorte que le droit à l'eau devienne une réalité conformément à la proposition du président français Jacques Chirac demandant que « l'accès à l'eau soit reconnu comme un droit fondamental ».

Le nouveau rapport de Henri Smets vise à montrer quelles sont les incidences juridiques qu'implique la reconnaissance du droit à l'eau en droit interne, en se fondant

sur un examen de la pratique des États dans ce domaine. L'Académie de l'eau forme le souhait que cette étude contribue à une meilleure compréhension de la portée du droit à l'eau. Elle remercie vivement Henri Smets pour ses analyses des mesures qui contribuent à rendre l'eau accessible à tous en qualité et en quantité.

Rendre justiciable le droit à l'eau devrait faire disparaître des situations déplorables qui portent atteinte à la dignité de l'homme.

Pr. Marc Gentilini

Président de l'Académie de l'eau

Tous les États souhaitent améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement afin de satisfaire l'objectif politique « de l'eau pour tous » et ils ont tous pris de nombreuses dispositions dans ce but en organisant des cadres juridiques, en créant des institutions et en fournissant des financements. Cette action a été menée qu'ils aient ou non reconnu formellement le droit à l'eau en tant que droit fondamental, car il existe un grand nombre de mesures juridiques qui permettent d'améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous. Dans de nombreux États, les pouvoirs publics - généralement au niveau local - ont la responsabilité de garantir l'accès à l'eau potable et à l'assainissement.

Le droit à l'eau concerne l'eau potable et non l'eau en général, la gestion de services publics locaux et non celle des bassins fluviaux. Dans la plupart des États, le droit à l'eau ne donne pas à toutes les personnes les mêmes droits, car il existe des très grandes différences entre les régions. Le droit à l'eau n'est pas plus le droit à l'eau gratuite pour tous que le droit à la nourriture n'est le droit à recevoir gratuitement sa nourriture. Il n'autorise pas à prendre l'eau de son voisin.

L'eau, c'est la vie et ce n'est pas une « marchandise comme les autres ». Sa place prééminente dans toutes les sociétés fait que l'eau ne peut être traitée comme n'importe quelle matière première. L'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour tous relève d'un droit particulier qu'il convient d'identifier afin de le protéger et de le développer. Il est inscrit dans la tradition des peuples et les plus anciens textes juridiques.

Le présent rapport vise à montrer ce que signifie en pratique le droit à l'eau et comment les États l'ont mis en œuvre. Il se fonde sur des études de cas et cherche à établir un catalogue des dispositions législatives les plus pertinentes en rapport avec le droit à l'eau dans le droit interne. À côté des dispositions générales, il existe de nombreuses dispositions annexes qui facilitent ou restreignent l'exercice du droit à l'eau, qui mettent en place ou font obstacle à la mise en œuvre des solidarités indispensables. La principale différence entre les États dans ce domaine porte sur le nombre et l'ampleur financière des dispositions prises au bénéfice des populations sans accès à l'eau.

La reconnaissance explicite du droit à l'eau comme droit fondamental constitue une action importante ayant une valeur symbolique et juridique élevée. Elle apporte la preuve de l'importance que les pouvoirs publics attribuent à l'eau pour la santé et de la considération qu'ils ont pour les souhaits des usagers qui n'ont pas accès à l'eau potable.

16

Satisfaire les objectifs de Johannesburg dans le domaine de l'eau est l'objectif premier adopté par tous les États dans le secteur de l'eau ; cela nécessite d'engager des dépenses élevées, principalement dans les pays les plus pauvres qui ont les plus grands retards à rattraper. Ces dépenses ne sont pas liées à la reconnaissance du droit à l'eau comme droit fondamental, qui entraîne des coûts beaucoup plus faibles. En effet, peu de personnes acquerront l'accès à l'eau sur la base du droit à l'eau par rapport au nombre de personnes qui en bénéficieront dans le cadre des programmes visant à satisfaire les objectifs de Johannesburg.

La reconnaissance du droit à l'eau n'entraîne pas des dépenses considérables pour les pouvoirs publics, car son effet principal est de corriger des situations déplorables et de mettre progressivement fin à des discriminations intolérables dans un nombre limité de cas. Les principaux bénéficiaires du droit à l'eau sont les personnes marginalisées qui ont besoin de la loi pour obtenir que leurs droits soient respectés.

Pour que l'accès à l'eau devienne un domaine prioritaire de l'action publique, il faudrait que soit officiellement reconnu au plan interne un droit à l'eau analogue au droit à la nourriture ou au droit à la santé. Sans cette reconnaissance officielle, le secteur de l'eau ne recevra probablement pas les crédits nécessaires pour son développement et la satisfaction des objectifs de Johannesburg restera un objectif peu crédible.

Les États devraient mettre en œuvre les obligations relatives à l'accès à l'eau potable inscrites dans les multiples conventions internationales qu'ils ont ratifiées. Ils devraient aussi prendre en compte la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies de 1999 selon laquelle « l'accès à l'eau est un droit fondamental ».

Dans la plupart des pays, il paraît nécessaire d'améliorer les législations internes dans le secteur de l'eau. Beaucoup reste à faire pour que chacun ait véritablement accès à l'eau potable et à l'assainissement dans les villes et dans les campagnes, même dans les pays développés. Dans la lutte contre les exclusions, prendre en charge l'eau des plus pauvres paraît le minimum que chaque communauté doit assumer pour le bien de ses membres. Pour y parvenir, il faut adopter des lois qui instaurent les solidarités nécessaires et favorisent l'entraide entre les peuples.

Aspects généraux

*“Today, one person in six will drink unclean water.
One person in three will not have access to proper sanitation.
And around 10,000 people will die today as a result of this preventable situation.
That is unacceptable...”.*

Kofi Annan, 2004

Tout le monde s'accorde à dire que l'accès à l'eau et l'accès à l'assainissement sont des « besoins humains de base essentiels à la santé et au bien-être » et qu'il faut tenir particulièrement compte « des besoins fondamentaux des pauvres et des plus défavorisés »¹. Mais un besoin de base, même essentiel, implique-t-il un droit ? Et quelle serait la portée de ce droit ?

Il va de soi que le droit à l'eau, s'il existe, n'est pas plus le droit à l'eau gratuite pour tous que le droit à la nourriture n'est le droit à recevoir gratuitement sa nourriture. Le droit à l'eau, ce n'est pas non plus le droit de prendre l'eau de son voisin si l'on a soif ou si son propre champ souffre de la sécheresse.

Comme le droit à l'eau est source de malentendus, il convient avant tout de clarifier le contenu de ce concept en se fondant sur la pratique des États et des peuples, plutôt que sur des doctrines ou des élans de générosité.

Aussi le Conseil européen du droit de l'environnement et l'Académie de l'eau se sont-ils attachés à définir ce que recouvre l'expression « droit à l'eau » si ce droit est

1. Déclaration ministérielle du deuxième Forum mondial de l'eau, La Haye, 2000.

Encadré 1.

Les valeurs communes : l'accès à l'eau relève des traditions ancestrales

Selon les lois de Solon, dans l'antiquité, l'accès à un puits public est un droit pour les personnes au voisinage et est autorisé aux habitants plus éloignés dans la limite de deux cruches par jour s'ils manquent d'eau. Pour Platon, toute personne qui manque d'eau a droit à en recevoir de son voisin en quantité limitée à ses besoins essentiels (*Les Lois*, Livre VIII). Dans les régions sahéliennes, on ne refuse pas l'accès à un puits pour se désaltérer. Dans la Genèse (24, 16-20), « Rebecca s'empessa de pencher sa cruche sur sa main, et elle lui donna à boire. Quand elle eut achevé de lui donner à boire, elle dit : 'Je vais aussi puiser de l'eau pour tes chameaux, jusqu'à ce qu'ils soient abreuvés' ».

Le droit à l'eau correspond aux obligations de partage des richesses. Selon le Coran (51 : 19), « Et dans leurs biens, il y avait un droit au mendiant et au déshérité ». Il faut donner aux autres l'eau que l'on n'utilise pas soi-même ainsi que l'eau pour étancher la soif (Hadith Boukhari, Vol. 3, Livre 40, N° 543-544).

Les valeurs communes : les églises chrétiennes défendent le droit à l'eau

En 2003, l'Assemblée générale du réseau européen chrétien pour l'environnement (ECEN) a exprimé sa conviction que « l'eau est une et nous unit à toute la création » et a déclaré : « Le droit d'accès à l'eau doit être reconnu et promu comme un droit humain fondamental qu'il faut mettre en œuvre par tous les moyens juridiques possibles ». Cette position a été confirmée en 2005. Selon le Saint-Siège (2003), le droit à l'eau est un « droit inaliénable ».

considéré comme un droit justiciable dans l'ordre interne. Il est apparu que cette expression est la forme condensée du « droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour tous » et concerne au minimum l'accès de tous à l'eau potable et à des installations sanitaires de base (annexe 1). Même dans le meilleur des cas, ce droit ne donne pas à toutes les personnes les mêmes droits et, dans dix ans, avec ou sans droit fondamental à l'eau, il subsistera des centaines de millions de personnes qui, faute de moyens, n'auront toujours pas accès à l'eau potable.

Le problème de l'accès à l'eau est circonscrit par le fait qu'il s'agit d'un droit relatif à l'eau potable et non pas d'un droit relatif à l'eau en général et parce qu'il concerne principalement la gestion de services publics locaux et non de bassins fluviaux.

Le présent rapport vise à montrer ce que signifie pratiquement le droit à l'eau potable et à l'assainissement et comment les États l'ont mis en œuvre. Il se fonde sur des études de cas menées dans différents pays, prend en compte les nombreux rapports adoptés au plan international² et les travaux préparatoires concernant un éventuel accord relatif au droit à l'eau³. Il met l'accent sur les modalités de mise en œuvre et les obstacles au droit à l'eau plutôt que sur une approche plus philosophique de la portée de ce droit fondamental.

Le problème principal consiste à savoir de quels droits disposera l'utilisateur titulaire du droit à l'eau et quelles seront les obligations correspondantes qui y seront attachées dans la perspective de favoriser l'accès à l'eau pour tous. Le problème, sans doute secondaire, est de savoir si le droit à l'eau est un droit fondamental ou un droit de l'homme.

2. Comité des Nations unies pour les DESC, 2002 ; Guissé, 2004 ; Guissé, 2005.

3. Voir SIE, GreenCross, ALMAE, sites watertreaty.org, i-s-w.org, greencrossinternational.net et almaeau.org (Convention cadre sur le droit à l'eau) et alliancesud.ch (pour une convention internationale sur l'eau).

1.1. L'eau pour la vie

Le droit à l'eau au sens du droit à l'eau potable et à l'assainissement ne concerne que l'eau pour la vie, c'est-à-dire l'eau pour les usages domestiques essentiels de l'homme ; il ne traite ni des quantités d'eau au-delà de la quantité nécessaire pour ces besoins essentiels, ni de l'eau pour des usages autres que les usages domestiques. Il vise à faire en sorte que :

- chacun dispose d'une certaine quantité d'eau d'une certaine qualité afin de satisfaire ses besoins essentiels.

Il est indissociable de l'accès à un assainissement adéquat car sans assainissement, la ressource sera rapidement dégradée.

Le concept d'accès à l'eau pour tous est très ancien et a été formalisé depuis une trentaine d'années sous la dénomination du « droit à l'eau » (conférence de Mar del Plata, 1977). Ce droit est de plus en plus considéré comme un droit justiciable, c'est-à-dire que chaque personne peut faire valoir son droit à l'eau potable dans certaines situations. Il ne se limite pas au droit d'acheter de l'eau en vrac ou en bouteille, ni au droit de se brancher sur un égout.

Le droit à l'eau concerne principalement la personne humaine ; il diffère du droit de l'eau au sens du droit de l'environnement ou du droit de la protection des ressources en eau qui concerne un ensemble de personnes. Le droit à l'eau est conforme au droit à un environnement sain et équilibré (droit constitutionnel) ; il prend pour acquis le respect du droit de l'environnement et bénéficie de la mise en œuvre d'une gestion intégrée de la ressource. Il implique de protéger la ressource et, en particulier, les zones humides et les eaux souterraines qui jouent un grand rôle dans l'approvisionnement en eau potable.

En général, il y a assez d'eau potable pour satisfaire les besoins essentiels des ménages mais pas nécessairement assez pour satisfaire tous les usages. En cas de pénurie d'eau, certains usages domestiques non essentiels sont interdits, les prélèvements d'eau des agriculteurs irriguant seront réduits ou même interdits et le débit réservé des rivières pourtant protégées par la loi ne pourra plus être garanti. La sécheresse frappe d'abord la nature et les activités économiques qui en dépendent. La coupure de l'alimentation en eau potable des villages est la dernière mesure à laquelle on a recours en cas de pénurie et, s'il faut s'y résoudre, il faudra néanmoins apporter de l'eau potable en bouteilles, par camions-citernes ou par bateau.

L'homme a des besoins vitaux à satisfaire et donc un véritable « droit » concernant l'eau potable ; ce droit doit être satisfait en priorité tandis que les droits concernant l'eau utilisée pour d'autres usages sont relatifs puisqu'ils risquent de ne pas être satisfaits en cas de pénurie. Similaire au droit à la santé, le droit à l'eau vise à protéger la santé des hommes bien plus que celle des animaux. Similaire au droit à la nourriture, il vise à approvisionner tous les hommes en eau avant de se préoccuper de toutes les espèces de la création. La logique du droit à l'eau est anthropocentrique et se situe dans une perspective de développement durable. La priorité accordée à la protection de l'homme n'est pas exclusive de l'exigence de protection de l'environnement en général.

1.2. Un droit limité relatif à une faible quantité d'eau potable

Pour apprécier la portée réelle du droit à l'eau, il est nécessaire de préciser quels usages sont essentiels, quelle quantité d'eau doit être fournie à titre prioritaire et quelle qualité d'eau doit être disponible. Bien qu'aucun chiffre concernant la quantité minimale n'ait été internationalement adopté, l'on s'accorde à admettre que chacun devrait disposer de plus de 20 litres d'eau potable par jour et que la quantité d'eau normalement

Encadré 2.

Les législations nationales : le droit à l'eau est un droit fondamental reconnu en Afrique et en Amérique latine

En Afrique, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (Addis-Abeba, 1990) ; (en vigueur, ratifiée par 37 États) prévoit l'obligation pour les États de prendre les mesures nécessaires « pour garantir la fourniture d'une alimentation et d'une eau de boisson saine en quantité suffisante ». Ce principe est réaffirmé dans le protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatifs aux droits des femmes (Maputo, 2003) dont l'article 15 stipule que « les États prennent les mesures nécessaires pour assurer aux femmes l'accès à l'eau potable » (38 signatures et 12 ratifications).

La Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles (Maputo, juillet 2003), signée par 33 États, stipule que « les parties s'efforcent de garantir aux populations un approvisionnement suffisant et continu en eau appropriée » (article 7.2). La Charte des eaux du fleuve Sénégal signée en mai 2002 par le Mali, la Mauritanie et le Sénégal rappelle que « les principes directeurs de toute répartition des eaux du fleuve visent à assurer aux populations des États riverains, la pleine jouissance de la ressource, dans le respect de la sécurité des personnes et des ouvrages, ainsi que du droit fondamental de l'homme à une eau salubre, dans la perspective d'un développement durable » (article 4.3).

Tout porte à croire que la grande majorité des États d'Afrique a reconnu l'existence d'un droit de l'homme à l'eau sous réserve d'une mise en œuvre qui reflète leurs options propres et les ressources financières disponibles.

En Amérique, le protocole additionnel à la Convention américaine sur les droits de l'homme dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels (protocole de San Salvador de 1988, en vigueur depuis novembre 1999 et ratifié par 13 États d'Amérique latine) précise à son article 11.1 : « Chacun a droit de vivre dans un environnement sain et d'avoir accès aux services publics de base ». Ce droit au service de l'eau se retrouve dans plusieurs constitutions latino-américaines sous la forme d'une obligation des pouvoirs publics en matière d'eau potable et d'assainissement.

* * *

En Europe, la situation est moins claire, car la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas encore pris position sur le droit à l'eau en général. Toutefois, la mise en œuvre du Protocole sur l'eau et la santé (Londres, 1999) désormais entré en vigueur devrait renforcer la prise en compte du principe de l'eau pour tous. Selon son article 5, « un accès équitable à l'eau devrait être assuré à tous les habitants, notamment aux personnes défavorisées ou socialement exclues ».

nécessaire en milieu urbain est de l'ordre de 50 litres par personne et par jour, chiffre pouvant aller jusqu'à 100 litres⁴. La qualité de l'eau dépend des usages mais devrait être « bonne » pour la toilette et une partie de l'eau devrait être « potable », c'est-à-dire exempte de substances dangereuses pour la santé.

Le graphique 1 montre que le droit à l'eau ne porte en France que sur une faible quantité (4,5 %) de toute l'eau prélevée pour des usages domestiques, industriels et agricoles. Une petite partie de cette eau à usage domestique (environ 15 %) est utilisée par des personnes qui n'auront accès à l'eau que grâce à des actions de solidarité (zones rurales et personnes démunies).

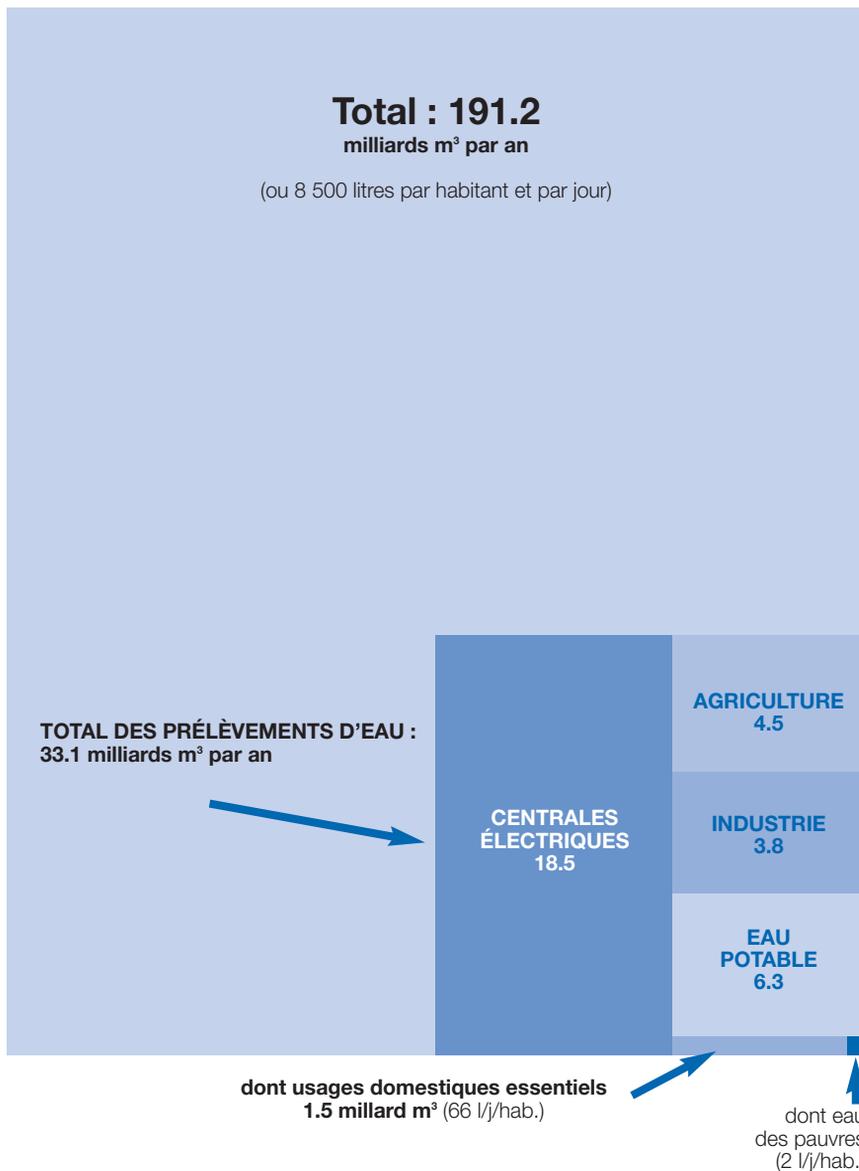
La frontière entre les usages relevant du droit à l'eau et les autres usages est un peu floue car l'on a tendance à inclure sous le concept de droit à l'eau non seulement l'alimentation en eau du ménage mais aussi l'abreuvement des animaux qui vivent avec le ménage et parfois même la petite culture vivrière du ménage⁵. La réalité sociale veut que l'on ne limite pas de façon trop stricte les usages de l'eau potable qui bénéficient d'une protection particulière. En revanche, cette exception ne peut servir à augmenter indûment la quantité d'eau à fournir à titre prioritaire aux ménages, par exemple en y incluant l'eau nécessaire pour l'activité professionnelle du ménage ou l'eau d'irrigation pour les agriculteurs⁶.

4. A titre de comparaison, un Africain consomme journalièrement 30 litres d'eau, un Palestinien, 70 litres, un Israélien, 260 litres et un Américain 700 litres tandis qu'en Europe, la moyenne est de 200 litres pour l'ensemble des usages domestiques (source : BRGM, 2005). Le chiffre de 20 l/j correspond au cas des camps de réfugiés. A Lorient (France), la consommation des ménages a été réduite à 50 l/j/pers.

5. Voir *Le droit à l'eau*, Académie de l'eau, 2002.

6. En France, les prélèvements annuels d'eau (hors centrales électriques) sont, en 2002, de 6,3 Mdm³ pour l'eau potable, 4,5 Mdm³ pour l'irrigation et 3,8 Mdm³ pour l'industrie (IFEN N° 104, juillet 2005). Le droit à l'eau en France ne concerne qu'environ 1,5 Mdm³ de prélèvements sur un total de 14,6 Mdm³ (hors centrales), soit environ 55 l/j par personne plus les fuites. Les consommations réelles nettes d'eau (eau prélevée et non renvoyée dans la nature, environ 6 Mdm³) se répartissent de la manière suivante : agriculture : 68 %, eau potable : 24 % ; industrie : 5 % ; énergie : 3 %. L'usage domestique de l'eau provient pour 60 % des nappes phréatiques. Sources : IFEN, BRGM.

Graphique 1.
Ressource renouvelable d'eau en France
(ruissellement et infiltration)



1.3. Le droit à l'eau et les obligations correspondantes

Les titulaires du droit à l'eau sont des usagers individuels ou des ménages, ce ne sont ni des entreprises, ni des activités, ni un milieu naturel à qui des droits sur la ressource en eau sont conférés mais ces droits relèvent d'une autre logique. Le droit à l'eau n'est pas le droit de l'eau, l'attribution d'eau potable à l'homme pour ses besoins fondamentaux n'est pas la répartition de l'eau disponible entre tous les usagers possibles.

L'existence du droit à l'eau implique des devoirs et des obligations car la distribution de l'eau potable est soumise à des règles qui vont bien au-delà de celles applicables à la vente de boissons en bouteille.

Afin de satisfaire les besoins en eau de la population, les pouvoirs publics doivent prendre des mesures d'ordre juridique et financier dans les domaines de la santé publique et de l'environnement. Ils doivent intervenir pour protéger les droits des usagers, éviter les discriminations, prendre en compte les souhaits des collectivités humaines et exercer leurs compétences dans le secteur de l'eau. Le rôle des pouvoirs publics consiste à protéger les droits de personnes qui ont soif de justice et de reconnaissance sociale et non pas seulement à pratiquer la charité et la compassion à l'égard de personnes en situation d'infériorité qui ont besoin d'eau. L'approche utilisée dans la plupart des pays relève de l'approche par les droits (*rights-based approach*) et non de l'approche par les besoins. On trouvera, dans l'annexe 2, un descriptif de l'approche par les droits.

Comme l'accès à l'eau est essentiellement une affaire locale ou régionale, les pouvoirs publics locaux ou régionaux sont généralement chargés de mettre en œuvre les services de l'eau (principe de subsidiarité). Dans certains pays cependant, des difficultés peuvent surgir du fait que ces pouvoirs publics en charge ne disposent

Encadré 3.

Les déclarations des États : les États ont solennellement adopté les Objectifs de Johannesburg

En septembre 2002, les représentants des États ont adopté la Déclaration de Johannesburg sur le développement durable selon laquelle :

« Nous souscrivons au Plan d'application du sommet mondial pour le développement durable et nous déclarons résolus à donner suite à tous les objectifs socio-économiques et environnementaux qui y sont formulés, dans le respect des délais convenus ».

Ce plan d'application contient entre autres l'engagement suivant :

« La fourniture d'eau potable salubre et de services adéquats d'assainissement est nécessaire pour protéger la santé humaine et l'environnement. A cet égard, nous convenons de réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer et la proportion de personnes qui n'ont pas accès à des services d'assainissement de base ».

Ces objectifs sont relativement précis mais n'ont pas été rédigés sous une forme juridiquement contraignante. Les États ne se sont pas formellement engagés à respecter les délais, ni à prendre les mesures financières que ces objectifs impliquent. D'ailleurs, ces objectifs ne seront pas satisfaits dans un certain nombre d'États.

Toutefois, la conjonction de ces objectifs politiques avec les engagements des deux conventions mondiales et d'autres déclarations gouvernementales allant dans le même sens ont créé des obligations auxquelles les États auront du mal à se soustraire entièrement. Peu importe que le droit à l'eau soit formellement reconnu ou non, des engagements précis dans le secteur de l'eau ont été pris et la communauté internationale peut insister pour qu'ils soient respectés.

La Suisse défend le droit à l'eau au plan international

« La Suisse s'est prononcée dans toutes les conférences internationales pour que l'eau soit inscrite comme un bien commun et pour que l'accès à l'eau soit considéré comme un droit de l'homme. Malheureusement, il n'a pas encore été possible de faire inscrire cela dans quelque déclaration ministérielle. La Suisse encourage également les pays qui se sont accordés sur un commentaire général sur l'eau comme droit de l'homme, par le biais du Comité des Nations unies pour les droits économiques, culturels et sociaux, à préparer rapidement les bases juridiques pour mettre en œuvre un tel engagement, obligatoire pour les 145 pays parties au Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels » (extrait de la prise de position du Conseil fédéral [28-05-2003] déposée au Conseil des États).

pas juridiquement à leur niveau des compétences suffisantes - notamment en matières financières et fiscales - pour agir de manière suffisamment autonome. La dévolution des services de l'eau n'est pas partout effective même si elle paraît souhaitable.

1.4. L'accès à l'eau potable : un objectif politique reconnu par tous

Tous les États reconnaissent que l'accès à l'eau et à l'assainissement correspond à des besoins essentiels qui doivent être satisfaits et ils mènent de ce fait des politiques appropriées aux niveaux national, régional et local. Pour certains, il s'agit d'un objectif politique important alors que pour d'autres, la non-satisfaction de ce besoin pourrait engager la responsabilité des pouvoirs publics, voire celle des délégataires de services publics. La portée juridique du droit à l'eau varie d'un pays à l'autre de même que les mesures d'application. Dans certains pays, les questions relatives au droit à l'eau relèvent exclusivement des autorités régionales ou locales et échappent de ce fait aux autorités fédérales.

L'accès à l'eau et à l'assainissement est étroitement associé au droit à la santé et au droit au logement. Au Sommet européen de Nice (2000), les chefs d'État et de gouvernement ont adopté l'objectif de « promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services »⁷. Cela concerne « l'accès de chacun à un logement décent et salubre ainsi qu'à des services essentiels nécessaires, compte tenu du contexte local, à une existence normale dans ce logement (électricité, eau, chauffage ...) ». L'accès à l'eau potable est l'un des éléments de l'accès aux biens et services essentiels, mais il n'a pas encore fait l'objet d'une directive.

7. Objectifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, JOCE, C 82/4 (13 mars 2001).

L'importance politique de l'accès à l'eau et à l'assainissement est attestée par le fait que tous les États se sont engagés à mettre en œuvre les objectifs du Millénaire (2000) comme ceux de Johannesburg (2002) en matière d'eau et d'assainissement. Ces engagements très précis sont lourds de conséquences financières car ils fixent des objectifs ambitieux à atteindre dans un délai déterminé. Ils concernent à la fois les personnes qui ne disposent pas d'eau (accessibilité physique) et celles qui ne peuvent pas payer leur eau (accessibilité économique).

1.5. Le droit interne permet de rendre effectif le droit à l'eau

Le droit à l'eau trouve son fondement dans les politiques de l'eau, de la santé et du logement et est mis en œuvre par des dispositions de droit interne. Il est constitué par un ensemble de dispositions qui visent à garantir l'accès à l'eau et à l'assainissement et qui figurent dans différents codes (civil, environnement, santé publique, action sociale, urbanisme, consommation, collectivités locales, etc.). Ce droit n'est effectif que si l'on désigne précisément qui doit en assurer la mise en œuvre et qui doit en assumer le financement.

30

La mise à disposition d'eau potable pour les usages domestiques requiert de se préoccuper du devenir des eaux résiduaires et d'éviter de créer des dommages pour les autres usagers. Chaque personne qui bénéficie de l'eau a le devoir de faire en sorte que celle-ci n'altère pas la ressource en eau (principe pollueur-payeur). La jouissance du droit à l'eau engendre donc des obligations en matière d'assainissement.

Le droit à l'eau a pris une importance croissante grâce à la reconnaissance de plus en plus fréquente du droit à un environnement sain et équilibré ou du droit à un développement durable. Mais il reste beaucoup à faire pour que l'accès à l'eau et à

l'assainissement devienne un droit justiciable qui puisse être invoqué par ceux qui manquent d'eau potable ou d'un assainissement approprié.

1.6. Le droit à l'eau : un droit généralement reconnu au plan international

Le droit à l'eau est un « droit à » comme il en existe beaucoup (droit à la santé, à la nourriture, au logement, à l'éducation, à l'environnement). Certains sont accessibles à titre payant et d'autres à titre gratuit. Le droit à l'eau fait partie des droits économiques et sociaux inscrits dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et concerne à la fois l'accès à l'eau potable et l'accès à l'assainissement. La satisfaction du droit à l'eau est nécessaire pour mettre en œuvre le droit à un niveau de vie suffisant et le droit à la dignité, deux droits de la personne humaine unanimement reconnus⁸. Tout le monde reconnaît que de nombreux droits fondamentaux ne peuvent être mis en œuvre si l'on ne dispose pas d'eau. Améliorer l'accès à l'eau est une obligation juridique incontournable pour tous les pays qui ont ratifié les conventions mondiales de 1979 et 1989 qui traitent de l'accès à l'eau. En 1999, le doute sur la nature de l'accès à l'eau a été dissipé puisque l'Assemblée générale des Nations unies⁹ a solennellement déclaré que : « **le droit à l'eau pure est un droit de l'homme fondamental** ».

8. La Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) proclame (article 25) : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille » et aussi (article 22) « Toute personne est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité ». On voit mal comment assurer le bien-être et la santé sans eau potable.

9. Assemblée générale des Nations unies A/ RES/ 54/175 (15 février 2000) "The right to development" : "Reaffirms that, in the full realization of the right to development, inter alia: (a) The rights to food and clean water are fundamental human rights and their promotion constitutes a moral imperative both for national Governments and for the international community". Ce texte a été adopté avec le soutien de l'ensemble des pays en développement. Il fait suite à la résolution 46/91 du 16 décembre 1991 et à la Déclaration sur le droit au développement (rés. 41/128 du 4 décembre 1986) selon laquelle les États « assurent notamment l'égalité des chances de tous dans l'accès aux ressources de base ». L'eau potable fait bien évidemment partie de ces ressources de base.

Encadré 4.

Les législations nationales : presque tous les États ont souscrit des obligations juridiques concernant l'accès à l'eau

Aux termes de deux conventions internationales, presque tous les États sont tenus de prendre des mesures « appropriées » pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement des populations. Les textes en vigueur sont les suivants :

- « Les États leur assurent de bénéficier de conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne le logement, l'assainissement, l'approvisionnement en eau... » (article 14.2.h de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 170 ratifications, 1979) ;
- « Les États prennent les mesures appropriées pour lutter contre la maladie grâce à la fourniture... d'eau potable » (article 24 de la Convention relative aux droits de l'enfant, 191 ratifications, 1989).

Ces accords obligent les États à mener non seulement des politiques d'amélioration de l'accès à l'eau et à l'assainissement, mais aussi à assurer un approvisionnement en eau et un assainissement « convenables ». Ils ont une portée juridique considérable même s'ils ne concernent que les femmes et les enfants et créent des obligations que la plupart des États respectent. Ils peuvent en principe servir de fondement pour des plaintes si les politiques menées ou les mesures prises sont manifestement insuffisantes ou discriminatoires.

L'existence du droit à l'eau a été exprimée à de multiples reprises par l'ensemble des États depuis la Conférence des Nations unies sur l'eau (Mar del Plata, 1977). Selon la déclaration adoptée : « Tous les peuples, quels que soient leur stade de développement et leur situation économique et sociale, ont le droit d'avoir accès à une eau potable dont la quantité et la qualité soient égales à leurs besoins essentiels ». Lors de la Conférence internationale sur la population et le développement tenue sous l'égide des Nations unies (Le Caire, 1994), les États ont souscrit au principe 2 du programme d'action selon lequel « les individus ont droit à un niveau de vie suffisant pour eux-mêmes et leurs familles, y compris une alimentation, des vêtements, un logement, un approvisionnement en eau et un système d'assainissement adéquats ».

Dans une résolution adoptée en juillet 2005 (2005/24) et intitulée « Le droit de toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible », l'ECOSOC « affirme que l'accès à de l'eau salubre et non polluée, en quantité suffisante pour les usages personnels et ménagers est indispensable à la réalisation du droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible ». Cette résolution a été adoptée sans abstention par 50 voix pour et une voix contre (États-Unis).

En 2002, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a adopté l'observation générale n° 15 intitulée « Le droit à l'eau » d'où il ressort que ce droit fait partie des droits protégés par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ratifié par 151 États¹⁰. Cette interprétation officielle met fin à une période d'incertitude sur la nature du droit à l'eau, droit fondamental existant ou nouveau droit fondamental à reconnaître.

En Europe, les États ont adopté en 2001 une recommandation du Conseil de l'Europe¹¹ qui énonce le droit à l'eau et le Parlement européen s'est prononcé en 2003 dans le même sens¹². L'application des directives communautaires concernant les eaux de boisson et les eaux résiduaires urbaines contribue à la mise en œuvre du droit à l'eau.

Le droit à l'eau est également reconnu au plan régional en Amérique latine et en Afrique où de nombreux accords internationaux et dispositions de droit interne ont instauré le droit à l'eau en tant que droit fondamental. Le Protocole de Londres sur l'eau et la santé (1999) et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (affaire Zander) devraient permettre de compenser en Europe l'absence d'un accord similaire à ceux concernant le droit de l'homme à l'eau en vigueur en Amérique latine ou en Afrique.

10. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) proclame que « les États reconnaissent... le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants » (article 11.1) ainsi que « le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre » (article 12).

11. Recommandation du Comité des ministres aux États membres sur la Charte européenne des ressources en eau. Conseil de l'Europe, 17 octobre, Rec. (2001) 14.

12. Résolution du Parlement européen sur la communication de la Commission sur la gestion de l'eau dans les pays en développement : politique et priorités de la coopération au développement de l'Union européenne, COM (2002) 132, 4 septembre 2003. Selon le Parlement européen, « l'accès à l'eau pour tous sans discrimination est un droit », « les 145 pays qui ont ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ont pour obligation de garantir l'accès à l'eau aux populations de manière équitable et sans discrimination ».

Encadré 5.

Les déclarations des États : tous les chefs d'État et de gouvernement se sont prononcés en faveur du droit à une alimentation suffisante

Reconnu de longue date, le droit à la nourriture a fait l'objet de plusieurs déclarations signées par tous les États qui en réaffirment l'existence.

La Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale (1996) contient l'affirmation : « Nous, chefs d'État et de gouvernement, réaffirmons le droit de chaque être humain d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive, conformément au droit à une nourriture adaptée et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim ».

Selon la Déclaration du Sommet mondial de l'alimentation, cinq ans après (2002),

« Nous, les chefs d'État et de gouvernement, ...

Réaffirmant le droit de chacun d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive ;

Nous nous engageons à promouvoir l'accès des hommes et des femmes, sur un pied d'égalité, à l'alimentation, à l'eau, à la terre, au crédit et aux technologies ».

Le Comité de la sécurité alimentaire (FAO) a adopté en septembre 2004 des directives sur le droit à l'alimentation « à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le cadre de la sécurité alimentaire nationale ».

Les États-Unis ont déclaré à la Commission des droits de l'homme le 16 avril 2004 : *"The United States supported the progressive realization of the right to adequate food as a component of the right to an adequate standard of living. The attainment of that right was a goal to be realized progressively - it did not give rise to international obligations or domestic legal entitlements"*.

La position juridique américaine est très intéressante car elle montre qu'il est possible de reconnaître le droit à la nourriture dans un cadre international sans pour autant supporter d'obligations juridiques du fait de cette reconnaissance.

Par analogie, il serait possible de réaffirmer le droit d'accès à l'eau dans le cadre d'une déclaration internationale et de laisser aux États le soin de tirer les conséquences juridiques éventuelles de cette reconnaissance selon leur droit interne. Dans beaucoup de pays, la principale conséquence ne sera pas juridique mais elle aura le mérite d'attirer l'attention des décideurs sur les besoins insatisfaits des plus démunis sans pour autant donner à ces personnes un droit justiciable.

Le droit à l'eau a été évoqué dans toutes les grandes réunions internationales sur l'eau depuis la Conférence des Nations unies de Mar del Plata (1977). Au troisième Forum mondial de l'eau (Kyoto, 2003), le président Chirac a proposé que « ***l'accès à l'eau soit reconnu comme un droit fondamental*** ».

De nombreux pays européens tels que la Belgique, l'Espagne, la France, le Luxembourg, la Norvège, la Roumanie, la Suisse, etc. se sont prononcés officiellement en faveur du droit à l'eau. En dehors de l'Europe, il faut citer les prises de position en faveur du droit à l'eau émanant de l'Afrique du Sud, de la Colombie, du Maroc, du Niger, de la Nouvelle-Zélande, de l'Uruguay, etc. Les ONG et les organismes représentatifs des entreprises se sont prononcés en de très multiples occasions en faveur du droit à l'eau. L'Académie de l'eau et le CEDE se sont proposés pour la mise en œuvre de ce droit.

1.7. Les objections émises à l'encontre de la reconnaissance internationale de ce droit

Malgré un soutien très majoritaire, le droit à l'eau est encore contesté par quelques pays qui sont opposés à la reconnaissance ou à l'extension des droits économiques et sociaux au plan international du fait des obligations internationales que cela pourrait entraîner. Cet argument de principe n'a pas empêché ces mêmes pays de reconnaître le droit à une alimentation suffisante comme un droit fondamental (FAO, 2002). Or, il paraît difficile de traiter différemment l'eau potable et la nourriture, qui sont deux biens essentiels dont l'on ne peut absolument pas se passer. De plus, on voit mal comment mettre en œuvre le droit à la nourriture sans disposer d'eau potable. Quelques pays ne voient pas l'intérêt de reconnaître l'existence d'un « nouveau » droit de l'homme (ce qu'il n'est pas) ou craignent que cette reconnaissance n'entraîne au plan interne de lourdes obligations dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement. Ils

Encadré 6.

Les déclarations des États : la France prend des initiatives pour améliorer l'accès aux biens et services essentiels

La France a présenté au Sommet de Johannesburg et à l'Union européenne une Déclaration des droits d'accès aux services essentiels selon laquelle « tout individu a droit d'accéder aux services essentiels en réseau pour la satisfaction de ses besoins vitaux ». Cette déclaration concerne notamment le secteur de l'eau, des déchets et des transports et précise ce qu'il faut entendre par un service de qualité (voir Charte des services essentiels, novembre 2003, www.fondation-igd.org). La Déclaration de Johannesburg sur le développement durable (septembre 2002) comporte l'engagement suivant : « Nous sommes résolus à faire en sorte que des populations de plus en plus nombreuses bénéficient de biens ou de services aussi élémentaires que l'eau salubre, les systèmes d'assainissement, un logement convenable, l'énergie, les soins de santé, la sécurité alimentaire et la protection de la diversité biologique ».

Les autorités françaises et l'Institut de la gestion déléguée préparent une "Charte des services essentiels" pour que les droits d'accès aux services essentiels puissent être affirmés au niveau mondial à travers une Déclaration universelle, adoptée par l'ECOSOC et par l'Assemblée générale des Nations unies, par laquelle les États s'engageront à les respecter, en mettant en œuvre un code de gestion durable. En mai 2004, le président Chirac a annoncé que « la France a proposé que les principes directeurs de l'accès aux services essentiels soient rassemblés dans un texte qu'adopteraient les Nations unies, dans l'esprit de Rio et du sommet d'Istanbul ». En avril 2005, UN Habitat a adopté à l'unanimité la résolution 20/5 qui demande notamment de faire un inventaire des principes sur l'accès aux services de base. Elle a été proposée par l'Afrique du Sud, le Brésil, la France et les Philippines, avec le soutien du groupe Afrique. Le groupe des 77 et la Chine ont demandé, lors de la session plénière, d'être co-auteur de la résolution. A la treizième réunion de la Commission du développement durable, M. Serge Lepeltier, ministre français de l'Écologie et du Développement durable a proposé que soit préparée une déclaration politique sur les principes directeurs de l'accès aux services essentiels.

Le droit d'accès aux biens et services essentiels est un thème porteur qui a déjà été transcrit dans les lois de divers pays. En région flamande (Belgique), une loi prescrit que « chaque abonné a droit à une fourniture minimale et ininterrompue d'électricité, de gaz et d'eau à des fins d'utilisation ménagère afin de pouvoir mener une vie d'homme suivant le niveau de vie en vigueur » (Décret du 20 décembre 1996, article 3). En Russie, la loi exige que chaque service municipal (eau, chauffage, électricité, enlèvement des déchets) soit « abordable pour les usagers » et demande au régulateur au niveau municipal « d'utiliser des critères fixés en fonction des conditions locales pour déterminer ce qui est abordable » (Loi fédérale, 2004).

semblent croire que la reconnaissance du droit à l'eau signifierait que les objectifs purement politiques que constituent les objectifs du Millénaire et de Johannesburg deviendraient alors des obligations juridiques. Or, il est parfaitement possible de satisfaire les objectifs de Johannesburg sans reconnaître le droit à l'eau et réciproquement de mettre en œuvre le droit à l'eau sans pour autant satisfaire les objectifs de Johannesburg. Le droit à l'eau ne contient aucun élément qui fixe le rythme d'équipement d'un pays dans le domaine de l'eau potable. Il implique effectivement des dépenses publiques dans ce secteur mais laisse aux pays le soin de déterminer l'ampleur de ces dépenses. Si l'on compare des pays voisins et similaires, on ne constate pas de différences significatives entre eux du fait qu'ils reconnaissent ou non le droit à l'eau. Il existe des différences mais elles se manifestent seulement au niveau des individus ou groupes d'individus avec ou sans eau.

Certains pays ont même avancé que la reconnaissance internationale d'un droit à l'eau pourrait conférer à un pays voisin de nouveaux droits. Cette hypothèse n'est pas fondée, car le droit à l'eau ne crée pas plus un droit sur les ressources hydriques du pays voisin que le droit à l'alimentation ne crée un droit sur les ressources alimentaires d'un autre pays. Mais cela ne signifie pas qu'un pays puisse priver d'eau un pays d'aval.

La portée du droit à l'eau

2

L'accès à l'eau a trait à l'eau de sources naturelles (eau puisée) ou celle de réseaux de distribution (eau du robinet) en vue de satisfaire les besoins essentiels en eau potable. Cet usage implique de se préoccuper aussi du devenir de cette eau après consommation, c'est-à-dire de l'assainissement. La portée du droit à l'eau varie selon le cadre dans lequel il est exercé (zones urbaines ou zones rurales), selon le degré de développement économique et selon le niveau de priorité attribué à l'eau. Elle est fixée par les États et inclut à la fois l'approvisionnement et l'assainissement.

39

L'accès à l'eau est payant ou gratuit. La fourniture gratuite d'eau pour la boisson est une tradition qui s'est concrétisée avec la création de fontaines publiques en Europe. Au contraire, l'eau du robinet est généralement payante. Les travailleurs ont droit à se désaltérer gratuitement dans leur entreprise et l'eau est offerte aux visiteurs dans les lieux ouverts au public. Les rapports de l'homme à l'eau ne sont pas seulement des rapports d'argent, ils comportent une composante spirituelle et humaniste très importante.

2.1. Donner la priorité aux usages domestiques essentiels de l'eau

Comme l'eau est indispensable pour la vie, il va de soi que les usages humains doivent avoir la priorité sur les autres usages lorsque l'eau devient rare. Dans beaucoup de pays, la loi établit formellement cette priorité¹³. Elle oblige à protéger les ressources en eau contre la pollution et autorise, en cas de pénurie, à réduire ou interdire les usages domestiques non essentiels tels que l'arrosage des pelouses ainsi que les usages agricoles, industriels, hydro-électriques ou de loisirs (jardins publics, golfs, piscines).

La hiérarchie des usages de l'eau est un principe très général d'autant plus important que l'eau devient rare. Ainsi, la Conférence de Bonn sur l'eau douce (décembre 2001) a précisé que « l'eau devrait être répartie de façon équitable et durable afin, d'abord, de satisfaire les besoins essentiels des êtres humains, puis de permettre le bon fonctionnement des écosystèmes et de servir à différents usages économiques, y compris à assurer la sécurité alimentaire ». La Convention des Nations unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (New York, 1997) a exposé qu'une attention particulière doit être « accordée à la satisfaction des besoins humains essentiels » (article 10), ce qui signifie la « fourniture d'eau en quantité suffisante pour la vie humaine, qu'il s'agisse de l'eau potable ou de l'eau à réserver aux productions vivrières destinées à empêcher la famine »¹⁴.

40

13. Le droit humanitaire traite de la protection des ressources en eau en cas de conflit (conventions de Genève de 1949 et protocoles de 1977).

14. A/51/869, 14 mai 1997, UNGA Doc. A/51/869, 11 avril 1997. La fourniture de l'eau pour empêcher la famine concerne de l'eau brute. La quantité d'eau à prévoir soulève un problème d'interprétation car il pourrait s'agir de production vivrière pour l'autoconsommation du ménage ou pour la production agricole en général. Le problème est distinct de celui de l'eau potable car il porte sur de l'eau brute en quantité très supérieure à environ 50 litres d'eau par personne et par jour.

Lorsque les prélèvements d'eau risquent d'être excessifs, il faut protéger la ressource contre l'épuisement et éviter que les sources habituelles d'eau potable des populations ne soient tarées. La région wallonne qui « exporte » de l'eau vers d'autres régions a limité les prélèvements d'eau : « Les prélèvements d'eau et les rejets d'eaux usées qui sont effectués pour l'exercice de ce droit (besoins des ménages) ne peuvent mettre en danger les fonctions naturelles et la pérennité de la ressource » (*Code de l'eau*, article 1.3).

2.2. Le droit de puiser gratuitement l'eau dans la nature (libre accès)

Le droit à l'eau comporte le droit de recueillir l'eau de pluie, de s'approvisionner aux sources, de puiser l'eau nécessaire pour ses besoins domestiques dans les rivières comme dans les nappes souterraines. Ce droit naturel est parfois inscrit dans la loi qui en précise la portée ; il est en péril lorsque l'eau de tous devient une ressource appropriable par quelques-uns. Il peut être affecté par des prélèvements trop généreux pour d'autres usages que les usages domestiques. Aussi est-il souvent limité à quelques mètres cubes par jour.

Le concept du droit à l'eau est souvent associé au concept de gratuité (ou de libre accès) l'accès à l'eau dans la nature c'est-à-dire que l'utilisateur n'a pas à payer de rente ou de « royalties » à un « propriétaire » pour avoir le droit de puiser « l'or bleu » pour son usage personnel. Compte tenu du fait que l'eau est une « ressource commune » ou le « patrimoine de la nation », il paraît en effet difficile de faire payer aux ménages une redevance du seul fait que l'eau, bien précieux et collectif, est désormais devenue un bien rare (régulation par les prix). Toutefois, une contribution peut être demandée pour couvrir les frais de protection des captages ou d'autres frais associés au petit cycle de l'eau, par exemple, pour « racheter » des licences de prélèvement allouées imprudemment (Royaume-Uni).

Encadré 7.

Les législations nationales : la priorité aux usages domestiques essentiels

Au Maroc, « en cas de pénurie d'eau due à la surexploitation ou à des événements exceptionnels tels que sécheresses, l'administration édicte les réglementations locales et temporaires ayant pour objet d'assurer en priorité l'alimentation en eau des populations et l'abreuvement des animaux » (Loi n° 10-95 sur l'eau, article 86). Au Tchad, « l'alimentation en eau potable des populations demeure l'élément prioritaire dans l'allocation des ressources en eau » (Loi 016/PR du 18 août 1999 portant *Code de l'eau*). Des dispositions similaires existent au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Sénégal. Au Bénin, « lorsqu'il aura pu être satisfait aux besoins humains en eau, seront comblés par ordre d'importance les besoins agricoles, les besoins industriels, les besoins municipaux, les besoins pour les loisirs » (*Code de l'eau*, 1987, article 54). Au Niger, « en période de grande sécheresse, l'autorité locale peut interdire les activités grandes consommatrices d'eau et non directement destinées à la consommation humaine, notamment d'arrosage des jardins d'agrément, de remplissage et de vidange des piscines, de lavage des voitures » (Loi n° 98-041 du 29 avril 1998 portant régime de l'eau, article 9).

En Afrique du Sud, *"if the water services provided by a water services institution are unable to meet the requirements of all its existing consumers, it must give preference to the provision of basic water supply and basic sanitation to them"* (*Water Services Act*, 1997, section 5).

En France, le ministre de l'Écologie a demandé aux préfets de privilégier la production d'eau potable « vis-à-vis des autres usages pour lesquels une interdiction totale de tout prélèvement non prioritaire doit être mise en œuvre le cas échéant » (circulaire du 4 juillet 2005 sur la gestion de la ressource en eau en période de sécheresse). Le gouvernement a décidé de modifier le projet de loi sur l'eau en affirmant « la priorité à l'eau potable par rapport aux autres usages » (*Code de l'environnement*, L 211.1) et en « assurant une prise en compte prioritaire de l'alimentation en eau potable dans l'exploitation des retenues ».

Le droit de puiser son eau

En Espagne, « tous peuvent utiliser les eaux superficielles pour boire, se baigner et autres usages domestiques, ainsi que pour abreuver le bétail » (Loi sur les eaux n° 29/1985 du 8 août 1985, article 48).

Au Burkina Faso, « les prélèvements d'eau brute dans la nature (eau de surface et /ou eau souterraine) destinés exclusivement à la satisfaction des besoins des personnes, dans les limites des quantités nécessaires à l'alimentation humaine, aux soins d'hygiène et de santé, au lavage et aux productions végétales ou animales réservées à la consommation familiale de ces personnes. sont gratuits. La limite a été fixée à 100 litres par jour et par personne » (décret n° 2004-580 du 15 décembre 2004 portant utilisations domestiques de l'eau). Au-delà de cette limite, une redevance est perçue.

2.3. Le droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement

Le droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement s'exprime de deux manières :

- la création de services publics essentiels est une obligation des pouvoirs publics ;
- chacun a droit de disposer d'eau potable et de l'assainissement.

2.3.1. Des services publics pour tous

Dans presque tous les pays, l'approvisionnement en eau et l'assainissement collectif sont considérés comme des services publics de base, des services essentiels ou des services d'intérêt général créés pour le bien de tous. A ce titre, ils fonctionnent sous la responsabilité des pouvoirs publics et prennent généralement la forme de services publics. Certaines constitutions ou lois obligent les pouvoirs publics à créer des services de base et parfois leur en attribue le monopole (Afrique du Sud, Catalogne, Finlande, Suède, etc.). La constitution du Panama assigne cette compétence à l'État¹⁵ ; au Venezuela, il s'agit d'une compétence des pouvoirs locaux ou des communes. En France, les communes ont une compétence obligatoire concernant l'assainissement collectif, mais pas en matière de distribution d'eau, domaine dans lequel elles sont autorisées et même encouragées à intervenir.

Une approche plus souple consiste à fixer un objectif à l'action de l'État. Au Cameroun, la loi prescrit que l'État doit « faciliter l'accès à l'eau à tous ». Au Niger, la loi indique que « l'objectif premier de l'État est de mettre à la disposition de chacun de

15. Constitution du Panama, article 106 : *"En materia de salud, corresponde primordialmente al Estado el desarrollo de las siguientes actividades :... Combatir las enfermedades transmisibles mediante el saneamiento ambiental, el desarrollo de la disponibilidad de agua potable.* article 114 : *"Es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana".*

Encadré 8.

Les législations nationales : le droit à l'eau figure déjà dans diverses constitutions

Afrique du Sud (1996), section 27.1 : *"Everyone has the right to have access to ... sufficient food and water; 27.2 : The state must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realization of each of these rights"*.

Colombie (1991), article 334 : *"El Estado, de manera especial, intervendrá para asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. Article 366 : "Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de ... saneamiento ambiental y de agua potable"*.

Congo (République Démocratique) (projet, 2005), article 48 « Le... droit d'accès à l'eau potable ... sont garantis ».

Équateur (1998), article 23 : *"El Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes:..El derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental; educación, ... "*

Éthiopie (1998), article 90 : *"Every Ethiopian is entitled, within the limits of the country's resources, to ... clean water"*.

Gambie (1996), article 216 (4) : *"The State shall endeavour to facilitate equal access to clean and safe water"*.

Kenya (projet, 2005), article 65 : *"Every person has the right to water in adequate quantities and of satisfactory quality. Article 66 : " Every person has a right to a reasonable standard of sanitation"*.

Ouganda (1995), article 14 : *"The State shall endeavour to fulfill the fundamental rights of all Ugandans to social justice and economic development and shall, in particular, ensure that... all Ugandans enjoy rights and opportunities and access to education, health services, clean and safe water, decent shelter, adequate clothing, food, security and pension and retirements benefits"*.

Philippines (1987), section 11 : *"The State shall adopt an integrated and comprehensive approach to health development which shall endeavour to make essential goods, health and other social services available to all the people at affordable cost"*.

Uruguay (2004), article 47 : « L'accès à l'eau potable et l'accès à l'assainissement sont des droits humains fondamentaux ».

Zambie (1996), article 112 : *"The State shall endeavour to provide clean and safe water for all persons, and take measures to constantly improve such facilities and amenities"*.

l'eau en quantité suffisante et de bonne qualité » (Loi n° 93-014 du 2 mars 1993). Des objectifs chiffrés d'amélioration de l'accès à l'eau sont parfois fixés dans des stratégies nationales (Maroc, Afrique du Sud).

2.3.2. De l'eau potable et un assainissement pour chacun

L'accès à l'eau potable et l'accès à l'assainissement sont les éléments principaux du droit à l'eau ; ils répondent à une très forte demande des usagers et impliquent des investissements très importants lorsque des réseaux doivent être construits.

i) Définitions

Plusieurs définitions du droit à l'eau ont été données dont certaines ne concernent que l'accès à l'eau potable.

Au plan européen, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe (2001) a défini le droit d'accès à l'eau de la manière suivante : « Toute personne a le droit de disposer d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire à ses besoins essentiels ».

En 2002, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (Nations unies) a proposé la définition suivante : « Le droit à l'eau consiste en un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun » (observation générale n° 15).

Pour la Sous-commission de la promotion et la protection des droits de l'homme (2004), le droit à l'assainissement consiste à « assurer à tous l'accès à des installations d'assainissement salubres, accessibles, de qualité acceptable et d'un coût abordable dans les habitations et les institutions publiques (établissements d'enseignement, hôpitaux et lieux de travail, notamment), ou à proximité de ces dernières ».

Encadré 9.

Les législations nationales : en Inde, le droit à l'eau dérive du droit à la vie

La Cour suprême de l'Inde considère que le droit à l'eau potable constitue un droit fondamental : *"The right to access to drinking water is fundamental to life and there is a duty on the State under article 21 to provide clean drinking water to its citizens"*, (2000 SOL Case N° 673). Cette opinion est fondée sur le droit à la vie (article 21 de la constitution de l'Inde) et s'applique tout particulièrement en cas de pollution, de risque de pollution des captages ou d'absence d'assainissement, ou encore du fait de surexploitation de la ressource en eau.

L'approvisionnement en eau devient une obligation légale

Dans de nombreux pays, les pouvoirs publics ont l'obligation de créer des réseaux de distribution d'eau et d'assainissement dans les zones urbanisées. Cette obligation est mise en œuvre de façon progressive.

La constitution du canton de Vaud (Suisse) (2003) dispose que « le canton et les communes incitent à l'utilisation rationnelle et économe des ressources naturelles, et veillent à ce que l'approvisionnement en eau soit suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement ».

En Finlande, le *Water Services Act* (N°119/2001) prescrit : *"When required due to the need of a relatively large number of inhabitants or health considerations or environmental protection, a municipality must make sure that appropriate measures are taken to establish a water supply plant to meet the need, to expand the area of operation or to otherwise secure the availability of sufficient water services"* (article 6.2). Il précise également que : *"A municipality must develop the water supply and sewerage in its own territory in accordance with the development of communities so as to meet the objectives set out in this Act ("to ensure water services which provide a sufficient amount of impeccable household water with respect to health and otherwise as well as appropriate sewerage in terms of the protection of health and the environment")* (article 5.1).

Selon la loi catalane (Espagne) sur les municipalités et les régimes locaux, les municipalités doivent au minimum fournir la distribution d'eau à domicile et les égouts cela se révèle trop difficile, les *comarques* (cantons) doivent les fournir à la place des municipalités (articles 64 et 65 de la loi 08/1987).

En Algérie, « en zone agglomérée est obligatoire le branchement au réseau public d'assainissement de toute habitation ou établissement » (Loi du 4 août 2005 relative à l'eau, article 118).

Le droit d'accès à l'assainissement est plus difficile à définir que le droit à l'eau potable car il existe des retards considérables d'équipement dans certains pays¹⁶. Le droit à bénéficier d'installations sanitaires oblige, par exemple, à créer des latrines améliorées de sorte que chacun puisse préserver sa dignité (y compris dans les écoles et sur les lieux de travail). Les usagers proches de réseaux d'égouts existants ont le droit de s'y brancher et, en général, ils en ont l'obligation même s'ils possèdent déjà un assainissement individuel.

Dans les pays développés, le droit d'accès à l'assainissement collectif est lié à l'obligation pour les pouvoirs publics de créer un assainissement collectif dans certaines zones à forte densité de population (collecte des eaux résiduelles et traitement). Les autres usagers, souvent en zones rurales peu denses, ont l'obligation de créer leur propre assainissement (fosses septiques) pour protéger la ressource en eau tandis que les pouvoirs publics ont parfois l'obligation d'assurer la surveillance de ces installations d'assainissement individuel.

L'annexe 1 contient une proposition de définition du droit à l'eau mise au point par le Conseil européen du droit de l'environnement et par l'Académie de l'eau pour couvrir notamment le cas de pays ayant peu d'infrastructures dans le secteur de l'eau.

ii) Le droit à l'eau en droit interne

Le droit à l'eau pour chacun peut dériver d'un droit fondamental reconnu constitutionnellement comme le droit à la vie (Inde), le droit à un environnement sain (Belgique et de nombreux autres pays), du droit à la jouissance des droits économiques et sociaux (Roumanie, Sénégal), du droit à un niveau de vie satisfaisant (Bénin, Togo)

16. Le projet de loi sur l'eau en Afrique du Sud donne la définition suivante : *"The right of all citizens to have access to basic water services (the provision of potable water supply and the removal and disposal of human excreta and waste water) necessary to afford them a healthy environment on an equitable and economically and environmentally sustainable basis shall be supported"*. Le droit à l'eau figure aussi dans les projets de lois sur l'eau du Costa-Rica et du Guatemala, en cours de discussion.

Encadré 10.

Les législations nationales : justiciabilité éventuelle des droits économiques et sociaux

Presque tous les États ont ratifié au moins une convention contenant des dispositions importantes relatives à l'accès à l'eau pour tous.

Certains d'entre eux reconnaissent l'applicabilité directe de ces conventions dans leur ordre interne et sont tenus de mettre en œuvre les dispositions de ces conventions. C'est notamment le cas de l'Argentine où les traités ratifiés font partie de l'Ordre constitutionnel. En Inde, la Cour suprême a décidé en 1997 que tous les instruments auxquels l'Inde est partie sont directement applicables, du moins pour leurs dispositions non contraires à la constitution. En Allemagne, « les règles générales du droit international font partie intégrante du droit fédéral. Elles priment les lois et font naître des droits et des obligations pour les habitants du territoire fédéral » (article 25, constitution de 1949). Mais cela ne signifie pas pour autant que ces textes créent des droits individuels.

Certains États, comme la France ou la Suisse, ne reconnaissent pas d'effets directs sauf dans les cas où le contenu de la norme est suffisamment précis et ne nécessite pas de recourir à des mesures d'application. Comme les dispositions des accords internationaux les plus pertinents (pacte, Convention droits de l'enfant, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes) ont un caractère programmatique, elles risquent d'être jugées trop vagues pour être d'application directe. En revanche, le Protocole sur l'eau et la santé pourrait contenir des dispositions directement applicables.

Des recours devant la Cour européenne des droits de l'homme ou la Cour européenne de justice (droit communautaire) offrent une alternative aux tribunaux nationaux peu enclins à traiter de droits de l'homme sur des fondements conventionnels. Ces instances ne manqueront pas de prendre en compte les textes pertinents des accords internationaux en vigueur s'il s'agit de juger, par exemple, de la carence des pouvoirs publics à mettre en œuvre l'accès à l'eau et à l'assainissement. Mais il reste à déterminer quelle serait « l'obligation claire et précise, qui n'est subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur » (CEJ, arrêt Demirel).

ou il peut résulter d'une loi qui fait référence à l'accès à l'eau comme un « droit fondamental ». Plusieurs États ont déjà inscrit explicitement le droit à l'eau dans leur constitution. La Belgique vient de décider d'en faire de même alors que ce droit est déjà inscrit dans ses lois.

Le droit à l'eau figure dans de nombreuses lois. Dans la région wallonne, « toute personne a le droit de disposer d'une eau potable de qualité et en quantité suffisantes pour son alimentation, ses besoins domestiques et sa santé » (décret du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau et instituant une entreprise publique de gestion de l'eau). Un texte similaire existe en Flandre et à Bruxelles. Au Burkina Faso, « la loi reconnaît à chacun le droit de disposer de l'eau correspondant à ses besoins et aux exigences élémentaires de sa vie et de sa dignité » (Loi du 8 février 2001 relative à la gestion de l'eau, article 2). En Ukraine, « chaque citoyen a le droit d'accès à l'eau potable sûre et salubre » (Loi sur la sécurité sanitaire, 1994). En Algérie, le *Code de l'eau* (2005) reconnaît « le droit d'accès à l'eau et à l'assainissement pour satisfaire les besoins fondamentaux de la population ».

iii) Des coûts de branchement non dissuasifs

Pour que le droit d'accès aux réseaux ne soit pas un droit illusoire, il faut éviter qu'il n'oblige l'utilisateur à payer un prix prohibitif. A cet effet, la loi ou le contrat organise parfois un étalement des coûts d'accès dans le temps (Colombie, 3 ans) et, le cas échéant, une redistribution de ces coûts entre tous les usagers (Buenos Aires). Dans beaucoup de pays, le coût d'extension des réseaux et de branchement est largement pris en charge par les pouvoirs publics ou l'ensemble des usagers, ce qui permet aux nouveaux usagers de payer un prix de branchement inférieur au coût réel (les infrastructures pour l'eau en France sont évaluées à 3 300 euros par personne et à El Alto [Bolivie], un branchement nouveau coûte 455 dollars). En région wallonne (Belgique), l'extension des réseaux à charge du distributeur est au maximum de 50 mètres, le surplus étant à charge du demandeur (*Code de l'eau*, 2004).

Encadré 11.

Les législations nationales : acquisition d'eau pour la consommation humaine

Au Mexique, « les centres de population qui n'ont actuellement pas de terre, ni d'eau ou qui ne les possèdent pas en quantités suffisantes pour subvenir aux besoins de leurs habitants, ont droit à en obtenir des cessions qui sont prises des propriétés adjacentes » (Constitution, 1999, article 27). En Islande, les pouvoirs locaux peuvent acquérir moyennant indemnisation les droits d'eau de particuliers afin de garantir l'accès à l'eau des ménages (Loi sur l'eau de 1923, chapitre III, paragraphe 17-35). En Suisse, « le propriétaire qui ne peut se procurer qu'au prix de travaux et de frais excessifs l'eau nécessaire à sa maison et à son fonds, a le droit d'exiger d'un voisin qu'il lui cède, contre pleine indemnité, l'eau dont celui-ci n'a pas besoin » (article 710.1).

Les droits souverains sur les ressources en eau

Selon le principe 21 de la Déclaration de Stockholm (Nations unies, 1972), « conformément à la Charte des Nations unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement, et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres États ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale ».

Ce principe de droit souverain est un principe général de droit de l'environnement. Il a été repris indirectement dans le projet de constitution de l'Union européenne qui avait pris soin de soumettre à un vote à l'unanimité « les mesures affectant la gestion quantitative des ressources hydriques » (article III-234). Le Canada a cherché à interdire les exportations d'eau brute de son territoire : « Nul ne peut utiliser ou dériver des eaux limitrophes d'un bassin hydrographique en les captant ou transférant à l'extérieur du bassin » article 13 (1) de la loi modifiant la loi du Traité des eaux limitrophes internationales, (18 décembre 2001).

Dans certains pays en développement, l'opérateur est tenu par le contrat de délégation de faire un certain nombre de branchements à un tarif réduit dit « social » ou à desservir certains nouveaux quartiers peu rentables afin de contribuer au principe de l'eau pour tous.

iv) Une approche solidaire

Le droit à l'eau ne se limite pas à créer des infrastructures pour distribuer l'eau potable, il ne se réduit pas à affirmer le droit de pouvoir acheter de l'eau potable ou au droit à être desservi en eau potable moyennant paiement au sens où ce droit existe pour d'autres fluides comme le gaz ou l'essence. Le motif est que l'eau potable n'est pas « un bien marchand comme les autres » (préambule de la directive cadre sur l'eau intitulée « directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau »). Dans certains cas, il faudra donner de l'eau potable gratuitement pour que les bénéficiaires puissent en disposer et apporter de l'eau là où elle manque même si cela est relativement coûteux à organiser.

Les usagers qui disposent d'un accès à l'eau potable seront parfois appelés à faire un effort financier au bénéfice des autres usagers potentiels (voir section 3.3). Pour que le droit à l'eau soit effectif, il faut préciser qui doit exécuter et financer les diverses obligations de service public qu'il comporte. Sans quoi, certains usagers risquent de ne pas être mieux traités que les clients pauvres dont les banques cherchent parfois à se débarrasser (difficulté avec le « droit » au compte bancaire).

2.4. Conflits entre le droit à l'eau et d'autres droits

Le droit à l'eau qui vise à l'universalité (« de l'eau pour tous ») entre parfois en conflit avec des droits protecteurs de la propriété de l'individu.

2.4.1. Le droit à l'eau, la propriété de l'eau et la souveraineté nationale

En droit interne

L'accès aux sources d'eau situées sur la propriété d'autrui est parfois reconnu aux habitants au voisinage qui en ont véritablement besoin. Par exemple, le *Code civil* français (article 642, *alinéa* 3) précise que le propriétaire d'une source d'eau potable ne peut en user « de manière à enlever aux habitants d'une commune, village ou hameau, l'eau qui leur est nécessaire ». Selon la jurisprudence, cette eau doit être destinée à la satisfaction des besoins personnels des habitants ou de ceux de leurs animaux, à l'exclusion des besoins relatifs à l'irrigation des terres et à l'usage de la force motrice.

La mise en œuvre du droit à l'eau nécessite d'avoir de l'eau potable et de la transporter sur des distances parfois élevées (grands aqueducs romains, transferts d'eau du lac de Constance sur plusieurs centaines de kilomètres). Pour acquérir l'eau potable, il faut parfois procéder à des expropriations pour cause d'utilité publique. Les transferts d'eau pour les usages domestiques sont socialement admis au nom de la solidarité nationale (par exemple, entre des régions en Belgique ou en Allemagne) alors que les transferts inter-bassins pour des usages agricoles causent parfois des difficultés à l'intérieur d'un pays (ancien plan hydrologique national en Espagne, transvasements en dehors de la région des Grands lacs des États-Unis, etc.).

En droit international

L'exportation d'eau d'un pays vers un pays voisin pour satisfaire les besoins essentiels d'usagers domestiques dans ce pays peut poser des problèmes difficiles. Même si cette exportation est souhaitable, elle reste soumise à la souveraineté nationale du pays exportateur sur ses ressources naturelles (article 21 de la Déclaration de Stockholm). Aucun pays ne peut prétendre avoir droit à l'eau d'autrui (pays voisin) sans porter une atteinte grave à la souveraineté nationale de ce pays voisin. A titre d'exemple,

un pays ayant des ressources en eau insuffisantes n'a pas de droit sur l'eau du pays voisin où elle est abondante de la même manière qu'un pays en danger n'a pas droit à disposer des moyens de secours en cas d'urgence ou des services médicaux du pays voisin. Il va de soi que les pays sont libres de se consentir des droits concernant l'eau dans le cadre d'accords de bon voisinage, de gestion commune des eaux ou de commerce. Lorsque l'Union européenne envoie de l'eau à la Louisiane, touchée par un cyclone, c'est pour des raisons humanitaires et non en vertu d'un droit dont bénéficieraient les États-Unis. Lorsque de l'eau potable approvisionne un pays voisin¹⁷, ce transfert d'eau a lieu dans le cadre d'accords bilatéraux et non au titre d'un quelconque droit à l'eau d'autrui. Aussi, les pays bénéficiaires de ces exportations cherchent-ils à acquérir une plus grande indépendance hydrique (usines de dessalement).

2.4.2. Le droit à l'eau et les coupures d'eau des ménages

Les interruptions de service du fait de factures d'eau impayées (coupures) sont souvent pratiquées pour encourager les usagers à honorer leurs dettes sans délai supplémentaire. Comme on hésite de plus en plus à « condamner » une famille en situation de précarité à vivre sans eau dans son logement, le principe humanitaire selon lequel « Nul ne peut être privé d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire ses besoins essentiels » tend à prévaloir sur les considérations économiques ou commerciales, même si le contrat ou le règlement de service prévoient les coupures. En France, une grande entreprise comme la Lyonnaise des Eaux a demandé à ses services de ne plus couper l'eau des familles en difficulté et le SPDE (syndicat professionnel des distributeurs d'eau français) a recommandé à ses membres de ne plus couper l'eau dans ces cas. Pour que cette recommandation devienne effective, la loi devrait préciser qui supportera le coût de l'eau non payée par des usagers démunis (municipalité, centre d'aide sociale,

17. L'eau de Singapour vient de Malaisie. Il existe de multiples accords locaux d'approvisionnement en eau de villages situés au-delà de la frontière.

Encadré 12.

Les législations nationales : dans beaucoup d'États, la loi limite les coupures d'eau des ménages pauvres

Au Royaume-Uni, la loi interdit de couper l'eau pour cause de non-paiement pour les logements de tous types mais aussi pour les pensions, les maisons de soins, les hôpitaux, les centres d'ambulances, les lieux d'exercice professionnel des médecins et dentistes, les écoles, la police et les pompiers. Les entreprises distributrices d'eau n'ont plus le droit de placer des systèmes de réduction de débit (*trickle valve*) (*Water Industry Act*, 1999). Cette mesure appliquée sans restriction à tous a eu pour effet d'encourager certains usagers (mauvais payeurs) à retarder systématiquement le paiement de leurs factures d'eau.

En Australie, les coupures d'eau potable sont interdites "*if the withdrawal would cause substantial hardship for a consumer*" (*Australian Utilities Act*, 2000, n° 65, 2002, sect. 207). En Nouvelle-Zélande, la loi n'autorise que la réduction de débit de sorte à ne pas créer de conditions qui soient "*unsanitary*" (*N.Z. Local Govt. Act*, 2002, n° 84, 2002, article 193.2). En Afrique du Sud, il est interdit de « couper l'eau pour les besoins essentiels si la personne est incapable de payer » (*Water Services Act*, 1997).

Au Mexique, la coupure d'eau des ménages est interdite dans les États suivants : Chiapas, Chihuahua, Durango, Jalisco, Michoacan, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatan. Dans l'État de Basse-Californie, la loi du 30 avril 1969 sur l'eau potable (article 98) précise que l'on ne peut couper l'eau en cas de non-paiement que dans le cas des branchements commerciaux ou industriels. Selon l'article 104 de la loi sur l'eau de l'État d'Aguascalientes (31 juillet 2000, article 104), les coupures sont interdites pour les personnes pauvres relevant du fonds d'aide sociale.

En France, le projet de loi portant engagement national pour le logement (octobre 2005) n'autorise plus les coupures d'eau ou d'énergie pendant la trêve hivernale pour les ménages en difficulté : les « personnes de bonne foi éprouvant des difficultés particulières et susceptibles de bénéficier d'une aide » pour l'eau, n'y auront droit que « si les services sociaux compétents, informés au préalable par le distributeur, ne se sont pas opposés à la mesure ».

En Finlande, la loi autorise à couper l'eau en cas de non-paiement du service à l'issue d'un délai de cinq semaines après notification, mais ce délai est porté à dix semaines en cas de difficultés financières de l'utilisateur (*Water Services Act*, 119/2001, sect. 26).

fonds de solidarité, département, opérateur du service, autres usagers, etc.). De plus, en cas de situation abusive (fuites d'eau non réparées, consommation manifestement excessive, dégradation volontaire du réseau, contradiction manifeste entre le train de vie et la déclaration de précarité, etc.), l'opérateur devrait garder à sa disposition des moyens de pression en évitant de pénaliser les usagers pauvres de bonne foi du fait du comportement de personnes de mauvaise foi.

Les coupures d'eau des ménages sont interdites par la loi ou la jurisprudence dans de nombreux pays (Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Brésil, Espagne, Irlande, Luxembourg, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Ukraine, etc.). Dans les pays qui pratiquent encore les coupures, celles-ci ne sont plus exécutées que sur une très petite échelle. En France, elles sont interdites dans le cas de ménages avec enfants en bas âge ou ayant des personnes âgées dépendantes. De ce fait, il subsiste encore chaque année quelques 2 000 coupures chez des ménages en situation de précarité (sur un total de 20 000 coupures).

Pour réduire la fréquence des coupures, les pouvoirs publics peuvent exiger de l'opérateur la consultation préalable des services sociaux et, le cas échéant, l'obtention de leur assentiment ou encore demander qu'une décision judiciaire préalable intervienne. Une telle approche est mise en œuvre à Bruxelles et en Wallonie (Belgique) pour éviter les coupures chez des personnes en situation de précarité.

Plutôt que de recourir à une interdiction généralisée, on peut restreindre les cas où les coupures ne sont pas autorisées (par exemple, usagers vulnérables ou en mauvaise santé, résidences principales, grands ensembles, hôpitaux, maisons de retraite, écoles, etc.) et fixer les cas où elles sont permises (par exemple, résidences secondaires, logements inhabités, locaux à usage industriel ou commercial, locaux des administrations, installations sportives, culturelles, etc.) en se fondant sur des critères de mise en danger de la santé et d'atteinte à la dignité. L'identification des personnes

Encadré 13.

Les législations nationales : en France, les pouvoirs publics sont désormais alertés en cas de risque de coupure

Les usagers qui ne peuvent plus payer leur eau ou leur électricité risquent de subir une coupure d'approvisionnement si les pouvoirs publics n'interviennent pas pour leur venir en aide. L'expérience a montré que les usagers endettés ne font pas toujours les démarches requises auprès des services sociaux pour recevoir l'aide qui est prévue par la loi pour leur permettre de payer leur électricité ou leur eau alors même que les distributeurs le leur suggèrent très vivement. Par ailleurs, les distributeurs n'ont pas le droit de « signaler » les « mauvais payeurs » auprès des services sociaux car il s'agit d'une atteinte à la protection des données personnelles (CNIL, Loi informatique et libertés). Cet obstacle a été levé pour le cas de l'électricité (décret n° 2005-971 du 10 août 2005) qui prévoit l'alerte des services sociaux et, en particulier, du fonds de solidarité logement (FSL) (information envoyée au maire et au président du conseil général) sauf opposition écrite de l'utilisateur. Ce décret a servi de modèle pour le cas des coupures d'eau potable (article 11 du projet de loi portant engagement national pour le logement, adopté par le Sénat en novembre 2005 et par l'Assemblée nationale en janvier 2006).

Lorsqu'il y a risque de coupure d'eau, les réactions des services municipaux varient d'un cas à l'autre selon les disponibilités de fonds sociaux, le statut du demandeur et l'avis des services sociaux sur le bien-fondé de la demande. A Aix-les-Bains, un fonds social pour l'eau a été créé au niveau municipal et financé par une redevance de 1 centime d'euro par m³. A Saint-Denis, un arrêté municipal a été pris pour interdire les coupures d'eau des personnes démunies. Beaucoup de maires s'opposent aux coupures d'eau en cas de précarité mais sans en faire une règle écrite. Malgré tous les dispositifs en place au niveau départemental (FSL) ou local, il reste encore en France 2 000 coupures d'eau par an chez des ménages en situation de précarité, soit environ une coupure pour 10 000 abonnés.

en situation de précarité relève des pouvoirs publics (et non des opérateurs) comme c'est déjà le cas pour le tarif social de l'électricité et d'autres allocations sous condition de ressources en France.

Au lieu de couper l'eau en cas de non-paiement, l'accès à l'eau peut être réduit à un niveau faible mais suffisant pour ne pas porter gravement atteinte à la santé et au bien-être de la famille de l'abonné. Au Soweto, des compteurs à prépaiement interviennent au-delà de l'allocation d'eau gratuite. La difficulté consiste à mettre en place des dispositifs efficaces et peu coûteux qui soient socialement acceptés. Dans certains pays, il existe assez de bornes-fontaines pour que chacun puisse s'y approvisionner en cas de nécessité et des « cols de cygne » supplémentaires sont installés dans la rue selon les besoins (Arménie, Asie centrale, Russie, Ukraine).

Par ailleurs, les pouvoirs publics et les organismes sociaux ou caritatifs peuvent intervenir financièrement pour prendre en charge les dettes d'eau des personnes démunies et éviter les coupures (voir section 3.3.2, Cohésion sociale). Encore faut-il que ces organismes soient informés de la situation.

2.4.3. Le droit à l'eau et l'urbanisme

57

Le droit à l'eau signifie qu'un usager a le droit de se brancher sur les réseaux de distribution et d'assainissement collectif situés dans le voisinage. L'exercice de ce droit ne concerne pas tout le monde et peut être limité aux seuls propriétaires d'un terrain (Hesse) ou d'un logement, aux locataires (Wallonie, Belgique) ou aux habitations construites sur des terrains urbanisables (France). En Roumanie, le branchement au réseau est refusé s'il n'existe pas un réseau d'égout.

Le droit de l'urbanisme fait parfois obstacle à la desserte des habitations. En France, l'interdiction des branchements d'eau sert à dissuader les usagers de s'installer

sur des terrains non constructibles au voisinage des réseaux (*Code de l'urbanisme*, article L.111.6). En outre, avant de délivrer un permis de construire, les maires des communes rurales veillent à ce que les services d'incendie disposent d'une borne d'incendie située à 100 mètres au maximum de la construction et d'un débit suffisant. Cette exigence de sécurité oblige les maires à construire des points d'eau ou à refuser des permis de construire.

Dans de nombreux pays, aucun permis de construire ne sera donné si le demandeur ne peut pas prouver qu'il a accès à de l'eau saine. Une procédure de la Commission européenne contre le Royaume-Uni (Irlande du Nord) devant la Cour européenne de justice risque d'aboutir à interdire les programmes de construction de nouvelles maisons dans des zones où l'assainissement est insuffisant.

L'accès à l'eau est parfois refusé si les usagers occupent des terrains sans titre (bidonvilles, campements sauvages, etc.). En revanche, des dispositions particulières peuvent être prises pour alimenter en eau des campings, parcs de caravanes ou « mobilhomes » ou pour les aires de repos de gens du voyage. L'installation de bornes-fontaines ou l'accès toléré à des bornes d'incendie permet de répondre à des besoins essentiels sans obliger les usagers à aller chercher leur eau à des distances parfois considérables.

Les droits et devoirs des différentes parties prenantes

3

Les pouvoirs publics qui poursuivent des politiques d'amélioration de l'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous ont à ce titre d'importants investissements à réaliser au vu des obligations existantes en matière de santé publique et de protection de l'environnement et, en particulier, des engagements pris dans le cadre des objectifs du Millénaire et ceux de Johannesburg. En comparaison, la mise en œuvre du droit à l'eau ne crée que des obligations beaucoup plus faibles. Le tableau 1 montre que les dépenses supplémentaires pour le domaine de l'eau en France sont principalement liées au respect du droit communautaire. Les dépenses de mise en œuvre du droit à l'eau au bénéfice des plus démunis ne représentent que 3 % des dépenses supplémentaires à prévoir.

Encadré 14.

Les législations nationales : l'approvisionnement en eau et l'assainissement doivent désormais être assurés en Europe

Aux termes du Protocole sur l'eau et la santé (Londres 1999), « les parties poursuivent les buts suivants : a) l'accès de tous à l'eau potable ; b) l'assainissement pour tous » (article 6.1). Ce protocole est entré en vigueur en août 2005 (16 ratifications). Selon l'article 4.2, « Les parties prennent toutes les mesures appropriées pour assurer :

- a) un approvisionnement adéquat en eau potable salubre et exempt de micro-organismes, de parasites ou de substances qui, en raison de leur nombre ou de leur concentration, constituent un danger potentiel pour la santé de l'homme, y compris par la protection des ressources en eau utilisées pour l'approvisionnement en eau potable, par le traitement de l'eau et par la mise en place, l'amélioration et le maintien de systèmes collectifs ;
- b) un assainissement adéquat d'une qualité propre à permettre de protéger suffisamment la santé de l'homme et l'environnement grâce en particulier à la mise en place, à l'amélioration et au maintien de systèmes collectifs ».

Ce protocole crée des obligations pour les États puisque ceux-ci doivent mettre en œuvre « toutes les mesures appropriées ». Il ne leur suffit pas d'élaborer des plans de développement des réseaux d'approvisionnement et d'assainissement en affichant des objectifs ambitieux et d'attendre qu'ils soient financés. Un État qui laisserait se dégrader les systèmes collectifs existants alors qu'il a les moyens de les maintenir en bon état de fonctionnement engagerait sa responsabilité. Cette situation est fréquente dans les villages en déclin mais n'attire pas toujours de réactions efficaces des pouvoirs publics qui préfèrent fermer les yeux.

Dans beaucoup de pays européens, le protocole de Londres n'acquerra toute son effectivité que lorsqu'il sera complètement transcrit dans le droit interne. Si les obligations en matière d'assainissement sont déjà en vigueur à travers le droit communautaire, il n'en est pas de même pour les obligations en matière d'approvisionnement en eau. Une explicitation de la portée précise de l'article 4.2 serait plus que bienvenue car beaucoup de personnes en Europe ne reçoivent qu'une eau insalubre.

Les pays de l'OCDE sont pour l'accès à l'eau potable pour tous

Lors de la réunion ministérielle de l'OCDE de 2001, les ministres de l'Environnement des pays Membres sont convenus de mener, au plan national, des politiques ayant pour objectif à l'horizon 2010 « d'assurer l'accès de tous à une eau de boisson salubre et à des systèmes sanitaires appropriés » (Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix prochaines années du XXI^e siècle). Cet engagement démontre que les objectifs de Johannesburg concernent tous les États et que les États développés se sont fixés des objectifs plus ambitieux.

Tableau 1.
Dépenses supplémentaires pour l'eau et l'assainissement en France

Base juridique	Approvisionnement en eau potable	Assainissement	Coûts annuels
Droit communautaire	Qualité eau (pesticides, nitrates, plomb, etc.)	Assainissement collectif (traitement secondaire)	Plus de 3 000 millions d'euros
Objectifs de Johannesburg (zones rurales) et protocole de Londres	Desserte 1 % de la population en dix ans	Desserte 5 % de la population en dix ans	Plus de 500 millions d'euros
Droit à l'eau (mesures supplémentaires à prévoir)	Aide internationale pour l'eau	-	200 millions d'euros pour les pays pauvres
	Rendre l'eau potable plus abordable en France	-	100 millions d'euros pour les pauvres en France

Note : L'évaluation des coûts de 3 000 millions d'euros par an est basée sur le rapport de la Cour des comptes (2003). Les montants relatifs au droit à l'eau sont fondés sur les analyses de l'Académie de l'eau (2004).

3.1. Devoirs des pouvoirs publics.

Mise en place et contrôle d'un service d'intérêt général chargé de remplir des missions de service public

Les pouvoirs publics, en particulier les collectivités territoriales au plan régional ou local, ont depuis toujours d'importantes responsabilités dans le secteur de l'eau. Ils doivent au minimum créer les conditions pour l'existence et le bon fonctionnement de services d'approvisionnement en eau et d'assainissement et les surveiller pour s'assurer qu'ils remplissent correctement leurs missions alors qu'ils constituent des monopoles naturels. Ils doivent aussi mettre en place des institutions de contrôle (qualité de l'eau et des prix, information et participation des citoyens concernant les services de l'eau).

Encadré 15.

La législation communautaire : les obligations de service public

L'approvisionnement en eau et l'assainissement sont des services d'intérêt général soumis à des obligations de service public et de protection des consommateurs/usagers qui varient d'un pays à un autre. Ces obligations ont été décrites en droit communautaire pour le secteur du gaz de la manière suivante :

« Les États membres peuvent imposer aux entreprises opérant dans le secteur de ..., dans l'intérêt économique général, des obligations de service public qui peuvent porter sur la sécurité, y compris la sécurité d'approvisionnement, la régularité, la qualité et le prix de la fourniture, ainsi que la protection de l'environnement, y compris l'efficacité énergétique et la protection du climat. Ces obligations sont clairement définies, transparentes, non discriminatoires et contrôlables et garantissent aux entreprises de ... de l'Union européenne un égal accès aux consommateurs nationaux ».

Pour ce qui concerne la cohésion sociale et territoriale, « les États membres prennent les mesures appropriées pour protéger les clients finals et assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, et veillent en particulier à garantir une protection adéquate aux clients vulnérables, y compris en prenant les mesures appropriées pour leur permettre d'éviter l'interruption de la fourniture de ... Dans ce contexte, ils peuvent prendre les mesures appropriées pour protéger les clients raccordés au réseau de ... dans les régions reculées. Les États membres peuvent désigner un fournisseur du dernier recours pour les clients raccordés au réseau de... Ils garantissent un niveau de protection élevé des consommateurs, notamment en ce qui concerne la transparence des conditions contractuelles, l'information générale et les mécanismes de règlement des litiges » (article 3 de la directive 2003/55/CE du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel).

Les méthodes de protection des « clients vulnérables » sont décrites dans une autre directive :

« Les États membres peuvent, au vu des circonstances nationales, exiger que les entreprises désignées proposent aux consommateurs des options ou des formules tarifaires qui diffèrent de celles offertes dans des conditions normales d'exploitation commerciale, dans le but notamment de garantir que les personnes ayant de faibles revenus ou des besoins sociaux spécifiques ne soient pas empêchées d'accéder au service téléphonique accessible public ou d'en faire usage. En plus des dispositions éventuelles prévoyant que les entreprises désignées appliquent des options tarifaires spéciales ou respectent un encadrement des tarifs ou une péréquation géographique, ou encore d'autres mécanismes similaires, les États membres peuvent veiller à ce qu'une aide soit apportée aux consommateurs recensés comme ayant de faibles revenus ou des besoins sociaux spécifiques » (articles 9.2 et 9.3, de la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques).

La portée concrète des obligations des pouvoirs publics en rapport avec le droit à l'eau devrait être précisée car il ne s'agit pas nécessairement d'approvisionner en eau courante chaque domicile (droit au robinet). Le principe général est que chacun doit bénéficier des services publics de l'eau même s'ils ne sont disponibles qu'en certains lieux. Les obligations des pouvoirs publics en matière d'extension des réseaux doivent être fixées avec prudence car il sera difficile et coûteux de desservir tous les logements en zone rurale. Lorsque l'habitat est très dispersé, il faudra prévoir des exceptions ou adaptations à l'accès pour tous¹⁸ et mettre en place des palliatifs, par exemple, installer des points d'eau potable pour les populations éloignées des réseaux et, si nécessaire, créer des installations sanitaires pour ces populations. Personne ne peut être oublié mais le service offert peut varier selon les lieux.

Sur le plan mondial, tous les États, et en particulier ceux en développement, se sont engagés à mettre en œuvre les objectifs du Millénaire. En outre, ils se sont engagés en septembre 2005 à mettre au point d'ici un an des stratégies nationales pour la mise en œuvre des objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier dans le secteur de l'eau¹⁹. Il importe que cet engagement non juridiquement contraignant soit mis en œuvre par tous les pays car il conditionne toute action sérieuse dans ce domaine. Un pays qui n'adopterait pas sa stratégie laisserait planer un doute sur sa volonté de satisfaire ses obligations internationales et ne pourra se plaindre de ne pas recevoir d'aide pour atteindre les objectifs relatifs à l'eau.

18. La Cour européenne des droits de l'homme a précisé que « l'étendue d'une obligation positive varie inévitablement, en fonction de la diversité des situations dans les États contractants et des choix à faire en termes de priorités et de ressources. Cette obligation ne doit pas non plus être interprétée de manière à imposer aux autorités un fardeau insupportable ou excessif ». Arrêt *Özgür Gündem c. Turquie* du 16 mars 2000, n° 23144/93, paragraphe 43, arrêt *Novoseletskiy c. Ukraine* du 22 février 2005, n° 47148/99, paragraphe 70. Cet arrêt met bien en évidence que le droit à l'eau ne doit pas être satisfait tout de suite pour chacun comme veulent le croire les opposants au droit à l'eau.

19. Les États se sont engagés à adopter des stratégies nationales : *"We resolve to adopt, by 2006, and implement comprehensive national development strategies to achieve the internationally agreed development goals and objectives, including the Millennium Development Goals"* (2005 World Summit Outcome : 15 septembre 2005).

Encadré 16.

Les législations nationales : l'eau distribuée doit être potable

En droit communautaire, « les États membres veillent à ce que la distribution d'eaux destinées à la consommation humaine constituant un danger potentiel pour la santé des personnes soit interdite ou à ce que leur utilisation soit restreinte, ou à ce que toute autre mesure nécessaire pour protéger la santé des personnes soit prise. En cas de non-respect des valeurs paramétriques ou des spécifications prévues à l'annexe I, les États membres examinent si ce non-respect présente un risque pour la santé des personnes. Ils prennent des mesures correctives pour rétablir la qualité des eaux lorsque cela est nécessaire pour protéger la santé des personnes » (directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine). En France, le *Code de la santé publique* punit « quiconque, par négligence ou incurie, dégradera des ouvrages publics ou communaux destinés à recevoir ou à conduire des eaux d'alimentation ; quiconque, par négligence ou incurie, laissera introduire des matières excrémentielles ou toute autre matière susceptible de nuire à la salubrité, dans l'eau de source, des fontaines, des puits, des citernes, conduites aqueducs, réservoirs d'eau servant à l'alimentation publique » (article L. 47).

L'eau potable doit être fournie en cas d'urgence

En France, les pouvoirs publics ont mis à la charge des opérateurs les mesures d'urgence concernant la fourniture d'eau potable : « Les exploitants d'un service, destiné au public, d'assainissement, de production ou de distribution d'eau pour la consommation humaine prévoient les mesures nécessaires au maintien de la satisfaction des besoins prioritaires de la population lors des situations de crise ». Cette disposition ne couvre que les crises sur des systèmes existants, pas l'absence de service par manque d'investissements ni les débranchements faits par l'exploitant du fait de la dégradation du réseau ou du non-paiement des factures (Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, article 6.1).

Dans la plupart des pays de l'Union européenne, l'approvisionnement en eau et l'assainissement relèvent de la compétence des collectivités locales. Les collectivités territoriales sont tenues d'assurer un assainissement satisfaisant et, dans certains pays, de créer les réseaux de distribution dans les zones urbaines. Les obligations communautaires concernant l'eau potable et les eaux résiduaires imposeront de lourds investissements en plus des travaux en cours. Le traitement secondaire des eaux résiduaires des municipalités de plus de 2 000 équivalents - habitant devient obligatoire à compter de 2006.

3.1.1. Un service universel : de l'eau pour chacun sans discrimination

Le service de l'eau doit être disponible pour tous sans discrimination. Un premier critère à satisfaire est l'accessibilité physique, c'est-à-dire que les points d'eau doivent être assez nombreux pour éviter aux usagers de passer trop de temps à chercher de l'eau. Ensuite, il faut éviter les discriminations, équiper les banlieues et pas seulement les centres et s'occuper de ceux qui n'ont pas d'assainissement avant d'améliorer la desserte de ceux qui sont déjà servis. Des discriminations en matière d'alimentation en eau peuvent porter sur la continuité du service, la pression de l'eau, sa qualité, les lieux de paiement (éloignés des usagers pauvres), les conditions de paiement ou les garanties. En cas de pénurie, les réductions d'approvisionnement en eau ne doivent pas se limiter aux quartiers pauvres. L'égalité de tous devant la loi implique l'absence de discriminations injustifiées mais autorise des traitements de faveur pour certains usagers tels que les hôpitaux, etc.

3.1.2. Un droit à la qualité : de l'eau vraiment potable

La loi fait généralement obligation de ne distribuer qu'une eau dont la qualité satisfait aux normes de santé publique et oblige les pouvoirs publics à faire les contrôles nécessaires. L'insuffisance de qualité est généralement justiciable. En droit

communautaire, les collectivités sont tenues de contrôler la qualité de l'eau distribuée, d'interdire la consommation d'eau impropre et même de prendre les mesures correctrices pour rétablir la qualité des eaux. Malheureusement, la qualité de l'eau distribuée n'est pas toujours adéquate, surtout dans les petites communes en milieu rural (nitrates, pesticides, micro-organismes pathogènes)²⁰. Dans de trop nombreux cas, la protection des captages n'est pas assurée alors qu'il s'agit d'une obligation légale²¹. Trop de municipalités ne prennent pas toutes les mesures correctrices nécessaires lorsque le réseau est pollué et n'informent pas la population que l'eau ne répond pas aux normes. Des distributeurs ont été condamnés par les tribunaux à fournir de l'eau en bouteille ou par camion-citerne aux populations affectées. Des progrès sont nécessaires dans tous les pays, même les pays les plus développés. Aussi, la loi française contient désormais l'objectif suivant :

« Diminuer par deux, d'ici 2008, le pourcentage de la population alimentée par une eau de distribution publique dont les limites de qualité ne sont pas respectées pour les paramètres microbiologiques et les pesticides »²².

20. En 2002, 5,8 % de la population française a reçu une eau dont la qualité microbiologique n'est pas en permanence exempte de bactéries. En septembre 2005, 180 communes de Seine-et-Marne ont reçu une eau non conforme et dans 72 d'entre elles, la préfecture a recommandé aux enfants et femmes enceintes de ne pas la boire.

21. En France, il y a 30 000 captages d'eau fournissant 17,9 millions de m³ par jour, 15 000 stations de traitement fournissant 16 millions de m³ et 27 000 unités de distribution d'eau alimentant 60 millions d'habitants. Seulement 40 % des captages sont protégés (article L. 1321-2 du *Code de la santé publique*) alors que cela est obligatoire depuis la loi de 1992 ; 66 % de l'eau captée provient des sources souterraines. La qualité de l'eau est généralement bonne mais avec des variations ; 96 % des prélèvements sont conformes aux critères de qualité bactériologique (99,8 % pour les unités de plus de 50 000 habitants mais 90 % seulement pour les unités de moins de 500 habitants). 97,3 % des contrôles satisfont à la limite de 50 mg/l pour les nitrates. Dans 4,3 % des contrôles concernant les pesticides (13 % des débits), il y a non-conformité. La qualité de l'eau des petites communes montagneuses fait problème. Extrait de « L'eau potable en France 2002-2004 », ministère de la Santé, septembre 2005.

22. Objectif n° 22 de la politique de santé publique. Loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.

Pour les personnes qui dépendent pour leur approvisionnement en eau de sources naturelles (puits, sources, etc.), il appartient aux pouvoirs publics de veiller à ce que ces sources ne soient pas polluées. En cas de pollution, ils devraient faire cesser sans retard la pollution et veiller à ce que les usagers disposent en permanence d'eau potable. La Cour européenne des droits de l'homme a déjà condamné un État pour n'avoir pas respecté le droit à l'eau potable du propriétaire d'un puits individuel.

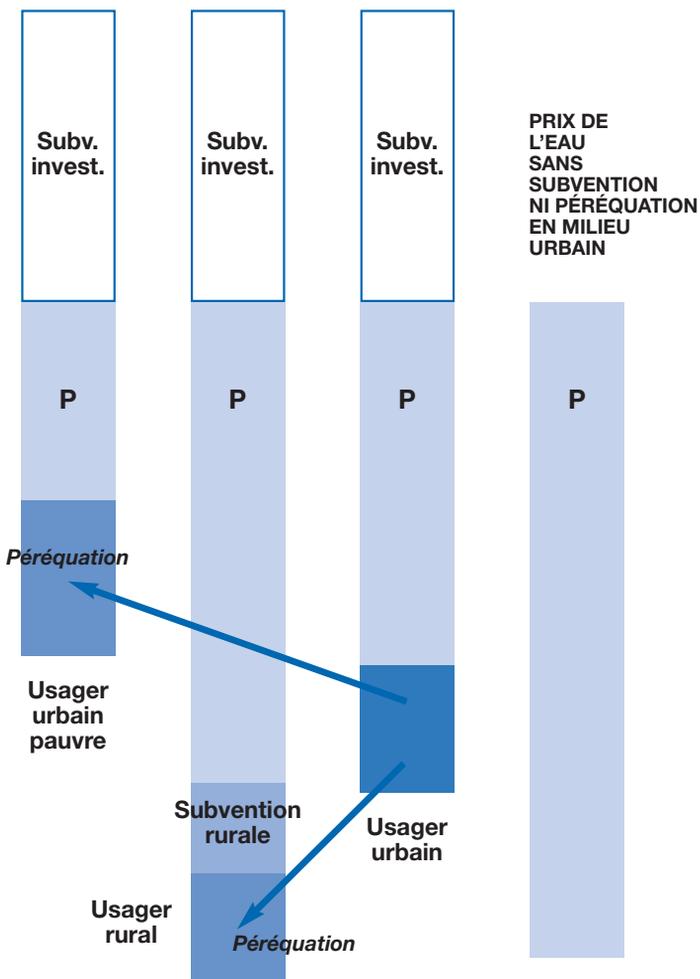
3.1.3. La continuité du service : de l'eau en permanence

La demande des usagers porte sur un service de distribution d'eau qui fonctionne en permanence et, à défaut, au minimum tous les jours quelle que soit la saison. La qualité du service et celle de l'accueil sont des préoccupations à satisfaire par les distributeurs publics ou privés sous le contrôle des pouvoirs publics. Les déficiences des services de l'eau (manque de pression, qualité insuffisante, coupures, etc.) sont généralement la conséquence d'investissements insuffisants, d'un entretien inadéquat des réseaux ou d'un personnel défaillant. Elles sont parfois causées par une tarification insuffisante ou l'absence de services techniques pour assurer la maintenance des équipements (par exemple, pompes en panne).

3.1.4. Une alimentation même en cas d'urgence : de l'eau toujours

Lorsqu'un réseau de distribution est hors d'usage ou à sec, la municipalité doit organiser des livraisons d'eau potable par bouteilles, bonbonnes ou camions-citernes. Il faut aussi prévoir les alimentations d'urgence (installation de « cols de cygne » dans la rue) pour le cas où l'eau potable viendrait à manquer dans des immeubles, voire même installer des bornes-fontaines pour s'assurer que personne ne puisse manquer d'eau potable dans un quartier. Comme ces opérations d'urgence sont coûteuses, il faut prévoir explicitement qui les prendra en charge.

Graphique 2.
Les composants du prix de l'eau



Subv. invest. : subvention pour l'investissement

P : prix payé par l'utilisateur

Subvention rurale : subvention complémentaire pour l'investissement en zone rurale

3.1.5. Une eau abordable pour tous

En Europe, les pouvoirs publics abandonnent progressivement les systèmes de subventions grâce auxquels la plupart des réseaux de distribution ont été construits. La réduction de ces subventions - inscrites dans des lois nationales et dans la directive cadre sur l'eau (article 9 applicable dès 2009) - entraînera une augmentation très sensible du prix de l'eau dans les pays qui ont subventionné l'eau potable jusqu'ici. La graphique 2 montre comment évoluerait le prix de l'eau s'il n'y avait ni subvention, ni péréquation. On constate que le prix de l'eau augmentera dans les villes et dans les zones rurales et que les plus démunis subiront une forte augmentation de prix. Dans les pays en développement, les bailleurs de fonds internationaux imposent parfois l'absence de subventions et une tarification correspondante de l'eau comme condition pour l'octroi de prêts. Une exigence minimale serait que le prix payé pour l'eau par l'ensemble des usagers couvre les coûts de fonctionnement et les autres coûts annuels. Ce principe du recouvrement des coûts de l'eau commence à être inscrit dans les lois (Madagascar) mais ne signifie pas que l'eau soit d'un prix identique pour tous.

Des exceptions à ce principe sont possibles pour des raisons sociales. Pour financer ces exceptions, il faut autoriser les municipalités à prendre des mesures tarifaires qui dérogent au principe de l'égalité des charges du service public (voir section 3.3.2, Cohésion sociale) et prévoir, le cas échéant, la compensation par les pouvoirs publics des charges liées à des tarifs sociaux (Chili, Inde). Souvent, les pouvoirs publics pensent à augmenter le prix de l'eau sans savoir si elle reste abordable et sans mettre en place les systèmes sociaux qui évitent qu'elle devienne inabordable.

3.1.6. Des services de l'eau effectivement contrôlés

L'autorité de régulation et l'audit financier

Les services de l'eau gérés de manière autonome (régies, délégations, etc.) sont généralement soumis à des contrôles par des autorités de régulation et/ou à des

Encadré 17.

Les législations nationales : le recouvrement des coûts de l'eau potable

Le principe de recouvrement / récupération des coûts a été adopté au sein de l'Union européenne (directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000). En droit français, il signifie que « les coûts liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, sont supportés par les utilisateurs en tenant compte des conséquences sociales, environnementales et économiques ainsi que des conditions géographiques et climatiques ». En Finlande, *"the charges for water services must be such that they cover the investments and costs of the water supply plant in the long term. The charges may include only a minimum return on the capital"* (Water Services Act, 119, 2001). Au Burkina Faso, « l'utilisation de l'eau exige de chacun qu'il participe à l'effort de la nation pour en assurer la gestion » (Code de l'eau, article 47). Au Mali, « l'accès au service public doit toujours être payant » (Code de l'eau, article 53).

La surveillance des services de l'eau

En Afrique du Sud, la loi oblige les pouvoirs publics à surveiller les services de l'eau et ces services sont tenus à la transparence : *"The Minister and any relevant Province must monitor the performance of every water services institution in order to ensure (a) compliance with all applicable national standards prescribed under this Act; (b) compliance with all norms and standards for tariffs prescribed under this Act; and (c) compliance with every applicable development plan, policy statement or business plan adopted in terms of this Act. (2) Every water services institution must (a) furnish such information as may be required by the Minister; and (b) allow the Minister access to its books, records and physical assets to the extent necessary for the Minister to carry out the monitoring functions"* (Water Services Act, 1997, article 62.1).

En Algérie, « l'autorité de régulation est chargée de veiller au bon fonctionnement des services publics de l'eau, en prenant en compte, notamment, les intérêts des usagers. Dans le cadre de sa mission, l'autorité de régulation : contribue à la mise en œuvre du dispositif de gestion des services publics de l'eau et à l'établissement des normes et règlements y afférents ; veille au respect des principes régissant les systèmes tarifaires et contrôle les coûts et les tarifs des services publics de l'eau ; effectue toutes enquêtes, expertises, études et publications portant sur l'évaluation de la qualité du service aux usagers » (Loi 05-12 du 4 août 2005 relative à l'eau, article 65).

audits financiers par des chambres des comptes ou des organismes d'audit externe. Ces contrôles permettent de vérifier que les lois sont appliquées, de défendre les intérêts des pouvoirs publics et des usagers en présence d'un monopole naturel, d'éviter des dépenses injustifiées et d'améliorer la qualité du dialogue entre l'opérateur du service de l'eau et le public. Ils contribuent à garantir la pérennité de la ressource et du service et se sont révélés très utiles dans les pays qui ont mis en place un contrôle indépendant et fiable.

Un observatoire des services de l'eau (monitoring)

Le recueil et la publication d'indicateurs de l'action des services de l'eau et des pouvoirs publics dans le domaine de l'eau ont pris une grande importance pour contrôler les politiques de l'eau (qualité, continuité, prix, disponibilité, etc.). Parmi ces indicateurs, il faut citer par exemple le nombre de nouveaux branchements, de nouvelles bornes-fontaines, de latrines, la proportion des personnes sans accès à l'eau ou à l'assainissement, le dénombrement des points d'eau par habitant, le taux de fonctionnement continu des points d'eau, le volume de crédits publics pour l'accès à l'eau et à l'assainissement, le taux d'utilisation de ces crédits, la proportion des dépenses publiques dans ce domaine, l'existence d'un budget identifié pour l'assainissement, l'évolution des dépenses effectuées et des résultats obtenus dans les zones urbaines ou rurales pour satisfaire les objectifs de Johannesburg. Un premier observatoire international devrait être mis en place dans le cadre africain (NEPAD).

71

3.1.7. La délégation de gestion : des missions de service public à charge du secteur privé

Les usagers portent généralement un intérêt particulier à ce que « leur » service de l'eau soit géré selon des modalités de leur choix (régie ou gestion déléguée) en remplissant les missions de service public. Face aux tendances à la libéralisation des services publics, certains parlements ont créé des obstacles à toute forme de privatisation du

Encadré 18.

Les législations nationales : en Uruguay, les services de l'eau relèvent du secteur public

L'Uruguay a décidé d'inscrire dans sa constitution : *“El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.”* (Réforme constitutionnelle du 31 octobre 2004, article 47). D'autres modalités de gestion des services de l'eau existent telles que la privatisation (Angleterre), la concession, la délégation de service (France), la régie (Pays-Bas, Suède, etc.). En Côte d'Ivoire, au Bénin et au Sénégal, le service public est géré dans le cadre d'une concession. Au Mali, les régies directes sont interdites. Au contraire, au Burkina Faso, la gestion de l'eau est publique.

La sécurité des investissements

Dans le projet de loi sur l'eau du Guatemala, il est fait mention de la sécurité juridique des investissements : *“El agua es un recurso estratégico para el desarrollo económico nacional y el Estado garantiza las condiciones que otorgan seguridad jurídica a la inversión privada en su aprovechamiento, así como las que permitan financiar su gestión integrada y sostenible”* (projet en discussion, 2005).

L'équilibre des contrats de délégation

Le nouveau *Code de l'eau* de la Mauritanie (2005) prend en compte les risques encourus par les délégataires. Il spécifie que « toute modification de la délégation ou du cahier des charges qui affecte les obligations de son titulaire devra prendre en compte l'équilibre économique et financier de la délégation » (article 54) et que « les principes de la tarification de l'eau devront prendre en compte les exigences de l'équilibre économique et financier des délégataires. Les délégataires ont l'obligation de tenir une comptabilité analytique » (article 66).

secteur de l'eau (Belgique, Pays-Bas, Uruguay). En revanche, certains bailleurs de fonds internationaux exigent la mise en place d'un partenariat public-privé pour améliorer l'efficacité de la gestion du service de l'eau. Pour éviter des débats stériles, la loi nationale devrait préciser l'ampleur des missions de service public imposées aux opérateurs du service de l'eau, les éléments importants des contrats de délégation ainsi que les conditions du passage du public au privé et du retour du privé au public.

3.1.8. Un environnement juridique favorable aux investissements

Dans le secteur de l'eau, la part consacrée à l'amortissement des investissements, dans le coût total, est très importante et la durée d'amortissement des installations est très longue. Aussi les investisseurs privilégient-ils souvent d'autres secteurs économiques plus rapidement « rentables ». Certains pays qui cherchent à attirer des investissements extérieurs ont pris des dispositions pour protéger ou sécuriser ces investissements et pour régler les différends qui peuvent survenir avec les investisseurs²³. Les difficultés rencontrées récemment dans les pays en développement par de grandes entreprises du secteur de l'eau illustrent la nécessité de créer et de maintenir un environnement juridique favorable pour les investissements, et de veiller à ce que les termes des partenariats publics-privés soient respectés de bonne foi par toutes les parties (pas de modifications unilatérales, respect de l'équilibre des contrats, etc.).

73

Remarque : pas de devoir sans droit. Mise en œuvre de la subsidiarité

Étant donné les responsabilités importantes des pouvoirs publics concernant le secteur de l'eau, il apparaît nécessaire de veiller à ce qu'ils aient les compétences et

23. Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), institution d'arbitrage créée par la Convention de Washington du 18 mars 1965 pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d'autres États, ratifiée par 136 États. Cette instance est saisie de huit affaires concernant des services de l'eau en Argentine, Bolivie et Tanzanie (Suez, Vivendi, Saur, Bechtel, Azurix, Elwater, etc.).

Encadré 19.

Les législations nationales : l'information des usagers

En Finlande, la loi précise que : *“A water supply plant must provide sufficient information concerning the quality of household water supplied by the plant and level of wastewater purification and the composition of the charges collected for water services”* (Water Services Act 119/2001, section 16). Des dispositions similaires existent aux Pays-Bas.

La participation des usagers

Les formes de participation, la place des usagers et leur rôle varient beaucoup entre les pays. La consultation des usagers est parfois une obligation juridique. Au Royaume-Uni, un Conseil central des usagers et dix comités régionaux fonctionnent auprès de l'*Office of Water Services* (OFWAT) qui les consulte sur les questions des normes du service, des prix et des tarifs. La constitution argentine prévoit l'information des usagers de l'eau et la création de comités d'usagers auprès des organes de contrôle chargés de l'eau : *“La legislación establecerá los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control”* (article 42.3).

En Nouvelle-Zélande, la procédure de consultation du public est obligatoire pour les questions importantes du secteur de l'eau potable (*N.Z. Local Govt. Act 2002*, section 83-84). Une procédure similaire existe en Australie pour le territoire de la capitale (*Australian Utilities Act, 2000*, n° 65, 2002, section 36).

En France, les usagers des services publics sont représentés au sein de commissions consultatives des services publics locaux qui sont notamment chargées de l'examen du rapport sur la qualité et les prix de l'eau et des délégations de gestion (Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité).

Au Maroc, une Commission paritaire des administrations et des usagers contribue à la préparation des plans et des actions des communes (article 101 de la loi 10-95 sur l'eau). Au Burkina Faso, des associations d'usagers de l'eau gèrent au niveau des villages les infrastructures rurales à travers des licences d'exploitation. Au Kirghizistan, les services ruraux de l'eau sont établis et gérés par des associations locales d'usagers de l'eau potable (Loi n° 81 du 29 septembre 2000 amendant la loi sur l'eau potable).

les moyens nécessaires pour exercer ces responsabilités. Les législations anciennes de l'eau mériteraient d'être rajeunies pour tenir compte du progrès économique et des nouvelles technologies. Les pouvoirs publics devraient notamment exercer des responsabilités particulières pour la protection des eaux souterraines qui risquent d'être épuisées ou polluées.

Lorsque le service de l'eau est dévolu aux collectivités locales, il faudra s'assurer que ces collectivités puissent effectivement exercer leurs nouvelles compétences, choisir les solutions techniques adaptées, financer les équipements et assurer leur maintenance, percevoir des redevances, etc. Des lois particulières et des institutions nouvelles peuvent se révéler nécessaires car les autorités décentralisées manquent parfois d'autonomie en matière de fiscalité.

3.2. Droits et devoirs des usagers

La reconnaissance d'un droit individuel à l'eau a pour corollaire l'existence de devoirs individuels pour préserver la ressource en eau et contribuer à sa pérennité. En particulier, chacun doit réduire les gaspillages d'eau et parfois même recueillir l'eau de pluie, éviter les pollutions, mettre en place les assainissements et contribuer au paiement du service reçu et des actions de solidarité. L'ensemble des droits et des devoirs des usagers concernant une ressource commune conduit à reconnaître à chacun le droit individuel à une plus grande implication dans les services de l'eau (droits procéduraux).

75

3.2.1. Les droits procéduraux des usagers : information, participation et recours

Alors que pendant longtemps, les services de l'eau ont fonctionné comme des services publics sous le seul contrôle des élus et des administrations, il apparaît utile de renforcer le contrôle de ces services. La tendance actuelle est d'appliquer dans le

cas des services de l'eau les principes relatifs aux aspects environnementaux et à la santé publique de la Convention d'Aarhus relative à l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement et, ensuite, d'étendre l'application de ces principes à d'autres éléments tels que la bonne gestion des services de l'eau (gouvernance), les plans d'extension des réseaux, la tarification efficace et équitable de l'eau, la protection des usagers contre les coupures d'eau, le choix des modes de gestion, etc. Certains pays offrent une formation pour que les usagers puissent participer de façon efficace.

Information. Une gestion plus transparente

Les usagers sont très désireux d'être tenus au courant de la qualité de l'eau, des prix, du choix du mode de gestion et souffrent d'une certaine opacité de l'information, surtout en matière de prix ou de renouvellement des contrats de délégation. Dans la plupart des pays, la loi oblige les pouvoirs publics à publier les données sur la qualité de l'eau et les gestionnaires de services de l'eau à publier un rapport annuel. La loi prescrit parfois le contenu de ce rapport qui est mis à disposition du public (qui reçoit en outre des informations directement par courrier ou affichage ; France, décret n° 2005-236 du 14/03/2005, *US Safe Drinking Water Act*, etc.).

Participation au processus de décision. Une plus grande implication citoyenne

La participation des usagers et, en particulier, des femmes, constitue une exigence croissante ; elle est liée à l'exercice de la démocratie participative en Europe (Constitution européenne, article I.46 al. 3 et I. 47) et dans d'autres pays où les citoyens interviennent dans les choix des pouvoirs publics (par exemple, Porto Alegre au Brésil). Elle est devenue une obligation pour les stratégies de l'eau et les plans de gestion des bassins (directive cadre sur l'eau, article 14). Des commissions consultatives d'usagers des services publics auprès des opérateurs de ces services ou des autorités municipales sont parfois créées par la loi. Les usagers participent aussi aux discussions relatives aux services de l'eau au travers d'associations ou d'organes représentatifs

professionnels qui sont consultés directement par les pouvoirs publics. Dans quelques pays, les usagers sont invités par les pouvoirs locaux à s'exprimer (enquête publique) sur les questions importantes relatives à l'eau potable et à l'assainissement (au Honduras, un référendum doit précéder toute privatisation). En outre, des débats publics (*hearings*) sont parfois organisés sur des questions importantes (Arménie, Chili, États-Unis, Kazakhstan, Nouvelle-Zélande, Ukraine, etc.).

Accès à la justice. Recours administratifs et judiciaires

Les usagers ont normalement la possibilité de faire appel aux tribunaux si leur droit à l'eau comme consommateur, usager ou citoyen n'est pas respecté. Il s'agit, par exemple, de cas où l'eau distribuée est polluée (nitrates, pesticides), où les eaux résiduaires ne sont pas collectées (pollution bactériologique), où il manque des bornes-fontaines ou des latrines (près des bidonvilles), où la municipalité n'a pas fait les extensions ou les réparations du réseau, où des pompages excessifs dans les nappes ont privé les usagers d'eau, où l'opérateur a débranché un abonné pour cause d'impayé et où le maire a refusé de laisser desservir certains usagers. Lorsqu'ils sont saisis, les tribunaux civils ont tendance à faire prévaloir le droit à l'eau sur les autres droits et tiennent de plus en plus compte des conventions internationales. Vu le faible enjeu économique des litiges individuels portant sur l'eau potable, les actions devant les tribunaux ne sont envisageables que dans le cadre de plaintes conjointes ou en cas d'atteintes graves à la santé. Les associations ont un grand rôle à jouer mais ne sont pas toujours autorisées à ester en justice dans ce genre de litige car elles ne peuvent pas défendre des intérêts collectifs.

3.2.2. Les obligations financières des usagers : l'eau est un service payant

Les services de l'eau ne peuvent fonctionner de manière pérenne que si les usagers supportent l'ensemble des coûts d'approvisionnement, d'assainissement et des taxes, déduction faite des subventions. Le principe général est que « chacun a l'obligation de

Encadré 20.

Les jurisprudences nationales : les tribunaux protègent les droits des usagers

Au Royaume-Uni, la *High Court* "*The Queen v. Director General of Water Services ex parte Oldham MBC and others*" (jugement du 30 janvier 1998) a décidé que les 15 000 compteurs à prépaiement, installés depuis 1995 avec l'accord exprès de chaque abonné, et qui ont pour effet de couper l'eau automatiquement en cas de non-chargement, sont illégaux pour le motif qu'ils contournent les procédures légales et les délais prévus dans la *Water Industry Act* (1991) pour régler les difficultés que les coupures occasionnent pour l'abonné.

Au Brésil, la Cour suprême a jugé qu'il était illégal d'interrompre la fourniture d'un service de base même en cas de défaut de paiement. La Cour d'appel de l'État de Parana a obligé le distributeur à rétablir la distribution d'eau débranchée pour manque de paiement. Des jugements similaires ont été rendus en Argentine, Afrique du Sud, France et Inde.

En Suède, le *Public Water and Wastewater Plant Act* (1970, 244) oblige les municipalités à organiser l'approvisionnement en eau et l'assainissement « pour protéger la santé de leur population urbaine ». Si les installations sont inadéquates pour les besoins de santé des résidents de la municipalité, le tribunal administratif du comté peut ordonner aux municipalités de remplir leurs obligations sous peine d'amende. La Cour suprême administrative a déjà obligé une municipalité à installer des équipements car ceux qui existaient étaient inadéquats (R 1968, 76). Un jugement similaire (R 1975, 12) visait l'équipement insuffisant d'une zone urbaine. En France, les tribunaux ont condamné un distributeur à fournir de l'eau en bouteille aux habitants desservis par de l'eau hors normes.

En Afrique du Sud, la Cour constitutionnelle a examiné le cas d'un bidonville sans eau. Se basant sur la constitution, elle a déclaré : "*The Constitution obliges the state to act positively to ameliorate these conditions. The obligation is to provide access to housing, health-care, sufficient food and water, and social security to those unable to support themselves and their dependants*" (arrêt *Government of RSA and others v. Grootboom and others*). Cet arrêt insiste sur la nécessité de traiter en priorité ceux qui sont le plus dans le besoin, comme les habitants d'un bidonville ; il ordonne l'installation, dans les trois mois, de 20 robinets et de 20 toilettes permanentes aux frais de la municipalité avec le soutien financier du gouvernement provincial.

En Colombie, la Cour constitutionnelle a estimé que le manque d'eau potable est une atteinte au droit fondamental à la vie et que l'accès à l'eau et à l'assainissement constitue un droit constitutionnel fondamental qui doit être protégé (T-578 [1992], T-140 [1994], T-207 [1995]). Dans un arrêt T-410 (2003), la Cour précise que l'eau fournie doit être potable.

contribuer à la couverture des coûts d'approvisionnement en eau et d'assainissement » étant entendu que la contribution payée peut être ajustée aux capacités contributives de l'usager. Les plus pauvres payeront leur eau à un tarif réduit ; à défaut, des mesures d'effet équivalent seront prises pour que le prix ne soit pas un obstacle à l'exercice du droit à l'eau.

Le droit à une quantité minimale d'eau à titre gratuit pour tous n'est pratiqué que dans très peu de pays : Afrique du Sud (200 l/j/ménage), Irlande (illimité), Turkménistan (250 l/j/pers.) car la grande majorité des pays fait payer l'eau distribuée à partir du premier litre. En outre, beaucoup de pays exigent le paiement d'un abonnement, ce qui rend l'eau coûteuse pour celui qui ne peut s'en payer qu'un minimum. Lorsqu'il n'existe pas de compteurs, on peut utiliser une tarification forfaitaire fondée sur la taille de l'habitation, son quartier, sa valeur foncière, le nombre de robinets, de fenêtres ou la surface habitable. Dans beaucoup de pays, le prix payé pour l'eau ne dépend que de la consommation (potentielle et réelle). On distingue la tarification proportionnelle (abonnement et prix unique par m³) de la tarification progressive dans laquelle le prix du mètre cube augmente avec la consommation. La pose de compteurs individuels devient une obligation, même dans les habitats collectifs.

La tarification de l'eau relève de décisions prises par les pouvoirs publics. Elle peut être conçue pour poursuivre simultanément des objectifs économiques (recouvrement des coûts), des objectifs écologiques (compteurs) et des objectifs sociaux comme la cohésion sociale et territoriale, à condition d'introduire dans l'établissement de la facture d'autres considérations que la seule consommation d'eau (potentielle et réelle).

Compte tenu du principe de l'égalité d'accès aux services publics, il faut parfois une loi pour autoriser la mise en place d'une tarification progressive (prix croissant avec la consommation) et surtout une tarification sociale (prix réduit pour certaines catégories de personnes). De même, il faut parfois autoriser le recours à des tarifs différents selon

Encadré 21.

Les législations nationales : Madagascar organise le recouvrement des coûts

A Madagascar, la loi fixe les principes applicables pour la tarification de l'eau :

« La politique tarifaire et de recouvrement des coûts des services d'eau potable et d'assainissement doit respecter les principes suivants :

- l'accès au service public de l'eau, que ce soit aux points d'eau collectifs ou aux branchements individuels, est payant ;
- pour chaque système d'eau et d'assainissement, les tarifs applicables doivent permettre l'équilibre financier des gestionnaires de systèmes et tendre vers le recouvrement complet des coûts ;
- les coûts d'investissement et d'exploitation, d'une part, et la capacité de paiement des usagers, d'autre part, sont pris en compte dans les principes de tarification de l'eau et de fixation des redevances pour l'assainissement ;
- les produits encaissés par les maîtres d'ouvrages et gestionnaires au titre des services d'eau potable et d'assainissement sont des recettes affectées à ces seuls services ;
- les systèmes tarifaires doivent comprendre des dispositions permettant l'accès au service universel de l'eau potable des consommateurs domestiques ayant les plus faibles revenus ». (Loi 98-029 du 20 janvier 1999 portant *Code de l'eau*, article 54).

Le Mali fait appel à la tarification progressive

Au Mali, « les tarifs des volumes d'eau consommés par les consommateurs domestiques doivent obligatoirement comprendre une tranche sociale à tarif préférentiel dont le niveau en mètre cube ne peut être supérieur à un seuil fixé par directive de la Commission de régulation. Les consommations, au-delà de cette tranche sociale, peuvent être facturées selon des tarifs progressifs par tranches, compatibles avec la capacité de paiement des usagers, la structure des consommations et la viabilité financière de l'exploitation.

Les fournitures aux gestionnaires des bornes-fontaines sont des fournitures en gros et leur tarif doit être celui applicable à la tranche sociale des consommations domestiques. Les fournitures aux bornes-fontaines et à la première tranche sociale domestique sont exemptes de toutes taxes et surtaxes locales » (article 54, Loi n° 02-006 du 31 janvier 2002 portant *Code de l'eau*).

les usages de l'eau potable (ménages, industrie, exploitations agricoles, etc.). Le prix payé pourra aussi dépendre du mode de distribution ; ainsi, la même eau peut être bon marché aux bornes-fontaines et plus chère en cas de distribution dans les logements ou les entreprises.

3.3. Les devoirs de solidarité au plan interne

La solidarité consiste principalement pour les usagers qui ont accès à l'eau et à l'assainissement à venir en aide aux autres usagers pour que ceux-ci bénéficient eux aussi d'un tel accès à des conditions plus abordables. Les principaux bénéficiaires de cette solidarité sont les habitants des zones rurales (car il est coûteux d'équiper ces zones) et les personnes démunies qui ne peuvent payer l'eau. La proportion des bénéficiaires dans la population des pays industrialisés est assez faible (en France, 14 % des habitants sont en zone rurale et 3 % des usagers sont des pauvres vivant principalement en zone urbaine). La solidarité pour l'eau peut être organisée dans le cadre plus général de l'action sociale ou dans des cadres plus spécifiques comme le logement ou les services essentiels. La solidarité pour l'eau peut être financée par les budgets publics (contribuables), par des subventions croisées entre usagers domestiques, par des subventions croisées entre les usagers domestiques et les usagers industriels et commerciaux (péréquations) et par des dons d'organismes caritatifs. L'aide au développement d'origine publique, décentralisée ou privée contribue à l'accès à l'eau dans les pays les plus démunis. Le schéma des financements est donné au graphique 3.

Les redevances et taxes sur l'eau permettent d'organiser la solidarité dans ce domaine en dehors des cadres budgétaires. Ce type de financement n'est pas toujours accepté par les autorités financières qui ont une préférence pour l'unicité budgétaire. En l'absence de textes autorisant des péréquations, seules les ressources budgétaires

et les dons peuvent financer l'eau des usagers sans accès à l'eau. Les taxes sur les prélèvements d'eau ont été utilisées pour subventionner l'extension des réseaux (Buenos-Aires, Maroc), construire des adductions d'eau en zone rurale (France), contribuer à la cohésion sociale entre usagers (Belgique), apporter une aide pour l'eau des populations pauvres du tiers monde (France).

3.3.1. Cohésion territoriale : de l'eau partout

L'eau pour tous signifie souvent qu'il faut améliorer l'accès à l'eau dans les zones rurales et les zones périphériques urbaines souvent mal desservies. Des actions de solidarité au niveau territorial sont mises en œuvre dans de nombreux pays, notamment au Burkina Faso, en France et au Sénégal. Au Maroc, les habitants des villes payent une redevance sur l'eau pour financer l'équipement des zones rurales.

Les agences de bassin en France recueillent une redevance sur les rejets d'eaux résiduaires en vue de financer les stations d'épuration là où elles manquent. De même, une redevance sur les prélèvements d'eau peut financer les nouvelles adductions d'eau dans les zones rurales. La fixation d'un prix unique dans une zone de couverture d'un service de l'eau permet de réduire le prix de l'eau pour des usagers qui se trouvent dans des zones les plus chères à desservir (subvention croisée ou péréquation). L'État intervient parfois pour harmoniser ou uniformiser le prix de l'eau potable dans le pays (République tchèque, Slovaquie, Tunisie).

3.3.2. Cohésion sociale : de l'eau pour tous

Traditionnellement, chacun avait accès à l'eau gratuitement (eau de source, puits, fontaines publiques, etc.) mais l'eau distribuée était payante. Le prix croissant de l'eau distribuée crée chez les plus démunis des difficultés économiques qu'il est nécessaire de surmonter en vue de garantir l'accès à l'eau pour tous. Le problème ne se pose pas

lorsque l'eau est bon marché et que son prix ne couvre pas l'assainissement mais peut devenir aigu dans les régions où l'eau potable est chère (plus de 4 euros par m³ en Europe). La réduction des subventions aboutit à renchérir les coûts de branchement pour les nouveaux abonnés.

3.3.2.1. De l'eau à un prix abordable

Bien que peu coûteuse par unité de poids, l'eau distribuée par les réseaux représente désormais un poste non négligeable dans le budget des ménages les plus pauvres et risque de n'être plus abordable dans les régions ou municipalités où l'eau est devenue chère. La proportion de personnes pour qui l'eau est chère varie de quelques pour cent dans les pays développés²⁴ à plus de 50 % dans les pays les moins développés. Bien que le concept de prix abordable soit un principe juridiquement reconnu, notamment en droit communautaire, il reste à l'exprimer de façon concrète pour qu'il devienne effectif. Dans le cas de l'eau potable, le seuil à partir duquel l'eau paraît inabordable pour un ménage varie de 3 à 6 % du budget familial consacré à l'eau, la limite variant avec le niveau de développement économique. Dans les pays les plus pauvres, les usagers doivent parfois consacrer une part si importante de leur budget à l'eau qu'ils choisissent de consommer de l'eau malsaine en supplément de l'eau qu'ils acquièrent à prix élevé auprès de marchands. Ainsi, à El Alto (Bolivie), une famille pauvre raccordée au réseau paye 1.55 dollar /mois pour 7 m³ mais, s'il n'y a pas de branchement, le prix de l'eau passe à 4,78 dollars/mois pour 2 m³ d'eau de marchand.

Le « droit à l'eau pour tous » signifie qu'il faut prendre des mesures spécifiques pour que chacun puisse disposer d'eau même si les ressources du ménage sont très faibles. Une première solution consiste à veiller à ce que chacun dispose de revenus

24. En France, 2,6 millions de personnes bénéficient de l'aide alimentaire (147,5 M. euros par an) et reçoivent 25 kg de nourriture par personne aidée et par an. Plus de 66 millions de repas sont distribués chaque année par les « Restos du Cœur » et d'autres organismes interviennent en parallèle.

suffisants, par exemple en fournissant un emploi, des allocations sociales, des aides au logement et/ou des aides d'urgence. Elle est mise en œuvre dans les pays développés qui ont d'importants programmes sociaux²⁵ mais se heurtent à des contraintes budgétaires. Une deuxième solution consiste à fournir une aide spécifique qui ne peut servir qu'à acquérir de l'eau, par exemple une aide pour l'eau financée par le budget social de la municipalité ou une réduction tarifaire sur l'achat d'une quantité limitée d'eau financée par les usagers. Dans ces conditions, l'eau redevient abordable pour les bénéficiaires de l'aide.

La tarification progressive, c'est-à-dire la tarification d'une première tranche de consommation à prix réduit pour tous, permet en principe de surmonter l'obstacle du prix pour les petits consommateurs. Elle est utilisée dans de très nombreux pays notamment en Afrique du Sud, Argentine, Algérie, Belgique, Burkina Faso, Bolivie, Brésil, Colombie, Costa-Rica, Côte d'Ivoire, Croatie, Espagne, États-Unis, Grèce, Guinée, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Maroc, Mali, Mauritanie, Népal, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Philippines, Portugal, Sénégal, Sri Lanka, Turquie, Tunisie, Uruguay. Elle est également utilisée en France mais sur une petite échelle. Elle a l'inconvénient d'être défavorable aux familles nombreuses. Dans quelques cas, la première tranche est gratuite (Afrique du Sud, Colombie). Le tarif de cette tranche est souvent utilisé pour les bornes-fontaines.

Une solution plus élaborée (dite tarification « sociale ») consiste à prendre en compte, dans le tarif, la composition de la famille de l'utilisateur (Belgique, Brésil, Espagne, Grèce, Iran, Luxembourg, Malte, Royaume-Uni, Tunisie, Vietnam) ou ses revenus, en plus de la consommation d'eau. Les plus pauvres bénéficient d'un prix réduit dans les

25. Dans l'Union européenne, les budgets sociaux varient de 58,7 % du PIB en Suède à 34,2 % en Lituanie. La France y consacre 53,6 % et le Royaume-Uni, 43,5 %. Ces budgets sociaux sont beaucoup plus faibles dans les pays en développement.

Encadré 22.

Les législations nationales : la Flandre met en œuvre une tarification sociale

En Flandre (Belgique), un tarif social a été introduit afin de tenir compte à la fois de la consommation d'eau et de la composition du ménage et des revenus de l'abonné. Le prix de l'eau est fondé sur la base d'un tarif progressif qui dépend de la consommation par personne du ménage. Cette solution encourage les économies d'eau et évite de pénaliser les familles nombreuses du fait du recours à la tarification progressive. Elle fait bénéficier chaque ménage de 15 m³ d'eau par personne et par an pour lesquels seul l'assainissement est payant. En outre, les personnes les plus démunies (2,5 % de la population) sont exonérées de ce paiement, ce qui aboutit à leur fournir gratuitement 41 litres d'eau par jour et par personne (gratuité ciblée et limitée).

Le Venezuela et la Colombie organisent les péréquations tarifaires

Au Venezuela, le tarif de l'eau peut être augmenté "*para contribuir al financiamiento de las tarifas de los consumos básicos de los suscriptores de demostrada baja capacidad de pago establecidos dentro de la misma Unidad de Gestión*" (*Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento*, 2001, article 102). En Colombie, la loi répartit la population en six strates et organise un système de subventions croisées de l'eau fournie aux trois strates inférieures de la population financé par un surcoût maximal de 20 % supporté par les deux strates supérieures et par les usagers non domestiques, exception faite des services hospitaliers, éducatifs et sociaux (Lois 142 et 143 de 1994).

Le droit à une aide pour payer l'eau

Les régions wallonne et Bruxelles-Capitale en Belgique ont, chacune, créé un fonds social de l'eau financé par une redevance sur l'eau distribuée (1,25 centime d'euro par m³ en région wallonne et 1 centime d'euro par m³ à Bruxelles). Ces fonds sont utilisés par les centres d'action sociale pour prendre en charge les impayés d'eau des plus démunis. Une partie de ces fonds sert au fonctionnement de ces centres. L'aide pour l'eau des plus démunis coûte environ 0,6 euro par habitant et par an.

Un mécanisme semblable existe en France où « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques » (Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, article 65). Un fonds de solidarité accorde des aides financières à des personnes « qui se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement des fournitures d'eau, d'énergie et de services téléphoniques ». Ce fonds, désormais géré au niveau départemental, est financé pour l'essentiel par les budgets départementaux. Les collectivités territoriales et les distributeurs d'eau et d'énergie doivent en principe lui apporter leur concours.

pays suivants : Afrique du Sud, Argentine, Australie, Brésil, Bulgarie, Chili, Colombie, Espagne, États-Unis, Flandre (Belgique), Gabon, Guatemala, Japon, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Portugal, Royaume-Uni, Venezuela. Dans certains pays, on tient compte du statut (pensionnés en Australie), de l'état marital (veuves au Mexique), de l'état de santé (maladies nécessitant beaucoup d'eau en Angleterre et en Australie). Dans de nombreux pays, les usagers domestiques bénéficient d'une tarification inférieure à celle des autres usagers (subvention croisée). Il s'agit notamment des nouveaux États indépendants, de la Bolivie, du Brésil, du Costa-Rica, du Nicaragua, du Pérou.

Les mesures de tarification progressive ou sociale doivent souvent être autorisées par la loi car elles introduisent des traitements différents entre les usagers. En Colombie, par exemple, le prix de l'eau augmente avec le revenu (la population est divisée en six classes selon le type d'habitat). Au Chili, des réductions du prix de l'eau sont attribuées à des personnes de faible niveau socio-économique de sorte que l'eau ne représente pas plus d'environ 5 % dans le budget des ménages. A Aguascalientes (Mexique), une taxe sur la consommation d'eau alimente un fonds qui finance un rabais sur le prix de l'eau des plus démunis (15 % des usagers). L'aide peut aussi porter sur les frais de branchement (Maroc) ou même les frais d'abonnement qui pénalisent lourdement les usagers pauvres qui consomment peu d'eau²⁶.

Finalement, l'aide peut prendre la forme d'une réduction sur les dettes d'eau au moment du paiement de ces dettes (Wallonie et Bruxelles [Belgique], Budapest, France, Royaume-Uni). En fait, ce type d'aide n'atteint pas toujours un grand nombre des bénéficiaires potentiels car beaucoup de personnes hésitent à demander une aide alors qu'elles estiment avoir droit à une réduction ou un tarif réduit.

26. Il n'y a pas d'abonnement (part fixe) en Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque et une partie de la Corée. En Tunisie et en Turquie (Istanbul), les gros usagers ne bénéficient pas du tarif social.

Encadré 23.

**Les législations nationales :
comparaison des pratiques concernant l'eau des pauvres**

	Belgique	Luxembourg	France	Espagne	Royaume-Uni
Aide sociale	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Aide dettes eau	Oui	-	Oui	Oui	Oui
Tarif familial	Oui	Oui	NON	Oui	Oui
Tarif pauvres	Oui	Oui	NON	Oui	Oui
Pas de coupures	Oui	Oui	NON	NON	Oui

De l'eau pour les « gens du voyage »

En France, depuis 1990, les communes de plus de 5 000 habitants doivent mettre à disposition des « gens du voyage » des aires aménagées : « Chaque place de caravane est dotée d'un accès aisé aux équipements sanitaires ainsi qu'à l'alimentation en eau potable et à l'électricité ». Une redevance d'usage est prévue (par exemple, 10 euros par semaine pour l'eau et l'électricité). L'inexécution de cette obligation entraîne la responsabilité de la commune, notamment en l'absence de distribution d'eau.

De l'eau pour les plus démunis

A Paris, l'accès à l'eau potable et à l'assainissement ne pose plus de problèmes particuliers. Toutefois, il reste encore à éradiquer les logements insalubres sans eau et à tenir compte des besoins spécifiques des personnes vivant dans la rue (SDF). L'eau coule gratuitement aux fontaines Wallace et à de nombreuses bornes-fontaines. La mairie met à la disposition de tous 18 bains douches gratuits et 36 toilettes publiques gratuites (la population concernée est de l'ordre de 20 000 personnes). Le fonds solidarité logement (FSL) intervient pour couvrir les dettes d'eau comprises dans les charges locatives. Les coupures d'eau d'usagers démunis sont très rares car il y a très peu de compteurs individuels. Certaines copropriétés « en difficulté » perdent leur approvisionnement en eau, notamment des copropriétés mal gérées et des squats. Une centaine de « cols de cygne » sont en place dans les rues pour assurer l'approvisionnement en eau des immeubles débranchés. Des accords particuliers ont été passés entre des opérateurs de service de l'eau et des ONG pour garantir la fourniture d'eau à des squats et le paiement de l'eau fournie.

La tendance actuelle promue notamment par la Commission du développement durable des Nations unies est de cibler les aides pour l'eau sur les populations qui en ont le plus besoin (habitants de quartiers défavorisés, pensionnés, pauvres, etc.) et de cesser de subventionner l'eau potable pour tous. L'efficacité de cette politique se mesure par le nombre de bénéficiaires réels parmi les bénéficiaires potentiels.

Pour couvrir les situations les plus extrêmes, il faut prévoir la mise en place d'une distribution gratuite d'eau pour les plus démunis afin de ne pas priver quiconque d'eau pour boire ou pour se laver. Pendant longtemps, on a fait appel à des bornes-fontaines mais si elles disparaissent, il faudra prévoir d'autres solutions.

Les mesures en faveur de l'accès à l'eau des personnes démunies sont une mission de service public et une charge financière pour la collectivité. Leur financement peut incomber aux pouvoirs publics (Australie, Chili), aux autres usagers des services de l'eau (Belgique) ou aux deux (Afrique du Sud). Dans beaucoup de pays, aucune mesure tarifaire n'est prise et l'aide pour l'eau est financée par les budgets sociaux (aide sociale). Afin de financer des mesures sociales hors budget, il faut souvent adopter des dispositions législatives qui autorisent la perception de redevances sur les prélèvements d'eau au niveau décentralisé (local, départemental, bassin) ou qui introduisent des taux différents pour des redevances existantes (taux plus élevé pour certaines catégories d'usagers ou d'usages), voire pour subventionner le prix de l'eau de certaines catégories de ménages par la facture d'électricité (Gabon, Maroc).

3.3.2.2. De l'eau pour les groupes vulnérables

L'accès à l'eau concerne aussi les personnes qui vivent en marge de la société comme les gens du voyage (Tziganes et autres), les minorités (autochtones, indigènes, peuples premiers, etc.), les « sans-papiers » (immigrés illégaux), les personnes sans domicile fixe (SDF). Des mesures particulières dans le secteur de l'eau sont prises en leur faveur dans de nombreux pays (Canada, États-Unis, France, Irlande, Mexique,

Encadré 24.

Les législations nationales : financer l'aide décentralisée pour l'eau du tiers monde

La manière la plus rationnelle pour recueillir auprès de chaque usager une petite aide pour favoriser l'accès à l'eau dans les pays en développement consiste à percevoir une taxe sur les factures d'eau ou autoriser les organismes décentralisés qui prélèvent ces taxes ou redevances à en utiliser une partie pour promouvoir l'accès à l'eau. Dans beaucoup de pays, cette approche doit être autorisée par une loi. En France, la loi Oudin donne cette autorisation : « Les communes... peuvent, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités » (Loi 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement).

Le secteur de l'eau anglais apporte son aide pour l'eau du tiers monde

Au Royaume-Uni, les entreprises privées du secteur de l'eau soutiennent officiellement les actions de *WaterAid* pour l'eau du tiers monde. Elles mettent des volontaires à disposition, font des donations et rendent compte des actions caritatives dans leurs informations promotionnelles. En outre, elles diffusent en même temps que les factures d'eau 24 millions de brochures préparées par *WaterAid* pour solliciter des dons. *WaterAid* reçoit 16 millions de £ de dons par an.

Réduction d'impôts pour les dons pour l'eau du tiers monde

En France, les dons à des ONG actives dans le domaine de l'aide pour le tiers monde sont considérées sur un pied d'égalité avec les actions humanitaires au plan national et sont pris en charge par l'État à concurrence de 66 % au titre de la réduction d'impôts.

Royaume-Uni, Suisse, etc.) et des crédits sont votés pour améliorer leurs conditions de vie. Mais il reste encore beaucoup à faire surtout lorsqu'il y a des discriminations²⁷.

L'obligation de prise en charge des plus démunis est parfois inscrite dans la loi. En Suisse, la constitution déclare depuis 1999 que « quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine » (article 12). Ces personnes ont droit à recevoir les moyens élémentaires pour le « maintien d'une existence décente prévenant ainsi un état de mendicité indigne de la condition humaine » (Tribunal fédéral, 1995 et 1998). Il s'agit notamment de donner de l'eau potable à des immigrants illégaux.

3.4. Les devoirs de solidarité au plan international : de l'eau pour les pays en développement et les pays émergents

Les pays en développement ne disposent pas de droits à l'approvisionnement en eau à charge des pays développés alors que les populations pauvres à l'intérieur d'un pays peuvent parfois faire valoir des droits à cet approvisionnement auprès des pouvoirs publics au titre de la solidarité nationale et de la protection de leurs droits constitutionnels. Au niveau international, l'approche généralement utilisée fait appel aux devoirs des pays développés à l'égard des pays en développement. Ces devoirs portent sur l'assistance technique, le transfert de technologies à des conditions favorables et aussi sur l'assistance financière.

Les États ont pris à de multiples reprises l'engagement de fournir de l'aide aux pays en développement et d'augmenter cette aide pour atteindre les objectifs du Millénaire

27. Le discours du Trône du Canada de 2004, dénonce notamment « des écarts inacceptables en matière de conditions de vie élémentaires comme le logement et l'eau salubre » entre autochtones et autres habitants du Canada. Un programme de 1,6 milliard de dollars a été lancé pour corriger cette situation. En Europe, l'accès à l'eau des « Roms » pose parfois problème.

Encadré 25.

Le droit interne :

pays en développement, l'Afrique du Sud a su mettre en œuvre le droit à l'eau

L'Afrique du Sud, pays en développement, a donné une portée concrète au droit à l'eau en mettant en œuvre une politique efficace d'accès à l'eau (10 millions de personnes supplémentaires avec accès à l'eau en dix ans). L'objectif annoncé est que chaque personne bénéficie d'un approvisionnement en eau adéquat en 2008. Pour l'assainissement, l'objectif est que chacun bénéficie d'un assainissement adéquat en 2010.

Les éléments suivants méritent plus particulièrement d'être cités :

- a) la constitution de 1996 proclame que « chaque personne a le droit à un accès à de l'eau en quantité suffisante » et précise que « l'État doit prendre des mesures raisonnables, législatives et autres, dans les limites des ressources disponibles, pour obtenir la réalisation progressive de ce droit » ;
- b) le *Water Services Act* (1997) prescrit que « chacun a un droit d'accès aux services de base d'approvisionnement d'eau et d'assainissement », que « les services d'eau doivent prendre les mesures raisonnables pour la réalisation de ces droits » et qu'il est interdit de « couper l'eau pour les besoins essentiels si la personne est incapable de payer » ;
- c) la tarification de l'eau est progressive. Le *National Water Act* (1998) autorise la différenciation des tarifs selon la situation économique des utilisateurs. L'équité sociale est l'une des considérations intervenant dans la fixation des tarifs différenciés ;
- d) le gouvernement s'efforce de fournir 200 litres d'eau potable gratuite par jour à chaque ménage pauvre (6 000 l/mois, *Free Basic Water Program*). En février 2005, 22 des 29 millions (76 %) de pauvres recevaient de l'eau gratuitement. Les consommateurs qui ne paient pas leur eau subissent une coupure d'eau. Cependant, des décisions de coupure d'eau chez des abonnés en défaut de paiement ont été annulées par les tribunaux ;
- e) la Cour constitutionnelle a condamné une collectivité locale pour inexécution de son obligation constitutionnelle relative à l'eau (affaire *Grootboom*, 2000). La municipalité a été obligée d'installer des bornes-fontaines et des latrines au bénéfice des habitants d'un bidonville et le gouvernement provincial de fournir à cet effet une subvention à la municipalité.

En 2005, il restait 5 millions de personnes sans accès à l'eau et 16 millions de personnes sans accès à des installations sanitaires adéquates pour une population de 46 millions de personnes.

ou de Johannesburg. Cette aide est donnée aux pays en développement (aide Nord/Sud) et aussi aux pays émergents (aide Est/Ouest), particulièrement dans le cadre des aides régionales en Europe. Toutefois, aucun État n'a assumé jusqu'ici une obligation juridique concernant le montant de l'aide internationale qu'il doit fournir et certains pays développés cherchent même à réduire leur contribution dans ce domaine. En revanche, d'autres pays industrialisés ont décidé d'augmenter leur aide au développement pour parvenir au niveau souhaité²⁸ de 0,7 % du PNB dans un délai déterminé et l'on observe effectivement une augmentation de l'aide après une période de déclin²⁹.

L'aide internationale est particulièrement nécessaire dans le secteur de l'eau car les pays les plus pauvres ne sont pas en mesure de financer les lourds investissements qui devraient être engagés pour apporter l'eau aux plus démunis. Malgré les discours sur l'urgence d'une action pour l'eau, seule une faible partie de l'aide publique au développement est consacrée au secteur de l'eau et seule une faible partie des crédits publics des pays en développement sert pour l'eau. Les pays donateurs ont plutôt tendance à privilégier les investissements pour l'eau dans les pays émergents que dans les pays pauvres qui en ont le plus besoin.

Des pays comme la France ont pris l'engagement de doubler le montant de l'aide pour l'eau (Évian, 2003). Cet engagement politique très important n'a pas été suivi par

28. Ce niveau d'aide a été accepté par le Comité d'aide au développement de l'OCDE et inscrit dans la résolution 2 626 (XXV) du 24 octobre 1970 de l'Assemblée générale des Nations unies.

29. Au sommet de Monterrey en 2002, les représentants de tous les États ont déclaré : *"We urge developed countries that have not done so to make concrete efforts towards the target of 0.7 percent of gross national product (GNP) as ODA to developing countries"*. Au sommet de Johannesburg, les États ont affirmé : « Pour contribuer à la réalisation de nos buts et objectifs en matière de développement, nous invitons instamment les pays développés qui ne l'ont pas encore fait à consentir des efforts concrets pour atteindre les niveaux d'aide publique au développement convenus à l'échelon international ». Dans la déclaration du Millénaire, les États sont aussi encouragés à augmenter leur aide. Lors du sommet de septembre 2005, les États se sont engagés à augmenter l'aide : *"We resolve to support developing countries by providing a substantial increase in aid of sufficient quality and arriving in a timely manner to assist them in achieving the internationally agreed development goals, including the Millennium Development Goals"* (World Summit Outcome, septembre 2005).

la plupart des pays bailleurs. La proposition de financer la protection de la santé en Afrique par des mécanismes novateurs (France, Royaume-Uni) montre tout l'intérêt de ne pas se limiter aux seules dotations budgétaires pour la fourniture d'aide et toutes les réticences que cela engendre même parmi les États les plus riches.

Pour suppléer aux initiatives publiques insuffisantes et venir rapidement en aide aux populations les plus démunies, des initiatives sont prises pour fournir une aide décentralisée pour l'eau. Elles émanent des pouvoirs régionaux et locaux, des municipalités et des agences de l'eau et des ONG (développement, caritatif et associations d'immigrés). Ces initiatives pourraient être financées par les budgets publics déjà malmenés mais aussi par des redevances sur les prélèvements d'eau, ce qui permettrait d'augmenter l'aide aux pays en développement sans faire appel aux budgets publics. Encore faut-il adopter les lois qui autorisent ce type de financement (par exemple, la loi Oudin en France) car les redevances sur l'eau potable d'une municipalité n'ont généralement pas vocation à financer l'eau d'autres pays ou régions. La proposition de taxe sur les billets d'avion dans les pays développés est un exemple de financement hors budget de l'aide aux pays en développement. Dans la même veine, on pourrait créer une taxe sur les boissons en bouteille (le centime de la soif).

Conclusions

La reconnaissance par les pouvoirs publics du droit à l'eau potable et à l'assainissement constitue une preuve de l'importance qu'ils attribuent à l'eau pour la santé et de la considération qu'ils ont pour les souhaits des usagers qui n'ont pas accès à l'eau potable. Acte politique et symbolique, cette reconnaissance n'entraîne pas des dépenses considérables car son effet principal est de mettre fin progressivement à des discriminations intolérables dans un nombre très limité de cas.

Réciproquement, l'opposition au droit à l'eau par des gouvernements qui l'ont reconnu en de multiples occasions et qui ont souscrit à des obligations juridiques significatives dans ce domaine laisse penser qu'il y a un changement de politique et, à ce titre, un débat public s'imposerait.

a) Tous les États sont favorables à l'accès à l'eau pour tous

Tous les États souhaitent améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement afin de satisfaire l'objectif politique « de l'eau pour tous » et ils ont tous pris de nombreuses dispositions dans ce but en organisant des cadres juridiques, en créant des institutions

Encadré 26.

Le droit interne :

Bruxelles-Capitale change sa législation pour mettre en œuvre le droit à l'eau

La région Bruxelles-Capitale en Belgique bénéficie d'un bon système de distribution d'eau potable et de collecte des eaux résiduaires. L'assainissement doit encore être fortement amélioré. Cette région a mis en œuvre, en janvier 2005, une nouvelle tarification de l'eau potable à la fois pour des raisons sociales et pour des raisons écologiques.

Selon le droit applicable à Bruxelles,

- a) le droit à l'eau est inscrit dans une ordonnance qui « garantit à toute personne le droit à la distribution d'eau potable pour sa consommation domestique » (1994). Le droit à l'assainissement relève notamment du droit communautaire (eaux résiduaires urbaines) ;
- b) chaque personne bénéficie d'une quantité d'eau à prix réduit. La réduction tarifaire est calculée par personne et non par ménage (le tarif pour les premiers 15 m³ d'eau par an et par personne est 3,8 fois inférieur au tarif normal) ;
- c) la tarification de l'eau est progressive, c'est-à-dire que le prix du mètre cube augmente avec la consommation des ménages ;
- d) une taxe de solidarité sur l'eau (1 centime d'euro/m³) alimente un fonds social pour l'eau des plus démunis (coût global : environ 0,6 euro par habitant, utilisé à 91 % en 2004) 30 % de ce fonds servent à financer les frais administratifs et le travail des centres d'action sociale dans le secteur de l'eau et 70 % permettent de payer l'eau des plus démunis ;
- e) les écoles reçoivent une allocation gratuite d'eau de 1 litre par élève et par jour ;
- f) les coupures d'eau pour impayé sont notifiées au préalable au centre d'action sociale et requièrent l'avis favorable du juge ; bien qu'ils soient devenus plus fréquents, les impayés d'eau n'ont pas pris une dimension inquiétante ;
- g) le taux de TVA applicable à l'eau distribuée est le taux réduit des produits de première nécessité : 7 %. Il n'y a pas de TVA sur l'assainissement.

et en fournissant des financements. Cette action a été menée qu'ils aient ou non reconnu formellement le droit à l'eau en tant que droit fondamental.

La principale différence entre les États porte sur le nombre et l'ampleur financière des dispositions prises au bénéfice des populations sans accès à l'eau. Certains États ont renforcé leurs politiques d'accès à l'eau potable en introduisant des objectifs quantifiés dans leurs plans d'action ou même dans leurs lois. Il s'agit, par exemple, du nombre de personnes à desservir en eau au cours d'une année ou du nombre de villages à brancher à l'eau potable. Dans de nombreux États, les pouvoirs publics ont la responsabilité de garantir l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. La solidarité pour l'eau a été organisée dans le cadre du droit public ou laissée aux soins du secteur caritatif.

La reconnaissance explicite du droit à l'eau comme un droit fondamental, un droit de la personne humaine ou un droit constitutionnellement protégé a bien évidemment une valeur symbolique et juridique élevée mais n'est pas la seule manière de promouvoir le droit à l'eau car, en fin de compte, ce qui importe le plus, c'est le nombre de personnes qui ont l'accès à l'eau et à l'assainissement ou le nombre de personnes qui n'ont pas encore cet accès. Le questionnaire figurant à l'annexe 3 permet d'orienter la réflexion sur le degré de mise en œuvre du droit à l'eau au plan interne et sur les mesures qui pourraient encore être prises pour que le droit à l'eau devienne une réalité plus forte pour tous. On y verra que la question du droit fondamental ne constitue que l'un des aspects du problème.

Les dispositions législatives et réglementaires prises par les pays pour faciliter l'accès de tous à l'eau potable et à l'assainissement ont eu pour principal effet de corriger des situations déplorables. Les principaux bénéficiaires du droit à l'eau sont les personnes marginalisées qui ont besoin de la loi pour obtenir que leurs droits soient respectés.

*b) La reconnaissance du droit à l'eau :
un acte politique n'entraînant que de faibles coûts*

Satisfaire les objectifs du Millénaire et de Johannesburg dans le domaine de l'eau est l'objectif principal adopté par tous les États dans le secteur de l'eau ; il nécessite d'engager des dépenses élevées, principalement dans les pays les plus pauvres qui ont les plus grands retards à rattraper. La plupart des personnes qui acquerront l'accès à l'eau l'obtiendront dans le cadre des programmes visant à satisfaire les objectifs de Johannesburg. En comparaison, peu de personnes acquerront l'accès à l'eau sur la base du droit à l'eau. Aussi, les dépenses causées par la mise en œuvre du droit à l'eau seront-elles marginales par rapport à celles occasionnées par les objectifs de Johannesburg.

c) Une démarche favorable aux plus démunis

La satisfaction des objectifs de Johannesburg restera un objectif peu crédible tant que les États ne reconnaîtront pas l'eau comme un domaine prioritaire de l'action publique conformément aux désirs de ceux qui en manquent le plus. Pour appuyer et soutenir durablement leurs actions dans le domaine de l'eau, les États auraient intérêt à reconnaître le droit à l'eau comme un droit fondamental en droit interne, ce qui n'engendre en réalité que de faibles contraintes juridiques et financières mais indique la volonté d'agir dans un domaine très sensible. Les hésitations en la matière pourraient signifier que les décideurs donnent la priorité à d'autres objectifs économiques ou sociaux et négligent de ce fait la satisfaction des besoins les plus fondamentaux des plus pauvres.

Pour que l'accès à l'eau devienne un objectif politique important, il faudrait que soit officiellement reconnu au plan interne un droit à l'eau analogue au droit à la nourriture ou au droit à la santé. Sans cette reconnaissance officielle, il paraît probable que le secteur de l'eau ne recevra pas les crédits nécessaires pour son développement et que l'accès à l'eau sera un autre facteur d'inégalité. Or, l'absence d'eau potable se traduit par des maladies hydriques et le décès de 10 000 personnes chaque jour.

d) Une démarche parfaitement cohérente au plan international

La communauté internationale n'est pas invitée à instituer ou reconnaître un nouveau droit de l'homme mais à agir de façon cohérente avec les multiples conventions internationales que les États ont déjà ratifiées et qui introduisent des éléments importants du droit à l'eau ainsi qu'avec la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies de 1999 selon laquelle l'accès à l'eau est un droit fondamental. La question de la reconnaissance du droit à l'eau comme un droit fondamental au plan international ne se pose donc plus ; en revanche, il pourrait être utile que l'Assemblée générale explicite la portée de ce droit dans une nouvelle résolution consacrée à ce sujet.

Si tous les chefs d'État considèrent qu'il existe un droit à la nourriture, il serait peu cohérent de ne pas évoquer les droits en rapport avec l'accès à l'eau quand on sait qu'il n'est pas possible de s'alimenter sans eau. De la même manière, il serait incohérent de reconnaître le droit à la santé et de refuser aux malades les médicaments indispensables pour garantir les soins de santé sous le prétexte que ni la déclaration universelle des droits de l'homme, ni le pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels ne se réfèrent explicitement aux médicaments.

Compte tenu de l'ensemble des déclarations et résolutions internationales existantes, il paraîtrait normal que des ministres chargés de l'eau acceptent de constater que le droit à l'eau a déjà été reconnu en plusieurs occasions comme un droit fondamental dans le cadre des Nations unies. Le droit à l'eau est un droit économique et social comme les autres ; il n'implique ni la gratuité de l'eau, ni la création de droits au bénéfice d'autres États. L'accès à l'eau est indispensable pour mettre en œuvre le droit au bien-être et le droit à la dignité qui sont des droits de l'homme universellement reconnus.

Refuser d'évoquer les droits en rapport avec l'accès à l'eau après avoir adopté les objectifs de Johannesburg jetterait un doute sérieux sur la cohérence des engagements internationaux et leur crédibilité. Sauf à admettre que les pauvres ne méritent que

Encadré 27.

Les effets à attendre de la mise en œuvre du droit à l'eau en Europe

Effets positifs

- a) renforcement de la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires de santé et d'environnement. Meilleure protection des captages. Meilleur entretien des réseaux de distribution, de collecte et d'assainissement. Mise en place et entretien de bornes-fontaines. Meilleure protection de la qualité de l'eau distribuée. Augmentation des investissements pour la mise en œuvre des directives européennes concernant l'eau. Amélioration de la gouvernance dans le secteur de l'eau ;
- b) meilleure protection juridique de la santé publique. Meilleure mise en œuvre des législations nationales et communautaires sur l'assainissement et la lutte contre la pollution des eaux. Ouverture du droit au branchement aux réseaux existants d'eau potable et d'assainissement. Élimination des discriminations en matière de distribution. Ouverture d'un droit individuel à l'accès à une source d'eau potable dans le cas de villages sans source d'eau potable. Développement des réseaux d'assainissement. Surveillance des assainissements individuels. Distribution d'eau potable en cas d'urgence. Réduction des maladies d'origine hydrique ;
- c) meilleure cohésion sociale et territoriale : « de l'eau pour tous ». Création d'un tarif social de l'eau (première tranche et abonnement à prix réduit) et/ou d'une aide ciblée pour rendre l'eau plus abordable pour les plus démunis (en supplément de l'aide sociale). Branchements à tarif réduit. Moins de factures impayées par les personnes démunies. Lutte contre l'exode rural (amélioration des services de l'eau en zone rurale) ;
- d) meilleure protection de la dignité humaine. Restrictions des coupures de l'approvisionnement en eau pour cause d'impayés. Moins de logements rendus inhabitables ;
- e) meilleure participation des citoyens aux débats sur l'eau. Meilleure information et participation des citoyens concernant les services de l'eau (qualité, prix, gestion).

Effets négatifs

- légère augmentation du prix de l'eau (moins de 1 % pour améliorer la cohésion sociale) ;
- augmentation éventuelle du coût de recouvrement des factures.

notre mansuétude ou notre compassion mais qu'ils n'ont pas de droits à faire valoir dans ce domaine.

e) Une obligation morale sur le plan national

Sur le plan national, il paraît nécessaire de reconnaître le droit à l'eau afin que les personnes qui en sont encore démunies puissent, elles aussi, bénéficier de ce bien essentiel dans tous les cas où cela paraît approprié. Assurer la fourniture des soins de santé pour tous est une démarche excellente mais il faut la compléter en prévenant les maladies hydriques et en évitant les épidémies associées. Cette mesure de santé publique passe par l'approvisionnement en eau potable pour tous et un meilleur assainissement. Elle requiert d'améliorer les législations nationales dans le secteur de l'eau, d'apporter de l'eau à ceux qui pâtissent de situations inacceptables sur le plan de la santé publique et de financer les mesures correspondantes de lutte contre la pauvreté afin que l'eau soit abordable pour les plus démunis.

Nous devons donner à manger à ceux qui ont faim - et nous le faisons - mais en même temps, nous devons éviter de leur couper l'eau. Nous devons aider les peuples du tiers monde à avoir accès à l'eau - et nous le faisons - mais en même temps, nous ne pouvons pas oublier que certains de nos concitoyens n'ont toujours pas accès à l'eau potable.

101

La mise en œuvre du droit à l'eau comme du droit à la santé est liée aux obligations de solidarité qui interpellent chacun tant au plan national qu'international. Dans la lutte contre les exclusions, prendre en charge l'eau des plus pauvres paraît le minimum que chaque communauté doit entreprendre pour le bien de ses membres les plus vulnérables.

Chacun doit savoir que son accès à l'eau sera respecté comme un droit et non à titre de charité. Reconnaître le droit à l'eau, c'est promouvoir la dignité de l'homme. Pour y parvenir, il faut adopter les lois qui instaurent les solidarités nécessaires après avoir rappelé les objectifs à atteindre en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement.

Annexe 1. Principes de base sur le droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement

Note préparée par l'Académie de l'eau en coopération avec le Conseil européen du droit de l'environnement (CEDE)

103

La perte d'accès à une ressource en eau de bonne qualité ou l'absence d'un service d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement constitue une atteinte grave à la personne humaine à laquelle il convient de remédier au nom du principe « de l'eau pour tous ». La communauté mondiale a solennellement adopté au plus haut niveau les objectifs concernant l'eau et l'assainissement inclus dans la déclaration du Millénaire et dans le programme de mise en œuvre de Johannesburg. Pour atteindre ces objectifs dans les délais, il serait utile de compléter les démarches déjà entreprises par une approche fondée sur le droit dans un contexte de décentralisation et de bonne gouvernance.

Pour un très grand nombre d'États, le droit à l'eau est un droit de l'homme. Cette note vise à clarifier ce que pourrait signifier concrètement ce droit en tant que droit justiciable ; elle présente certains éléments qui pourraient être inclus dans des instruments juridiques nationaux ou internationaux tout en tenant compte des particularités de chaque situation.

Protection de la ressource en eau

1. L'eau est l'élément le plus important des cycles écologiques, une ressource essentielle pour la vie et le développement durable et un patrimoine commun. La protection et la conservation de cette ressource naturelle sont indispensables pour préserver les différents usages de l'eau et, en priorité, la consommation humaine.
2. Chacun a le devoir d'agir de manière à préserver le caractère durable de la ressource en eau, à éviter sa pollution et à la maintenir disponible et de qualité appropriée pour la consommation humaine et d'autres usages légitimes.
3. Les États adoptent et mettent en œuvre des principes juridiques en vue d'assurer la gestion intégrée des ressources en eau à court et à long termes, de préserver l'eau pour les générations futures et de protéger les caractéristiques sociales et culturelles de l'eau. Ils veillent à ce que le développement économique ne se traduise pas par une perte d'accès à l'eau potable pour les populations directement concernées.

104

Objectifs internationaux concernant l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement. Coopération internationale et suivi des réalisations en cours

4. Les États adoptent au plan interne les dispositions juridiques appropriées pour atteindre les objectifs du Millénaire et ceux de Johannesburg dans le domaine

de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. Ils font rapport sur les mesures prises à cet effet et sur les progrès accomplis. Ils évaluent la contribution de chaque investissement dans le domaine de l'eau par rapport à ces objectifs et donnent la priorité à ceux qui y contribuent le mieux.

5. Les États favorisent la coopération internationale dans le domaine de l'approvisionnement en eau et l'assainissement, notamment entre collectivités, et donnent une haute priorité aux projets dans ce domaine dans des pays qui auraient du mal à atteindre par eux-mêmes les objectifs de Johannesburg. Ils poursuivent et renforcent leur aide bilatérale et multilatérale dans le secteur de l'eau dans tous les cas où elle est nécessaire.
6. Les États favorisent l'échange réciproque des savoirs dans le domaine de l'eau ainsi que la mise au point et le transfert de technologies appropriées pour les pays en développement mais aussi le recours à des pratiques traditionnelles et durables de gestion de l'eau.

Principes généraux relatifs au droit à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement

105

7. Le droit à l'eau potable et à l'assainissement (ci-après, le « droit à l'eau ») est un droit fondamental de la personne humaine. Il vise à assurer l'accès de tous à l'eau potable et à l'assainissement à un coût abordable sans discrimination, en un lieu accessible et en toute sécurité. Il implique de créer des équipements collectifs d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les zones urbanisées et de protéger les sources d'eau potable utilisées en milieu rural.

- 7.1. Chacun a le droit de disposer d'eau potable en quantité suffisante pour satisfaire ses besoins essentiels.

- 7.2. Chacun a le devoir de promouvoir l'hygiène en rapport avec l'eau et chaque membre de la communauté familiale doit participer équitablement à son approvisionnement en eau.
- 7.3. Chacun a le droit de bénéficier d'installations sanitaires acceptables, accessibles, sûres et abordables qui prennent en compte les exigences de l'hygiène, de la dignité, de la santé publique et de la protection de l'environnement.
- 7.4. Nul ne peut être privé de l'eau nécessaire à ses besoins essentiels. L'approvisionnement en eau potable ne peut pas être interrompu en cas de défaut de paiement par des personnes considérées par les pouvoirs publics comme étant en situation de précarité s'il y a risque d'atteinte à la dignité humaine ou de danger pour la santé.
- 7.5. Chacun a le droit d'être informé en toute transparence de la qualité et du prix de l'eau potable et des caractéristiques essentielles du fonctionnement du service de l'eau. La participation des usagers en matière de service de l'eau est fortement encouragée.
- 7.6. Chacun doit disposer de voies de recours administratif et juridictionnel pour protéger son droit à l'eau, notamment en cas d'atteinte à la santé.

106

8. Chacun contribue au coût du service de l'eau dans les limites de ses moyens afin d'assurer la pérennité de ce service. Les pouvoirs publics veillent à ce que la couverture des coûts réponde aux objectifs de cohésion sociale et territoriale et, en particulier, à ce que l'eau nécessaire pour satisfaire les besoins essentiels d'un ménage soit d'un prix jugé compatible avec ses capacités financières.

Mise en œuvre du droit à l'eau

9. Chaque État intègre le droit à l'eau dans sa législation interne et veille à en garantir le respect ; il adopte les mesures nécessaires d'ordre juridique,

institutionnel et financier pour que ce droit puisse être effectivement mis en œuvre et soit invocable en justice. Chaque État identifie les responsabilités des différents acteurs et favorise une gestion participative et transparente des services de l'eau. Il précise les sources de financement des services de l'eau et veille à la couverture des coûts de ces services par les usagers et par d'autres sources. Il introduit les réformes nécessaires pour améliorer la gouvernance de l'eau.

10. Chaque État met en œuvre le droit à l'eau au plan interne et adopte un plan d'actions prioritaires et d'investissements dans le secteur de l'eau compte tenu des ressources disponibles, des souhaits des populations directement concernées et des exigences découlant de la mise en œuvre des engagements pris. Chaque collectivité où l'eau potable fait encore défaut doit disposer rapidement d'au moins un point d'alimentation en eau potable : elle facilite également l'accès à l'eau potable des personnes les plus vulnérables ou vivant dans des habitats informels.
11. Chaque État veille au bon accomplissement des missions de service public dans le secteur de l'eau et à la protection des intérêts légitimes des usagers. Les pouvoirs publics responsables exercent un contrôle effectif sur la gestion des services de l'eau ; ils prennent les mesures destinées à garantir l'approvisionnement en eau potable des populations dans des situations d'urgence et en cas de conflit.
12. Chaque État veille à ce que les services de l'eau soient organisés et gérés au bénéfice de tous au niveau territorial décentralisé le plus approprié. Il s'assure que les pouvoirs locaux proches des citoyens sont en mesure d'exercer leurs compétences dans ce domaine et facilite l'action conjointe des usagers concernant la gestion de leurs propres ressources en eau dans le respect des traditions et usages locaux. Il s'assure de la pérennité des investissements et

veille à la mise en place de structures pérennes qui assurent la qualité et la continuité du service, notamment en matière de tarification, d'échange d'informations, de formation du personnel, de maintenance et de réparation des installations.

Annexe 2. Approche par le droit

(Extrait de “Access to basic services for all, towards an international declaration on partnerships”, a UN-Habitat and Unitar Joint Working Document, 2004).

A rights-based approach includes the following elements:

a) Identifying claims and claim holders

A rights-based approach reconsiders the human needs of individuals and groups of individuals as human rights, which mean they have a claim to certain goods and services. Thus, in the development process, individuals and groups are no longer passive recipients of aid but rather empowered holders of rights.

b) Identifying duty bearers

Under international human rights law, the duty bearers of human rights are national governments – however, in practice, duty bearers are much more specific – for example, particular ministries, and even individuals who have responsibility for ensuring acceptable, accessible, adaptable and available basic services. Similarly, in practice, non-state actors (such as corporations or NGOs working in basic service provision) have responsibilities to claim holders, which might be enforced through the state or directly depending on national laws and circumstances.

c) Identifying remedies

Everyone holds the human right to a remedy. Guaranteeing this right is as important in the context of a rights based approach to service provision as it is in other areas (e.g. fair trial). Indeed, the right to a remedy is closely linked to accountability, one of the basic

elements of a rights based approach to development that transforms human needs into human rights. Without legal enforceability (justiciability) then rights are only wishes or promises.

Remedies might be sought through the court system but given the nature of claim holders in the context of basic services (i.e. people who are poor or who suffer social injustice), then it is important to consider other means of accountability and redress, e.g. easily and cheaply accessible administrative tribunals, inspection units and so on.

d) Securing participation

Participation is another element of a rights based approach to development. Participatory human rights include:

- Right to take part in the conduct of political affairs
- Freedom to seek, receive and impart information
- Freedom of association
- Freedom of movement
- Right to a remedy.

110

It is important to ensure that decisions on essential services are taken through a consultative process so that the rights of the people concerned are taken into account.

Annexe 3. Evaluation de la mise en œuvre du droit à l'eau en droit interne

Le bref questionnaire ci-dessous a été rédigé pour mettre en évidence les aspects juridiques principaux que recouvre la notion de droit à l'eau en droit interne que ce droit soit ou non formellement reconnu comme un droit fondamental. Les réponses pour la France donnent une idée du degré de mise en œuvre de ce droit dans un pays industrialisé :

1. Le droit à l'eau est-il explicitement reconnu comme un droit fondamental en droit interne ? (réponse France : non). Existe-t-il une stratégie nationale / plan d'action national pour améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement ? (réponse France : oui). Les pouvoirs publics doivent-ils respecter des objectifs quantifiés en matière d'accès à l'eau ? (réponse France : oui).
2. Les pouvoirs publics sont-ils tenus de garantir l'accès à l'eau potable (réponse France : non) et à l'assainissement collectif (réponse France : oui en zone urbaine) et d'assurer le contrôle de la qualité de l'eau (réponse France : oui) et des assainissements individuels ? (réponse France : oui).
3. Les opérateurs de services de l'eau doivent ils desservir tous les usagers (universalité) ? (réponse France : oui). Les usagers non raccordés à l'assainissement collectif sont-ils tenus de mettre en place un assainissement individuel ? (réponse France : oui). Est-il obligatoire de prévenir les usagers lorsque l'eau ne répond pas aux normes ? (réponse France : oui). Est-il interdit de distribuer une eau qui ne respecte pas les normes de qualité ? (réponse France : oui).
4. Peut-on refuser l'accès à un réseau de distribution d'eau ou d'assainissement alors que le demandeur en supporte les coûts ? (réponse France : oui). Existe-t-il des limites à l'extension des réseaux en dehors des zones urbaines ?
5. En cas d'urgence, les populations bénéficient-elles du droit à un approvisionnement de secours en eau ? (réponse France : oui). Existe-t-il en droit interne une disposition explicite pour affecter en cas de pénurie l'eau prioritairement aux usages domestiques

- essentiels ? (réponse France : oui). Les usagers sont-ils tenus de prendre certaines mesures pour réduire leur consommation d'eau potable ?
6. Existe-t-il une obligation d'assurer la protection des captages d'eau ? (réponse France : oui). D'assurer l'entretien des réseaux ? (réponse France : oui).
7. Des mesures sont-elles prises pour distribuer de l'eau par bornes-fontaines ? Pour créer des latrines publiques ? Pour donner un quota gratuit d'eau ? Pour donner accès à l'eau à des personnes marginalisées (gens du voyage, indigènes, etc.) ? (réponse France : oui).
8. Existe-t-il des dispositions obligatoires en matière d'information des usagers concernant l'eau et l'assainissement (qualité, prix, gestion, etc.) ? (réponse France : oui). En matière de recueil et de publication d'informations sur la performance des services de l'eau (Observatoire de l'eau) ? En matière de participation des usagers dans des instances consultatives chargées des services de l'eau au plan national ou au plan local ? (réponse France : oui). La participation des femmes dans ces instances est-elle effective ? (réponse France : oui). Existe-t-il des organes chargés de contrôler et de faire rapport sur le fonctionnement des services de l'eau ?
9. Peut-on couper l'eau des ménages démunis en cas d'impayés d'eau ? (réponse France : oui). En cas de coupure, est-il nécessaire d'installer une alimentation de secours ? (réponse France : non). Existe-t-il une procédure spécifique pour retarder la coupure dans le cas d'usagers démunis ? (réponse France : oui). Existe-t-il un mécanisme spécifique d'aide financière pour prendre en charge une partie des impayés et/ou éviter la coupure d'eau chez les ménages pauvres ? (réponse France : oui).
10. Existe-t-il une obligation d'assurer le recouvrement des coûts par une tarification appropriée ? (réponse France : oui). L'eau potable est-elle vendue aux usagers domestiques à un prix proche de son coût réel (peu ou pas de subventions) ? (réponse France : oui).
11. L'eau potable est-elle soumise en général à un tarif progressif (première tranche à prix réduit) ? (réponse France : non). Le tarif de l'eau tient-il compte de la composition de la famille de l'utilisateur ou de son revenu (tarif social) ? (réponse France : non).

12. Existe-t-il des mécanismes spécifiques de subvention de l'accès à l'eau et à l'assainissement en zone rurale ? (réponse France : oui). Existe-t-il des mécanismes spécifiques pour subventionner l'accès à l'eau des groupes marginalisés et vulnérables (plus démunis) ? (réponse France : non).
13. Existe-t-il des mécanismes de péréquation (redevances, etc.) pour financer les services de l'eau et contribuer ainsi à :
- la cohésion territoriale (aide pour les ruraux et périurbains) ? (réponse France : oui) ;
 - la cohésion sociale (aide pour les démunis) ? (réponse France : non) ;
 - l'aide aux pays en développement ? (réponse France : oui).
14. Les tribunaux sont-ils intervenus dans des litiges portant sur des droits relatifs à l'accès à l'eau et à l'assainissement (refus de service, qualité insuffisante, etc.) ? (réponse France : oui).

Observation : l'ensemble des réponses positives montre que la France met en œuvre le droit à l'eau, dans une très large mesure, même s'il manque la reconnaissance officielle de ce droit dans un texte législatif. L'absence de tarification sociale de l'eau et de péréquation au bénéfice des plus démunis est partiellement compensée par une politique sociale généralement considérée comme généreuse.

Bibliographie

ACADÉMIE DE L'EAU (2005), Le droit à l'eau en Afrique et en Europe, novembre, www.academie-eau.org

ACADÉMIE DE L'EAU (2004), L'eau pour tous, www.academie-eau.org

ALVAREZ, I.-J. (2000), *The Right to Water as a Human Right*, www.cedha.org.ar.

ASSAF, K., ATTIA, B., DARWISH, A., WARDAM, B. et KLAWITTER, S. (2004), *Water as a Human Right: The Understanding of Water in Arab Countries of the Middle East – A Four Country Analysis*, Heinrich Böll Foundation, Berlin, www.boell.de/de/04_thema/2757.html.

CALAGUAS, B. (1999), *The Right to Water, Sanitation and Hygiene and the Human Rights Based Approach to Development*, Water Aid, Londres.

CAMDESSUS, M., BADRÉ, B., CHÉRET, I. et TÉNIÈRE-BUCHOT, P.-F. (2004), *Eau*, Robert Laffont, Paris.

Comité des Nations unies pour les DESC (2002), *Observation générale n° 15, le droit à l'eau*, (2002), UN Doc. E/C.12/2002/11, www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm.

DROBENKO, B. (2005), *Review of Environmental Law*.

DROBENKO, B. (2004), « Les enjeux juridiques de la solidarité, le cas de l'eau », Colloque Ouagadougou.

- DROBENKO, B. (2002a), « Cadre d'intervention et compétences concernant les services de l'eau », *Propositions pour de nouvelles règles juridiques dans le domaine de l'eau et l'assainissement*, Actes du Colloque juridique international du 29 octobre 2002 (UNESCO - Paris), www.academie-eau.org.
- DROBENKO, B. (2002b), « Les nouveaux grands principes du droit moderne de l'eau. Révision de la Charte européenne de l'eau du Conseil de l'Europe -1968 », *Les Cahiers du CRIDEAU* N° 6, PULIM.
- ECEN (2003), "Water - Source of Life", Statement of the Fourth Assembly of the European Christian Network, Bruxelles, novembre, ecen@cec-kek.be.
- FAVREAU, B. (2005), « Les instruments du droit hydrique », *Les annonces de la Seine*, N° 53, août.
- FIDH (2002), *Droit à l'eau potable au Niger*, Rapport N° 341, Fédération internationale des droits de l'homme, Paris, octobre.
- FILMER-WILSON, E. (2005), "The Human Rights-Based Approach to Development: The Right to Water", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 23, issue 2, pp. 213-242.
- GLEICK, P. (1999), "The Human Right to Water", *Water Policy*, Vol. 1(5), pp. 487-503, www.pacinst.org/gleickrw.pdf.
- GUISSÉ, E.-H. (2005), *La réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement*, Rapport du rapporteur spécial, sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, E/CN.4/Sub.2/2005/25, juillet, haut-commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, Nations unies, Genève.
- GUISSÉ, E.-H. (2004), *Rapport entre la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels et la promotion de la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement*, Rapport final du rapporteur spécial, sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, E/CN.4/Sub.2/2004/20, juillet, haut-commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, Nations unies, Genève.
- HIGUERA, A.-M. (2005), *El derecho humano al agua*, Defensoria del Pueblo, Bogota, Colombie.
- HOFFMANN S. (2006), The implementation of the Right to Water and Sanitation in Central and Eastern Europe, Solidarité Eau Europe, Strasbourg.

- HOWARD, G. et BARTRAM, J. (2002), *Domestic Water Quantity, Service Level and Health*, WHO, Genève.
- LANGFORD, M., KHALFAN, A., FAIRSTEIN, C. and JONES, H. (2004), *Legal Resources for the Right to Water: International and National Standards*, COHRE, Genève. www.cohre.org/water.
- McCAFFREY, S.-C. *et al.* (2005), *The Human Right to Water, Fresh Water and International Economic Law*, in E. Brown-Weiss, Dir. pub., Oxford University Press.
- McCAFFREY, S.-C. (1992), "A Human Right to Water: Domestic and International Implications", *Georgetown Int. Env. Law Review*, Vol. 5, pp. 1-24.
- OCDE (2003), *Problèmes sociaux liés à la distribution et à la tarification de l'eau*, OCDE, Paris.
- OECD (2003), *Affordability, Social Protection, and Public Participation in Urban Water Sector Reform in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, OCDE, Paris.
- PANT, R. (2003), "From Communities' Hands to MNCs' BOOTS: A Case Study from India on Right to Water", *Rights and Humanity, Ecoserve*, Inde, octobre, www.righttwater.org.uk.
- PAQUEROT, S. (2003), *L'eau, bien commun de l'humanité. L'accès à l'eau potable est-il un droit fondamental ? Les fondements en droit international*, Thèse, Paris.
- PAQUEROT, S. (2002), *Le statut des ressources vitales en droit international*, Bruylant, Bruxelles.
- PAQUEROT, S. (2001), *L'eau : droit humain ou bien économique ?*, Groupe de travail des Amériques, Caracas.
- PAQUEROT, S. (1999), *L'eau, bien commun de l'humanité parce que droit humain fondamental*, Contrat mondial de l'Eau, Bruxelles.
- PICOLOTTI, R. (2004), "The right to safe drinking water as a human right", *Housing and ESC Rights Law Quarterly*, Vol. 2, N° 1.
- PICOLOTTI, J.-M. *et al.* (2003), "The Right to Water in Argentina", CEDHA, Buenos Aires, 5 novembre, www.righttwater.org.uk/pdfs/argentina_cs.pdf.

- RAMACHANDRAIAH, C. (2004), *Right to Drinking Water in India*, Centre for Economic and Social Studies, Working Paper No. 56, mai, Hyderabad.
- ROAF, V., KHALFAN, A. et LANGFORD, M. (2005), "Monitoring Implementation of the Right to Water: A Framework for Developing Indicators", *Global Issue Papers N° 14*, Mars, www.boell.de.
- SALMAN, S. et McINERNEY-LANKFORD, S. (2004), *The Human Right to Water: Legal and Policy Dimensions*, Banque mondiale, Washington D.C.
- SCANLON, J., CASSAR, A. et NEMES, N. (2004), *Water as a Human right?*, IUCN Environmental Policy and Law Paper N° 51.
- SMETS, H. (2005a), "Economics of Water Services and the Right to Water", *Fresh Water and International Economic Law*, Chapter 7, pp. 173-189 in E. Brown-Weiss *et al.*, dir. pub., Oxford University Press, www.academie-eau.org.
- SMETS, H. (2005b), *Implementing the Right to Water in France*, Forum alternatif mondial de l'eau, Genève, www.freshwateraction.net/resources/thematic/rights.asp.
- SMETS, H. (2004), *Pour un droit effectif à l'eau potable*, Académie de l'eau, Nanterre, www.academie-eau.org.
- SMETS, H. (2003), *La solidarité pour l'eau potable*, Académie de l'eau, L'Harmattan, Paris.
- 118 SMETS, H. (2002a), « Le droit de chacun à l'eau », *Revue européenne de droit de l'environnement*, N° 2, pp. 123-170.
- SMETS, H. (2002b), *Le droit à l'eau*, Académie de l'eau, Nanterre.
- SMETS, H. (2000), « L'eau et les pauvres », *Environmental Policy and Law*, Vol. 30.
- SMETS, H. (1999), *Implementing the right to drinking water in OECD countries*, OECD Seminar on the social and environment interface, 22-24 septembre.
- TAZI SADEQ, H. (2005), « Pour l'effectivité du droit de l'eau », *Revue POUR, dossier Eau pour tous*, n° 185, pp. 96-103, mars.
- TAZI SADEQ, H. (2004), "For an effective right to water", *Optimist*, N° 4.

- TULLY, S. (2005), "A Human Right to Access Water? A Critique of General Comment", N° 15, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 23, issue 1, pp. 35-64.
- de VISSER, J., COTTLE, E. et METTLER, J.-N. (2003), "Realising the right of access to water: Pipe dream or watershed?", www.communitylawcentre.org.za/docs_2003/transformation/.
- WOODHOUSE, M. (2005), "Threshold, Reporting, and Accountability for a Right to Water Under International Law", *Water Law Review*, Vol. 8.
- World Health Organisation (2003), *The Right to Water*, Office of the High Commissioner on Human Rights, Centre on Housing Rights and Evictions, Water Aid and Centre on Economic, Social and Cultural Rights, Genève, www.cohre.org/water.
- Congrès international de l'IDEF (2005), *La mise en œuvre du droit à l'eau*, Lausanne, (Rapports à paraître en 2006).
- Convention cadre sur le droit à l'eau (2005), watertreaty.org, i-s-w.org, greencrossinternational.net et almaeau.org.
- Convention internationale sur l'eau (2005), www.alliancesud.ch.

Publications de l'académie de l'eau

disponibles sur le site :

www.academie-eau.org

La charte sociale de l'eau

Le droit à l'eau

La solidarité pour l'eau potable

De l'eau pour tous

Le coût des objectifs de Johannesburg pour l'eau potable

De l'eau saine pour les plus pauvres

Pour un droit effectif à l'eau potable

Le droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement

Le droit à l'eau en Afrique et en Europe

Propositions pour de nouvelles règles juridiques dans le domaine de l'eau
et de l'assainissement

Publications

Les titres de la collection Notes et Documents
sont disponibles sur le site Internet de l'AFD

*All volumes of the Notes and Documents
series are available on line at:*

www.afd.fr, Publications

- N° 1 :** Compétitivité et mise à niveau des entreprises (2003)
- N° 2 :** Multinationales et développement : le rôle des politiques nationales (2003)
- N° 3 :** Lutte contre l'effet de serre : enjeux et débats (2003)
- N° 4 :** Comment financer durablement les aires protégées à Madagascar ? (2003)
- N° 5 :** Agriculture et commerce : quels enjeux pour l'aide au développement ? (2003)
- N° 6 :** Efficacité et allocation de l'aide : revue des débats (2004)
- N° 7 :** Qui mérite l'aide ? Égalité des chances *versus* sélectivité (2004)
- N° 8 :** Le Cambodge : de l'ère des quotas textiles au libre-échange (2004)
Life after Quotas: A Case Study of the Cambodian Textile Industry (2005)
- N° 9 :** La Turquie : panorama et répartition régionale du secteur productif (2004)
Turkey: Overview of the Economic Productive Sector and Regional Spread of the SMEs

- N° 10 :** *Poverty, Inequality and Growth, Proceedings of the AFD-EUDN Conference 2003* (2004)
- N° 11 :** *Foreign Direct Investment in Developing Countries: Leveraging the Role of Multinationals* (2004)
- N° 12 :** Libre-échange euro-méditerranéen : premier bilan au Maroc et en Tunisie (2005)
- N° 13 :** Les Mécanismes de financement de la formation professionnelle : une comparaison Europe – Afrique (2005)
Financing Vocational Training: a Europe-Africa Comparison (2005)
- N° 14 :** Les Mécanismes de la formation professionnelle : Algérie, Maroc, Tunisie, Sénégal (2005)
- N° 15 :** Les Mécanismes de la formation professionnelle : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni (2005)
- N° 16 :** Le Textile-habillement tunisien et le défi de la libéralisation : quel rôle pour l'investissement direct étranger ? (2005)
- N° 17 :** Poulina, un management tunisien (2005)
- N° 18 :** Les programmes de mise à niveau des entreprises : Tunisie, Maroc, Sénégal (2005)
- N° 19 :** Analyser l'impact d'un projet de microfinance : l'exemple d'AdéFI à Madagascar (2005)
- N° 20 :** Précis de réglementation de la microfinance, tome I (2005)
- N° 21 :** Précis de réglementation de la microfinance, tome II (2005)
- N° 22 :** *Development Aid: Why and How? Towards Strategies for Effectiveness* (2005)

- N° 23 :** Libéralisation des services de télécommunication au Maghreb : transition institutionnelle et performances (2005)
- N° 24 :** Financer les investissements des villes des pays en développement (2005)
Financing Municipal Investments in Developing Countries (2006)
- N° 25 :** Les exportations de services de santé des pays en développement : le cas tunisien (2005)
- N° 26 :** La micro-assurance de santé dans les pays à faible revenu (2005)
- N° 27 :** Le droit à l'eau dans les législations nationales (2006)
The Right to Water in National Legislations (2006)
- N° 28 :** Croissance et réformes dans les pays arabes méditerranéens (2006)

Qu'est-ce que l'AFD ?

L'Agence Française de Développement (AFD) est l'un des piliers du système français d'aide publique au développement (APD), conjointement avec le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Finances (Trésor). Depuis sa création en 1941, elle contribue au développement de plus de 80 pays ainsi qu'à la promotion des territoires français d'outremer. En tant qu'institution financière, l'AFD soutient des projets économiques, sociaux et environnementaux, grâce à un choix d'instruments allant de la subvention au prêt concessionnel ou aux conditions du marché. Son champ d'intervention couvre les projets productifs dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie et des services, publics ou privés ; des infrastructures ; du développement urbain ; de l'éducation ; de la santé et de l'environnement.

© Agence Française de Développement - 2006
5, rue Roland Barthes - 75598 Paris cedex 12
Tél. : 33 (1) 53 44 31 31 - Fax : 33 (1) 44 53 99 39 - www.afd.fr

Création et réalisation Vif Argent Communication - 92200 - Neuilly-sur-Seine

Imprimé en France par Ferréol (Lyon) - Avril 2006
Dépôt légal : 1^{er} trimestre 2006