

LE DROIT À L'EAU

Henri Smets

CONSEIL EUROPÉEN DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT
2002

AVANT-PROPOS

La Déclaration de Stockholm de 1972 sur l'environnement humain qui a proclamé que *“l'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être”*, a ouvert un long débat sur ce que l'on a appelé dès lors le droit à l'environnement. Alors que certains cherchaient à en définir le sens exact, des critiques adressées de plusieurs côtés à ce concept lui opposaient l'impossibilité de définir l'environnement et, en conséquence, le droit à quelque chose qui ne pouvait être défini. Une analyse plus précise du droit à l'environnement dans le contexte général des droits de l'homme a permis d'aboutir à la conclusion qu'en fait il convenait de parler du *droit à la protection de l'environnement*, définition qui permettait une interprétation procédurale. Ainsi, le nouveau droit pouvait être compris comme comportant le droit à l'information, à la participation au processus de décision et aux recours en matière d'environnement. Ces vues ont été généralement adoptées au cours des années 1990, notamment par le principe n° 10 de la Déclaration de Rio de Janeiro de 1992 et par la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 entièrement consacrée à ces procédures. Une évolution parallèle a pu être constatée dans le droit communautaire et dans le droit constitutionnel d'un nombre impressionnant d'États.

Il était bien évident que ce développement, pour important qu'il fût, ne pouvait constituer qu'une étape. Les droits procéduraux doivent être complétés par des droits substantiels, détaillant le contenu concret des garanties qui doivent être reconnues à chacun, afin de lui assurer *l'égalité et les conditions de vie satisfaisantes* dont parle la Déclaration de Stockholm.

Il était évident que le *droit à l'eau* était le premier des domaines à aborder et à approfondir dans cette perspective. Suivant un certain nombre de déclarations ainsi que de dispositions conventionnelles et législatives, le Conseil européen du droit de l'environnement s'est attelé à définir ce nouveau droit fondamental, grandement inspiré et aidé par un de ses membres, Henri Smets. L'étude qui suit expose les résultats des recherches et des réflexions de notre ami. Je suis heureux de pouvoir saisir l'occasion de le remercier de ses contributions et de lui dire notre espoir de compter sur lui aussi dans l'avenir.

Alexandre Kiss

Président du Conseil européen
du droit de l'environnement

Le droit à l'eau

Résumé

Le droit à l'eau qui porte sur une quantité limitée d'eau potable nécessaire à la vie et au bien-être, constitue un droit fondamental et dérive de plusieurs droits de l'homme déjà reconnus. De multiples accords internationaux, législations internes et déclarations gouvernementales reconnaissent l'existence de ce droit dont la mise en œuvre progressive n'a pas posé de problèmes particuliers. Le rapport décrit les nombreuses mesures prises pour rendre effectif le droit à l'eau, principalement au bénéfice des populations démunies pour lesquelles l'eau représente une part importante de leurs dépenses. Il présente en détail les modalités de mise en œuvre du droit à l'eau en France, en Belgique, en Irlande, au Royaume-Uni, au Chili et en Afrique du Sud et fournit de multiples exemples des mesures en vigueur dans d'autres pays. Le rapport conclut à la nécessité de réaffirmer le droit à l'eau pour tous et de le mettre en œuvre aux plans national et international et à l'ardente obligation d'apporter une aide internationale plus substantielle pour faciliter l'approvisionnement en eau des populations rurales des pays en développement.

Summary

The right to water which applies to a limited quantity of drinking water necessary for life and well being is a fundamental right and derives from several human rights which have already been recognised. Many international agreements, internal legislations and governmental declarations recognise the existence of this right which has been implemented without creating create particular problems. The report describes many measures taken to enforce the right to water, mainly in favour of poor people in relation to which water expenditures represent a significant part of the family budget. It provides details of legal measures taken to implement the right to water in France, Belgium, Ireland, United Kingdom, Chile and South Africa and provides many examples of measures in force in other countries. The report concludes to the need to reaffirm the right to water for all and implement it at national and international levels and the pressing obligation to increase international aid to facilitate provision of drinking water to rural populations in developing countries.

Mots clés : *droit à l'eau, besoins fondamentaux, tarification sociale, tarification progressive, droit de coupure, eau et pauvreté*

Key words : *right to water, fundamental needs, social tariff, progressive tariff, right of disconnection, water poverty.*

Table des matières

Avant-propos.....	2
INTRODUCTION	7
1. Définition du droit à l'eau	7
2. L'eau est avant tout un bien social	10
3. L'eau est aussi un bien économique	14
4. Effets des subventions pour l'eau potable et l'assainissement	16
i) Effets incitatifs	16
ii) Effets distributifs.....	19
Première partie. Le droit à l'eau au niveau international	22
5. Le droit à l'eau fait partie intégrante des droits de l'homme reconnus	22
i) Existence du droit à l'eau	22
ii) Reconnaissance et mise en œuvre progressive du droit à l'eau	32
Deuxième partie : Contenu et mise en œuvre du droit à l'eau au plan interne.....	37
6. Le contenu du droit à l'eau au plan interne	37
i) Un droit de la personne	37
ii) Les obligations des pouvoirs publics	40
iii) Un service accessible pour chaque personne	43
iv) Une responsabilité de la société civile	46
v) La participation des usagers	49
vi) La solidarité au plan international.....	50
7. Modalités de mise en œuvre du droit à l'eau.....	52
i) Amélioration de la disponibilité d'une eau potable de qualité.....	52
ii) Réduction des pertes d'eau et du gaspillage	53
iii) Meilleure gestion financière du service de l'eau	54
iv) Meilleur contrôle du service de l'eau.....	56
v) Meilleure tarification de l'eau potable	57
vi) Dispositions juridiques favorables aux ménages pauvres	60

8. Les limitations au droit de couper l'eau potable.....	62
i) Non-application ou interdiction des coupures.....	64
ii) Restrictions du droit de coupure	66
iii) Débit "sanitaire" ou minimal	67
iv) Obligation de consultation préalable des services sociaux et de recours juridictionnel	67
v) Source alternative d'eau potable	68
vi) Non-utilisation des compteurs à prépaiement	68
9. La mise en œuvre du droit à l'eau en France.....	68
i) Le droit existant.....	68
ii) Le nouveau projet de loi sur l'eau.....	74
iii) Critique du projet de loi	77
10. La mise en œuvre du droit à l'eau en Belgique	79
11. La mise en œuvre du droit à l'eau au Royaume-Uni	82
12. La mise en œuvre du droit à l'eau en Irlande	84
13. La mise en œuvre du droit à l'eau au Chili.....	85
14. La mise en œuvre du droit à l'eau en Afrique du Sud.....	85
 CONCLUSIONS.....	 89
Remerciements :	90
 ANNEXES	
Annexe 1 Résolution sur le droit à l'eau.....	91
Déclaration de madère sur la gestion durable des ressources en eau	93
 ANNEXE 2 La charte sociale de l' eau	 96
 Annexe 3 Charte européenne des ressources en eau	 98
 Annexe 4 Quelques citations sur le droit à l'eau pour tous	 102
 FIGURES	
Figure 1. Prélèvements d'eau en France	11
Figure 2. Imbrication du droit à l'eau avec les autres droits	23
Figure 3. Diverses formules tarifaires	69

TABLEAUX

Tableau 1. Exemple de consommation minimale d'eau	8
Tableau 2. Différences conceptuelles concernant l'eau	13
Tableau 3. L'eau potable dans l'économie française	14
Tableau 4. Dépenses pour l'eau en Angleterre et au Pays de Galle	17
Tableau 5. Quelques données sociales sur la pauvreté	21
Tableau 6. Pays les plus mal desservis en eau potable	51
Tableau 7. Le droit de coupure en Europe	65
Tableau 8. Estimation du coût de diverses politiques sociales pour l'eau	78

ENCADRÉS:

Effet réel des compteurs individuels	18
La couverture des coûts de l'eau	20
Droit à l'eau, droit international positif	27
Droit à l'eau, déclarations et recommandations des Gouvernements	28
Accessibilité à l'eau	41
Tarifification sociale	55
Tarifification progressive	56
Code de l'action sociale et de la famille	71
Exemples de biens avec tarif social en France	74

Pour toute information : henri.smets@smets.com

ADEDE, 59, rue Erlanger, Paris 75016

INTRODUCTION

Le principe selon lequel “Toute personne a droit à l’eau” a acquis progressivement une reconnaissance internationale. Si le droit à l’eau est devenu pour la plupart des Gouvernements un droit économique et social; sa mise en œuvre effective nécessitera encore de gros efforts aux plans juridique et économique.

Le présent rapport donne une analyse du contenu du “droit à l’eau” à la lumière de la pratique des États et précise la position du droit à l’eau dans le cadre des droits de l’homme. Il explicite la portée de la Résolution du Conseil Européen sur le Droit de l’Environnement (CEDE) sur le droit à l’eau (Annexe 1) qui prolonge la Déclaration de Madère sur la gestion durable des ressources en eau adoptée par cet organe en avril 1999¹. Il se fonde aussi sur la Charte Sociale de l’Eau adoptée par l’Académie de l’Eau en mars 2000 (Annexe 2) et aux principes qui la sous-tendent. Il expose comment le droit à l’eau est mis en œuvre dans différents pays et examine en particulier le droit de couper l’alimentation en eau d’un logement et le contenu de l’obligation de fournir de l’eau potable aux populations les plus démunies.

1. DÉFINITION DU DROIT À L’EAU

Le droit à l’eau est :

*le droit pour toute personne, quel que soit son niveau économique, de disposer d’une quantité minimale d’eau de bonne qualité qui soit suffisante pour la vie et la santé.*²

Ce droit concerne une quantité limitée d’eau qui permette à l’homme :

- de satisfaire à ses besoins essentiels tels que la boisson, la préparation de la nourriture, l’hygiène et le nettoyage,
- d’assurer l’abreuvement des animaux de compagnie et
- d’arroser une petite production vivrière familiale (potager et quelques animaux domestiques).³

¹ CEDE : Déclaration de Madère sur la gestion durable des ressources en eau, avril 1999. Texte publié en anglais dans *Environmental Policy and Law*, Vol.29, n°6, pp. 271-3 et 287 (déc 1999) et *IUCN Newsletter*, Environmental Law Programme, Sept.-Dec.1999 et en français dans *Revue Européenne de droit de l’environnement*, Vol.3, pp. 359-61 (2000). Voir aussi www.madinfo.pt/organismos/aream/cede_fr.html et Annexe 1 de ce rapport.

² Cette définition se fonde notamment sur l’affirmation du CEDE que “*Toute personne a droit à l’eau en quantité et de qualité suffisantes pour sa vie et sa santé*” et sur l’affirmation de l’Académie de l’Eau d’un “*droit imprescriptible à l’eau pour tous*”. Elle est compatible avec la définition donnée par M. J.Ziegler dans son rapport sur le droit à l’alimentation présenté à l’Assemblée générale des Nations unies (A/56/210) : “*Le droit à l’alimentation est le droit d’avoir un accès régulier, permanent et libre, soit directement, soit au moyen d’achats monétaires, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante*”. Selon les conclusions du Stockholm Water Symposium (août 2000), “*Human right to water basically refers to provision of a minimum amount of safe water required for basic human needs*”.

Cette quantité dépasse 40 litres par jour et par personne dans les villes des pays industrialisés⁴ (Tableau 1) mais reste bien inférieure à la quantité moyenne d'eau⁵ consommée par une personne à son domicile (de 100 à 200 litres par jour en Europe⁶). Seule une petite partie de cette eau potable est nécessaire pour la survie et doit impérativement être de bonne qualité.⁷

Tableau 1 . EXEMPLE DE CONSOMMATION MINIMALE D'EAU

(par personne et par jour, région urbaine)

<i>Boisson et alimentation</i>	5 l
<i>Vaisselle</i>	10 l*
<i>Hygiène corporelle</i>	5 l*
<i>Linge (70 l par semaine)</i>	10 l*
<i>Douche (40 l / 2 jours)</i>	20 l
<i>Sanitaires (25 l)</i>	eau réutilisée*
<i>Consommation totale :</i>	50 litres

³ 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) demande qu'une attention spéciale soit "accordée à la satisfaction des besoins humains essentiels" (art.10) étant entendu qu'il s'agit de 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". Dans beaucoup de pays, la loi établit une priorité des usages domestiques de l'eau sur les autres usages. En cas de pénurie, il faut réduire les usages non-essentiels tels que l'arrosage des jardins ou le nettoyage des voiture ainsi que certains usages agricoles ou hydro-électriques.

⁴ PNUE : *Programme d'action 21*, CNUED, Rio, 1992. Voir para.18.58a) pour les besoins en eau des citoyens estimés à plus de 40 litres par jour et par personne. A Paris, la consommation sert à l'hygiène corporelle (39%), aux sanitaires (20%), à la lessive (12%), à la vaisselle(10%), à la boisson et préparation des repas (7%) et à d'autres usages(12%). En Belgique, pour une consommation de 120 litres par jour et par personne, 43 l sont consacrés aux sanitaires, 39 l à l'hygiène corporelle, 29 l à la lessive/vaisselle/nettoyage, 5 l à l'arrosage et 4 l à la boisson/préparation des aliments. Au Canada, la consommation d'eau des ménages sert aux usages suivants : bains/douches (35%), sanitaires (30%), lessives (20%), boisson et cuisine (10%) et nettoyage (5%). Aux États-Unis, l'eau sert à l'arrosage des jardins et aux piscines (29%), aux sanitaires (28%), aux bains/douches (23%), au nettoyage (14%), à la boisson, la cuisine et au lave-vaisselle (6%). Les usages comme l'arrosage des jardins, le lavage des voitures sont très sensibles au prix. Au Mexique, la consommation moyenne de 135 l/jour par personne) sert aux bains/douches (35%), aux chasses d'eau (20%), à la lessive (20%) et aux usages alimentaires et associés (15%).

⁵ On utilise indifféremment les mots eau potable, eau de boisson et eau à usage domestique en faisant l'hypothèse qu'il n'y a qu'une seule qualité d'eau. Si l'eau disponible ne convient pas pour la boisson, il convient de faire la différence entre ces termes. La consommation d'eau en bouteille augmente et atteint en Europe occidentale le chiffre de 85 litres par personne et par an (117 litres en 1998 en France).

⁶ A Bruxelles, la consommation d'eau facturée est de 30 à 45 m³ par an et par personne selon les caractéristiques des ménages abonnés (P. Cornut : *La circulation de l'eau potable en Belgique et à Bruxelles : enjeux sociaux de la gestion d'une ressource naturelle*, Université Libre de Bruxelles : thèse de doctorat en sciences géographiques (non publiée), 298 p., 2000). La consommation annuelle d'eau de la ville est de 61 m³ par habitant (eau fournie au réseau) mais la consommation moyenne des ménages abonnés (eau payée par les ménages) n'est que de 35 m³ par personne. Dans les quinze États de l'Union Européenne, la consommation annuelle des ménages varie de 40 à 80 m³ par personne. Dans les pays en transition, la consommation tombe à 35 m³ (République tchèque) et 37 m³ par an (Hongrie). M.P. Vall : Eurostat : *Statistics in focus*, Water resources, Theme 8-6/2001. Pour les autres pays, voir OCDE : *Le prix de l'eau*, OCDE, Paris, 1999. A Paris, la consommation d'eau est de 57 m³/an par résident à laquelle il faut ajouter la consommation d'un employé de bureau (25 m³/an) et celle d'un écolier (12 m³/an). Un logement occupé consomme en moyenne 119 m³/an pour 2.1 personnes. Au Canada, la consommation individuelle est plus élevée (117 m³/an à Montréal, 62 m³/an à Toronto).

⁷ L'eau nécessaire pour la boisson et la préparation des repas ne représente qu'environ 5 litres par jour et par personne. Dans les camps de réfugiés en Afrique, la consommation journalière est de 15 à 20l/j/personne. L'OMS utilise le chiffre de 20 l/j comme étant le minimum. A la fin du 18ème siècle, la consommation individuelle d'eau à Paris était de 15 l/j mais il n'y avait ni salles de bain, ni sanitaires, ni eau courante. Le chiffre à retenir pour les besoins fondamentaux dépend des équipements sanitaires jugés indispensables dans un contexte particulier comme de la nature de la distribution (borne fontaine et seaux ou canalisations sous pression dans les logements). Selon l'expert américain P. Gleick, la norme devrait être fixée à 50 l/j alors que 2.1 milliards de personnes en 2000 utilisaient moins que cette norme. Pour le Service des eaux de la Ville de Lausanne, "Chaque personne doit pouvoir disposer d'au moins 50 litres d'eau potable et fraîche par jour, quelles que soient les circonstances".

Le droit à l'eau concerne aussi certaines personnes morales telles que hôpitaux, cliniques, écoles, maisons de retraite, foyers de travailleurs, pensionnats, couvents, mosquées, etc.⁸ Le présent rapport se limite au droit à l'eau des personnes physiques dans leurs logements.⁹ Il ne traite pas du droit à l'eau sur les lieux du travail.¹⁰

En milieu urbain, le droit à l'eau concerne à la fois l'approvisionnement en eau et l'assainissement des eaux usées, c'est-à-dire des services portant sur une ressource captée gratuitement. Il signifie au minimum le droit pour chaque personne d'être raccordée aux réseaux de distribution et d'assainissement situés dans son voisinage.

En dehors des villes, le droit à l'eau signifie au minimum que chaque personne doit disposer d'eau potable dans le voisinage de son logement, ce qui ne veut pas dire que tout logement rural doit être branché à un réseau de distribution, ni qu'une fontaine publique doive être établie près de chaque maison. Sauf rares exceptions¹¹, l'eau de boisson est disponible mais elle est souvent de faible qualité et doit être transportée.

Le droit à l'eau concerne plus particulièrement les personnes qui n'ont pas accès à l'eau, c'est-à-dire principalement les personnes les plus démunies dans les pays développés¹² et les personnes non desservies en eau dans les pays en développement (zones péri-urbaines et zones rurales).¹³ L'augmentation du prix de l'eau potable et la multiplication des compteurs individuels d'eau dans les pays développés où l'eau est chère contribueront à révéler l'importance d'un problème longtemps ignoré bien que l'eau pèse peu dans les budgets de la plupart des ménages.¹⁴ De même, l'appauvrissement des pays pauvres et la diminution de l'aide au développement rendent le problème de l'accès à l'eau encore plus aigu dans ces pays.¹⁵

⁸ Ceci est spécifié dans la loi anglaise *Water Industry Act* 1999 ainsi que dans l'Ordonnance de la Région bruxelloise du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire. D'une manière générale, la Belgique, la Grèce et l'Italie interdisent de couper l'eau aux hôpitaux et aux écoles; dans beaucoup de pays, le distributeur ne prendra pas le risque de couper l'eau aux hôpitaux.

⁹ *Environmental Policy and Law*, Vol.30, n°5, p.265 (2000). H. Smets ; "The right to water as a human right", *Env.Pol.Law*, Vol.30, p.248 (2000) ; "De l'eau potable pour les pauvres", *Env.Pol.Law*, Vol.30, n°3, p.125 (2000). Voir aussi www.cartel.oieau.fr/a_propos/fpropos0101.htm.

¹⁰ Obligation de fournir gratuitement de l'eau potable, des sanitaires, l'accès aux douches etc. Ceci est vrai pour les lieux de travail, les écoles, les hôtels et tous les lieux recevant du public.

¹¹ Il existe des régions où l'eau est rare ou est devenue rare du fait des usages agricoles intenses (Espagne, Californie, etc.). Dans ces cas, l'eau est une ressource qui doit être répartie de façon équitable. Si la répartition est faite au plus offrant et ne fait pas l'objet de subventions, les distributeurs sont capables de payer l'eau plus chère que les agriculteurs. Il reste à voir si le corps social acceptera de verser une redevance de prélèvement d'eau (rente de rareté) aux titulaires de l'eau ou si l'eau sera répartie entre les usagers par une décision "politique" ou historique sans versement de rente. Dans beaucoup de pays musulmans, l'eau "don du ciel" ne peut être vendue mais le service de distribution est payant.

¹² Il s'agit principalement de personnes dont le revenu après impôts et transferts sociaux est inférieur à 40% du revenu médian, soit quelques pour cent de la population dans les pays de l'OCDE. L'inégalité des revenus en France augmente puisque de 1990 à 1996, le revenu disponible des ménages du premier décile a diminué de 1.3% par an. Le seuil de pauvreté (40%) en France est de 2800 F/mois par unité de consommation (3.2% de la population).

¹³ Les personnes sans accès physique à une eau saine sont principalement situées dans les banlieues mal desservies des villes du Tiers monde et dans les zones rurales. Elles représentent 1.3 milliard de personnes. En outre, 2.4 milliards de personnes n'ont pas accès à un assainissement élémentaire.

¹⁴ Ainsi au Mexique, l'eau représente 0.8% du budget des ménages du décile supérieur de revenus, 2% pour les ménages médians et 5.2% pour les ménages du décile inférieur. En France, la consommation journalière moyenne d'eau (150 l coûtant 0.46 €) représente 200 g de pain ou un timbre ou trois cigarettes. Il s'agit d'un montant faible sauf pour ceux qui manquent de pain.

¹⁵ Selon la Banque Mondiale, le nombre de personnes vivant avec moins de 2 \$ par jour est passé de 1 919 millions en 1990 à 2 179 millions en 1998 (Chine non comprise). En termes relatifs, la population pauvre a augmenté en Europe de l'Est et en Asie centrale, en Afrique du Nord et au Moyen Orient et en Afrique subsaharienne.

Contrairement à une idée simpliste le droit à l'eau pour tous ne peut être identifié avec la gratuité de l'eau pour tous. Il existe en effet de nombreuses autres mesures qui permettent de rendre effectif le droit à l'eau (voir Deuxième partie).

Le droit à l'eau ne traite pas de la consommation d'eau au-delà de la quantité suffisante pour les besoins essentiels.¹⁶ Il ne régit pas la propriété ou l'usage de l'eau destinée aux activités agricoles, industrielles ou commerciales sans laquelle un groupe social ne saurait se développer¹⁷. En particulier, il ne traite pas des droits d'eau pour l'irrigation ou de la répartition de l'eau entre différents usages. Dès lors, l'eau qui relève du droit à l'eau n'est qu'une fraction minime de la ressource "eau"(Figure 1) et peut sans difficulté recevoir un traitement dérogatoire ou spécifique.¹⁸

En revanche, le droit de l'eau permet de préciser les droits de chacun sur l'eau et les modalités d'une utilisation équitable et rationnelle. Celles-ci varient en fonction du régime hydrologique, de la tradition juridique et des pressions fortes ou faibles exercées sur la ressource qui peut être abondante ou rare.

2. L'EAU EST AVANT TOUT UN BIEN SOCIAL

L'eau est avec l'air la seule ressource naturelle dont l'homme ne puisse se passer ; elle est véritablement indispensable à la survie de l'homme. L'eau, source de vie, mérite d'être traitée autrement que comme les autres ressources naturelles moins indispensables.

¹⁶ Le Programme Action 21 expose qu'il faut donner la priorité aux besoins fondamentaux (eau "publique") par rapport aux autres usages (eau "privée") (§18.8) : "Dans la mise en valeur et l'utilisation des ressources en eau, il faut donner la priorité à la satisfaction des besoins fondamentaux et à la protection des écosystèmes. Toutefois, au-delà de ces exigences, les utilisateurs devraient payer un juste prix". On constate que le juste prix ne s'applique que pour l'eau utilisée à d'autres besoins que les besoins "fondamentaux". Ceci montre que l'eau pour les usages fondamentaux et l'eau pour d'autres usages relèvent de logiques différentes.

¹⁷ Dans *Le Manifeste de l'eau. Pour un contrat mondial* (Éditions Labor, Bruxelles, 1998), R. Petrella distingue entre l'accès de base pour tout être humain (pour permettre une vie décente) et l'accès de base pour toute communauté humaine (pour promouvoir le développement économique et social). Les besoins en eau de la personne diffèrent des besoins en eau beaucoup plus élevés nécessaires pour assurer l'approvisionnement alimentaire des populations.

¹⁸ En France, l'industrie prélève 4 000 Mm³/an et consomme 400 Mm³, l'agriculture 5 000 Mm³ et consomme 2 400 Mm³ et les centrales électriques 25 000 Mm³ et consomment 400 Mm³ à comparer à un prélèvement de 6 000 Mm³ et une consommation de 2 400 Mm³ pour l'alimentation en eau des particuliers et des collectivités. La quantité d'eau facturée est de 5 200 Mm³ vu les pertes, soit 237 litres par personne et par jour. La consommation d'eau à usage domestique par habitant dépasse la consommation par personne au domicile puisqu'il faut ajouter les consommations hors domicile, les usages des personnes morales, services et administrations et les pertes en ligne. Aussi la consommation des ménages au domicile est-elle évaluée à 150 litres par jour et par personne (*Données économiques de l'environnement*, La documentation française, Paris, 1999).

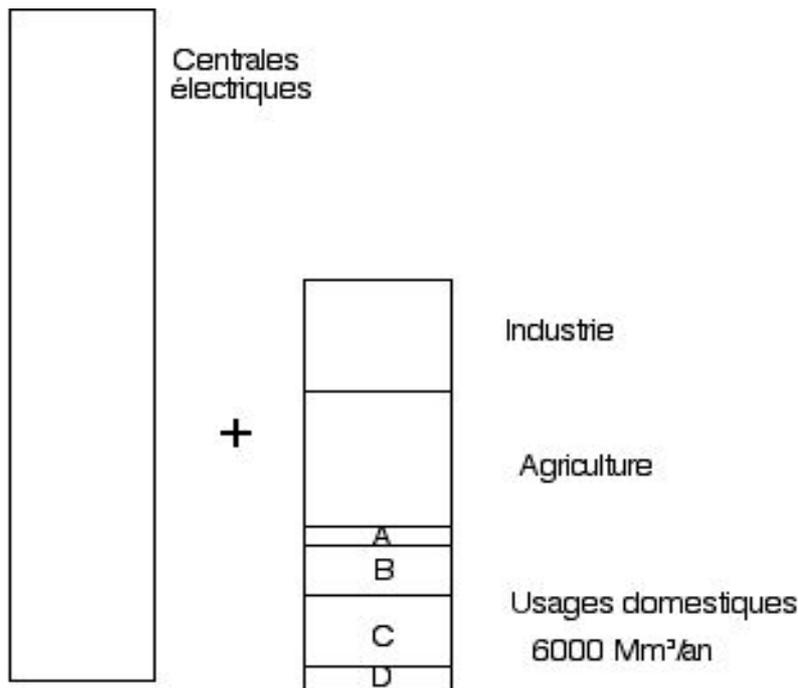


Figure 1. PRÉLÈVEMENTS D'EAU EN FRANCE

Les prélèvements pour les usages domestiques correspondent aux fuites (A), aux usages hors domicile (B) et aux usages à domicile (C+D).
Le droit à l'eau porte sur la partie D seulement.

Elle présente une grande importance aux plans social, culturel, religieux et affectif et occupe une place primordiale dans la préservation de la cohésion sociale, du cadre de vie et de l'écosystème. Rabaisser l'eau au rang des ressources naturelles ordinaires soumises aux lois du marché serait une démarche simpliste conduisant à de graves conséquences sociales.

Sous l'angle juridique, l'eau nécessaire à la vie est souvent assimilée en fait à une ressource commune de la collectivité des usagers ("*res communis omnium*"¹⁹, droit d'usage pour chaque personne²⁰) et non à une ressource publique ou une ressource privée. L'accès à cette ressource est ouvert à tous pour la satisfaction des besoins essentiels sans que ni les pouvoirs publics ni les personnes privées ne puissent y faire obstacle.²¹ Cette particularité n'affecte ni le régime juridique des eaux en général, c'est-à-dire des excédents d'eau une fois les besoins essentiels satisfaits, ni les droits de propriété et d'usage sur ces excédents.

¹⁹ B. Barraqué : "*De l'appropriation à l'usage : l'eau, patrimoine commun*" dans M. Cornu et J. Fromageau : *Genèse du droit de l'environnement*, L'Harmattan, Paris, 2001. Voir aussi D. Caponera : *Principles of water law and administration, national and international*, Balkema/Brookfield, Rotterdam, 1992. Droit d'usage pour tous et pour chacun dans le respect des équilibres écologiques.

²⁰ Code civil, art. 714 : "Il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir".

²¹ Le risque est grand que l'eau pour les besoins essentiels passent d'un régime de ressource commune à un régime de ressource privée, par exemple dans le but de gérer de façon économiquement efficace une ressource devenue rare vu ses multiples usages. En France, l'eau "*fait partie du patrimoine commun de la nation*" et "*son usage appartient à tous*" (loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau).

Selon le CEDE, l'eau est "avant tout un bien social"²², c'est-à-dire un bien qui fait partie du "patrimoine commun"²³ de la société. A ce titre, l'eau doit faire l'objet d'une réglementation et d'un contrôle par les pouvoirs publics de manière à ce que son utilisation soit équitable²⁴ et que sa répartition soit effectuée entre les usagers dans un esprit de justice²⁵ et de solidarité en respectant la priorité à l'eau pour la boisson.²⁶ En conséquence, les transferts d'eau d'un lieu à un autre dans un même pays devraient être autorisés s'ils ne portent pas préjudice, en particulier s'ils ne conduisent pas à restreindre la disponibilité en eau de boisson. En revanche, l'eau étant une ressource naturelle sur laquelle les États exercent leur souveraineté, les transferts d'eau entre États nécessitent une entente préalable.²⁷

²² Le Programme Action 21 précise au para.18.8 que l'eau est une ressource naturelle, un bien social et un bien économique. Les para 18.15, 18.17 et 18.68 font référence à l'eau comme bien social et économique. L'Assemblée générale des Nations unies lors de sa réunion spéciale des 23-27 juin 1997 portant sur le Programme Action 21 (Rio+5) "recognize water as a social and economic good with a vital role in the satisfaction of basic human needs, food security, poverty alleviation and the protection of ecosystems". Pour l'Académie de l'eau, l'eau est "un bien économique et social". Au contraire, dans les rapports officiels préparés pour le Second Forum Mondial de l'Eau (La Haye, mars 2000) tels que le rapport "Making Water Everybody's Business (W.J. Cosgrove et F.R. Rijsberman) ou le rapport "A Water Secure World" préparé par la Commission Mondiale de l'Eau, l'eau apparaît beaucoup plus comme un bien économique que comme un bien social. Par contre, la déclaration ministérielle du Second Forum se réfère explicitement aux valeurs économiques, sociales, environnementales et culturelles de l'eau et insiste sur la protection des pauvres chaque fois qu'il est fait référence au principe de récupération des coûts. Ceci démontre le clivage entre les auteurs des rapports officiels focalisés sur les aspects économiques et les ministres concernés par les aspects sociaux et culturels.

²³ La notion que l'eau est un "patrimoine commun" figurait déjà dans la Charte Européenne de l'eau du Conseil de l'Europe (Strasbourg, mai 1968). Selon le Contrat mondial de l'eau, l'eau serait un patrimoine ou un bien commun de l'humanité. En général, l'eau est considérée comme le patrimoine de la nation (France), une ressource naturelle commune (Suède) ou un bien patrimonial de la collectivité (souvent limitée au bassin versant). L'eau peut faire l'objet d'une appropriation collective (l'eau appartient à la collectivité qui la répartit entre les différents usagers) ou individuelle (chaque propriétaire peut utiliser librement et gratuitement l'eau de surface traversant son terrain ou jaillissant sur son terrain ainsi que l'eau souterraine située sous son terrain). Au Mexique comme au Canada, il existe un fort sentiment que l'eau est la propriété de la nation. En Bolivie, le transfert de la ressource d'eau utilisée par les Indiens Quechuas à une entreprise privée de Cochabamba a dû être annulé à la suite d'une révolte en avril 2000 (*Courrier de l'Unesco*, déc. 2000).

²⁴ L'appropriation privée de l'eau, ressource commune, n'est pas admise dans certains groupes humains. Le partage de l'eau entre tous est souvent considéré comme un impératif moral ou religieux. Il doit être fondé sur l'équité et la justice. Le corps social ou la religion s'oppose souvent à la vente de la matière première "eau" considérée comme un don du ciel. Les transactions sur les droits d'eau ne sont pas libres et la propriété privée de l'eau, lorsqu'elle existe, est soumise à de multiples contraintes sociales. Si l'eau est officiellement propriété de l'État au Burkina Faso, il ressort des normes de la tradition orale que l'eau est gérée par la population locale. Ainsi dans la tradition du royaume Yatenga, il est interdit de vendre l'eau ou de refuser qu'elle soit extraite de son puits. Voir S. Zone : *Customary Law and Traditional Water Management*, Green Cross Burkina Faso, mars 2000.

²⁵ Certaines sociétés rejettent l'idée que la distribution d'eau puisse être source de profits et sont hostiles à toute forme d'enrichissement liée aux services de l'eau. Elles estiment que les investisseurs ou gestionnaires ne peuvent faire des profits excessifs sur le dos des usagers de l'eau. En droit de la common law, il existe une ancienne doctrine de la nécessité fondamentale selon laquelle un monopole fournissant un service essentiel ne peut pas faire payer plus que le prix juste ("fair") et raisonnable (Royaume-Uni, États-Unis, Canada, Nouvelle Zélande, etc.).

²⁶ La "marchandisation" de l'eau, c'est-à-dire la répartition des droits d'eau ou des volumes d'eau aux plus offrants, aboutit généralement à répartir la ressource eau entre les usages les plus rentables et à ignorer la priorité absolue pour l'eau de boisson comme le devoir de fourniture d'eau, même à ceux qui ne peuvent pas la payer. La vente de droits d'eau ne peut se concevoir qu'après avoir satisfait les besoins élémentaires. Nier cette condition peut avoir des conséquences graves car cela revient à nier la propriété collective de l'eau. La question des droits sur la ressource est indépendante de celle du paiement du prix du service fourni avec la ressource (traitement, transport et distribution). Dans la plupart des pays, les titulaires d'eau ne sont pas autorisés à percevoir une rente sur la ressource elle-même ou une redevance au prorata de l'eau prélevée comme le font les titulaires de pétrole ("royalty"). Dans beaucoup de sociétés, le droit d'eau est lié au droit sur le sol et se limite à un droit d'usage non séparable du sol (irrigation). Dans quelques pays, les droits d'eau font l'objet de transactions principalement pour l'irrigation (voir R. A. Kraemer : "Tradable Permits in Water Resources Protection and Management", OECD, Sept. 2001) et un propriétaire peut transférer un droit d'eau pour irrigation à un autre usage (ménages, industrie).

²⁷ Le commerce international de l'eau suscite de fortes réticences, notamment au Canada qui a interdit en décembre 2001 les exportations en grande quantité d'eaux de bassins internationaux vers un autre bassin (projet C 6, International Boundary Water Treaty Act). Dans ce pays, le Gouvernement fédéral est poursuivi pour n'avoir pas autorisé une exportation d'eau vers la Californie au nom d'une soi-disant mauvaise application de l'ALENA. Les exportations d'eau en grande quantité existent dans

Tableau 2. DIFFÉRENCES CONCEPTUELLES CONCERNANT L'EAU

<i>Concepts "sociaux"</i>	<i>Concepts "économiques"</i>
<i>Bien disponible</i>	<i>Bien rare</i>
<i>Bien bon marché</i>	<i>Bien coûteux</i>
<i>Bien commun/ collectif</i>	<i>Bien privé</i>
<i>Droit d'usage</i>	<i>Droit de propriété</i>
<i>Bien inaliénable</i>	<i>Bien transférable</i>
<i>Patrimoine</i>	<i>Marchandise négociable</i>
<i>Bien protégé</i>	<i>Bien consommable, altérable</i>
<i>Don du ciel</i>	<i>Commerce</i>
<i>Offrir</i>	<i>Vendre</i>
<i>Droit</i>	<i>Objectif</i>
<i>Droit fondamental</i>	<i>Besoin essentiel</i>
<i>Service</i>	<i>Ressource appropriable</i>
<i>Bien écologique</i>	<i>Produit de consommation</i>
<i>Bien subventionné, gratuit</i>	<i>Bien vendu à son vrai prix</i>
<i>Hors profit</i>	<i>Source de profits</i>
<i>Patrimoine commun (national, local)</i>	<i>Marchandise exportable</i>
<i>Service public</i>	<i>Entreprise privée</i>
<i>Entreprise locale</i>	<i>Entreprise multinationale</i>
<i>Monopole public</i>	<i>Monopole privé</i>
<i>Réglementation</i>	<i>Forces du marché</i>
<i>Équité</i>	<i>Efficacité</i>
<i>Accès pour tous</i>	<i>Accès restreint</i>
<i>Solidarité, péréquation</i>	<i>Vérité des prix</i>
<i>Subventions croisées</i>	<i>Aide des pouvoirs publics</i>
<i>Gestion transparente</i>	<i>Gestion privée (secret des affaires)</i>

L'eau est au centre d'un débat philosophique et politique portant sur sa nature et sa place dans la société actuelle. Des thèses contradictoires résumées au Tableau 2 s'affrontent. Le "droit à l'eau" tel qu'exposé dans ce rapport cherche à faire la synthèse entre les concepts appartenant à l'une ou l'autre thèse dans le but de contribuer au développement durable et de lutter contre l'exclusion. Cette synthèse est rendue possible par le fait que le droit à l'eau porte sur une quantité limitée d'eau destinée à satisfaire des besoins essentiels. Cette quantité limitée représente en France moins de 6.5% de l'eau consommée et moins de 15% de l'eau fournie aux réseaux de distribution. Vu le niveau faible de cette consommation, il est possible de la soumettre à un régime spécifique sans porter préjudice aux règles applicables au reste de la consommation.

de nombreux pays. Singapour est alimenté par la Malaisie. Des projets d'exportation d'eau potable existent entre la Turquie et Israël (par bateau), entre la France et la Catalogne (par conduite) et entre la Bolivie et le Chili (excédent d'eau pour des exploitations minières au Chili). Les transferts d'eau à des fins agricoles suscitent souvent des difficultés, que ce soit en Espagne ou à la frontière entre le Texas et le Mexique. Le prélèvement d'une rente ("royalty") sur l'eau potable passant d'une région à une autre fait l'objet de débats acharnés. La quantité d'eau que le pays d'amont peut prélever sur un fleuve international est mal définie en droit international (voir 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) et le principe 21 de Stockholm).

3. L'EAU EST AUSSI UN BIEN ÉCONOMIQUE

L'eau est un bien précieux, un bien de très grande valeur qui ne peut être assimilé à une simple marchandise à l'instar d'autres biens de consommation tels que le sel, le sucre ou l'essence.²⁸ Aussi le CEDE insiste-t-il sur le fait que "l'accès à l'eau ne peut être soumis au seul jeu des forces du marché" à l'intérieur des pays comme au plan international.²⁹ Selon la ministre française de l'Environnement, "Nécessaire à la vie, l'eau ne peut être assimilée à n'importe quel bien de consommation soumis aux lois du marché. Sa distribution doit s'inscrire dans un impératif de solidarité sociale".³⁰ La notion que l'eau

Tableau 3. L'EAU POTABLE DANS L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

<i>Consommation journalière de 40 litres/personne (besoins fondamentaux) (3.13 €/m³)</i>	<i>0.13 €/ jour 46 €/ an</i>
<i>Consommation journalière de 150 litres/personne (moyenne nationale)</i>	<i>0.47 €/ jour 172.5 €/ an</i>
<i>Rapport entre consommation de base et consommation moyenne</i>	<i>27%</i>
<i>Revenu mensuel d'un RMI ste (célibataire) Poids de l'eau (150 litres par jour) dans ce revenu</i>	<i>398 €/ mois 3.6 %</i>
<i>Chiffre d'affaires de l'eau potable (ménages) En pourcentage du PIB Par habitant En pourcentage du revenu moyen Par m² de surface habitable en copropriété à Paris* En pourcentage des charges de copropriété</i>	<i>10 Md€ 0.8 % PIB 168 €/an 1.5% 3.35 € 15%</i>

Source : CSAB 2000. Paris.

* De 3.13 à 3.64 €/par m² selon la catégorie de l'immeuble (*Le Monde*, 18/11/2001)

²⁸ A la différence de la plupart des biens, il n'y a qu'un prix et qu'une seule qualité pour l'eau distribuée sous une même étiquette par un seul distributeur au niveau municipal dans un seul réseau. La segmentation de la clientèle par le prix, la qualité ou la présentation est impossible (mais il est possible de segmenter la clientèle de manière géographique ou par des modalités de distribution). Le consommateur ne peut s'adresser à un autre distributeur (monopole naturel) et, dans certains pays, les distributeurs locaux relèvent de quelques grandes entreprises opérant dans un marché oligopolistique. A la différence de l'électricité, il y a peu de possibilités d'interconnection des réseaux de distribution d'eau. Toutefois, il existe des possibilités de subdiviser les réseaux par zone géographique et de gérer les sous-réseaux de façon séparée. La perte de subventions croisées que ceci peut impliquer est de nature à conduire à des difficultés socio-économiques pour les sous-réseaux "peu rentables" dont les prix augmenteraient. Au Ghana, la Banque Mondiale a encouragé à diviser le réseau national de distribution d'eau en deux, l'un rentable pour les villes et l'autre déficitaire pour les campagnes.

²⁹ Selon le Gouvernement français (M. L. Jospin, Conférence internationale sur l'eau et le développement durable, Paris, mars 1998) : "L'eau n'est pas, en effet, un produit comme les autres. Elle ne peut entrer dans une pure logique de marché régulé seulement par le jeu de l'offre et de la demande. Un équilibre est à trouver en fonction des capacités contributives de chaque catégorie d'usagers, du coût économique et aussi social de sa participation à l'action commune, et des options politiques qu'il appartient à chaque État de retenir, au titre de ce qu'il considère comme ses intérêts prioritaires". Au Second Forum Mondial de l'Eau, la ministre de l'Environnement, Mme D. Voynet a exposé que "l'eau ne peut être gérée comme un bien marchand car c'est un bien public, un bien collectif et patrimonial". La directive Européenne n°2000/60 du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (*J.O.C.E.*, L 327, 22/12/2000) expose que l'eau n'est pas "un bien marchand comme les autres". Dans un arrêt *James et autres contre Royaume Uni* du 21/2/1986, la Cour Européenne des droits de l'homme a affirmé que "les sociétés modernes considèrent le logement comme un besoin primordial dont on ne saurait entièrement abandonner la satisfaction aux forces du marché" (para.47). Ce qui est vrai pour le logement l'est encore plus pour l'eau potable.

³⁰ D. Voynet : "Le droit à l'eau pour tous", *Journal du MATE. Environnement et territoires*, n°2 (2001).

potable soit devenue une marchandise dont le prix est fixé par l'offre et la demande est loin d'être partagée par tous. En fait, l'eau potable est encore pour l'essentiel "hors marché" et le marché ne représente qu'une faible part dans l'économie de l'eau. Éviter que l'eau potable ne soit soumise aux lois du marché apparaît d'autant plus nécessaire que la "main aveugle" de l'économie risque d'oublier les besoins essentiels des plus démunis et de conduire à des situations intolérables dans le cas où le marché serait à la merci d'un monopole (qu'il soit public ou privée).

La mise à disposition de l'eau implique un ensemble de dépenses pour assurer son traitement, son transport et sa distribution par les réseaux et pour entreprendre l'assainissement des eaux usées. Matière première en général gratuite au lieu de son extraction³¹, l'eau est fréquemment soumise au paiement par les usagers afin de couvrir une part équitable des dépenses engagées pour sa mobilisation et son assainissement. En France, ce prix est de l'ordre de 0.13 € pour 40 litres et couvre la quasi totalité des coûts (distribution, assainissement, redevances et taxes). Il fait de l'eau le bien de consommation le moins cher par unité de poids, bien que la plupart d'entre nous gaspille sans même s'en apercevoir. Ce prix, si faible soit-il, représente néanmoins 50 g de pain pour celui qui ne mange pas à sa faim.

Pour le CEDE, il importe que les coûts du service de l'eau soient "répartis en sorte que chacun puisse bénéficier du droit à l'eau".³² Pour l'Académie de l'Eau, "si chacun doit en supporter le coût, la solidarité entre riches et pauvres doit s'y substituer pour les plus démunis".³³ Cette répartition des coûts de l'eau potable doit être faite "au sein de chaque collectivité chargée du service de l'eau", par exemple dans le cadre des sociétés ou régies de distribution ou de sous-bassin. La péréquation des prix de l'eau qui en résulte peut concerner le centre ville et la périphérie, les petits et gros usagers, les consommateurs riches ou pauvres, les habitants déjà connectés et les nouveaux habitants à connecter. La péréquation à grande échelle est également possible (bassin hydrographique, département, région ou État). Ainsi, en Irlande, l'Etat prend en charge le prix de l'eau de sorte que l'eau est gratuite pour tous les ménages de même que l'éducation est gratuite pour tous dans de nombreux pays. Il apparaît donc que la couverture des coûts ne signifie pas que l'eau doive être vendue à son véritable coût, ni que l'eau soit tarifée au prorata de la consommation réelle.

Selon l'OCDE, l'idée que l'eau est un bien économique dont le coût doit être couvert par les utilisateurs "ne s'oppose pas au principe selon lequel tout individu devrait avoir accès à une eau salubre pour la boisson, la préparation des aliments et l'hygiène car les régimes de tarification peuvent être conçus pour atteindre ces deux objectifs à la fois".³⁴ Pour parvenir à une gestion efficace et équitable, la théorie économique enseigne que le prix du litre additionnel d'eau doit refléter le coût marginal de long terme (efficacité économique), ce qui n'exclut pas que les personnes démunies reçoivent une aide pour compenser le coût de l'eau nécessaire à la vie (équité sociale). Les instruments de tarification doivent être conçus avec soin pour éviter que la péréquation n'aboutisse à des signaux de prix inexacts ou à encourager des comportements de gaspillage.

³¹ Le fait que l'eau puisse être puisée gratuitement montre que l'eau n'est pas une "marchandise comme les autres". Dans quelques régions (par exemple, en Californie), les municipalités doivent acquérir des droits d'eau pour améliorer l'alimentation en eau des villes. Plus les villes grandissent et plus loin elles doivent aller chercher leur eau potable.

³² Résolution sur le droit à l'eau, Annexe 1.

³³ *Charte Sociale de l'Eau*, Académie de l'Eau, Paris, 2000 (texte sur le site www/oieau.fr/academie). (Annexe 2).

³⁴ OCDE : *Gestion de l'eau. Performances et défis dans les pays de l'OCDE*, Paris, 1998. Depuis cette époque, l'OCDE s'intéresse de plus près aux aspects sociaux de l'eau. En mai 2001, l'OCDE a adopté au niveau ministériel l'objectif : "Assurer l'accès de tous à une eau de boisson salubre et à des systèmes sanitaires appropriés", a estimé nécessaire "d'analyser les aspects sociaux de l'accès aux ressources en eau douce" et s'est prononcé pour l'objectif "d'assurer un accès équitable aux ressources naturelles et aux services de l'environnement" (*Stratégie pour l'environnement de l'OCDE pour les premières années du XXIème siècle*, OCDE, 2001). Dans le rapport "Développement durable, les grandes questions" (OCDE, 2001), l'OCDE fait référence aux "droits fondamentaux à l'eau" (Encadré 9.7).

En général, l'eau potable n'est pas gratuite ; elle est payée à la fois par les usagers et par les contribuables car les pouvoirs publics subventionnent le service de l'eau et tout particulièrement l'assainissement.³⁵

Cette dérogation au principe utilisateur-payeur³⁶ est justifiée par des considérations d'ordre social ; elle devrait être transparente et, dans la mesure du possible, ciblée sur les groupes de bénéficiaires qui en ont le plus besoin.³⁷ Les divers mécanismes de péréquation du prix de l'eau (subventions croisées) avantagent certains usagers au détriment d'autres et contribuent à uniformiser le prix de l'eau et à la rendre plus abordable dans les cas où elle est très chère.

4. EFFETS DES SUBVENTIONS POUR L'EAU POTABLE ET L'ASSAINISSEMENT

i) Effets incitatifs

Depuis l'Antiquité, les pouvoirs publics ont mis à la charge de la collectivité - et non des usagers - les investissements très importants dans le domaine de l'eau. Cette politique a permis de fournir l'eau à une fraction de son coût réel et de promouvoir l'accès à l'eau pour tous. Elle a eu pour effet une amélioration considérable de la santé publique et la réduction des épidémies. Le recours aux subventions pour l'eau des ménages est de plus en plus critiquée sur la base d'analyses d'efficacité économique et de protection des ressources (gaspillage). En principe, les subventions pour l'eau doivent aboutir à augmenter la consommation de la ressource devenue moins coûteuse pour ses usagers.

³⁵ En France comme aux États-Unis, l'eau potable bénéficie d'une subvention faible (10%) utilisée principalement pour l'assainissement. Dans d'autres pays, l'usager ne paye qu'une petite fraction du coût de l'eau. Ainsi au Portugal, en Grèce et en Espagne, la population paye moins du quart du vrai prix. La tarification de l'eau potable à son vrai prix constitue actuellement une exception parmi les pays industrialisés qui ont fait largement appel aux fonds publics pour créer les réseaux. Le renforcement des systèmes d'assainissement requiert en général un soutien public et est souvent financé par le budget et des taxes spécifiques ou fondées sur la propriété. Cette "règle" s'applique aussi aux pays en développement. La doctrine actuelle est la vérité des prix mais elle ne peut aisément être mise en place.

³⁶ Selon le principe utilisateur-payeur ("full cost recovery" ou "full cost pricing" ou principe de récupération des coûts), les utilisateurs doivent couvrir l'ensemble des coûts de production, de distribution et d'assainissement. La mise en œuvre de ce principe est généralement soumise à la condition que des dispositions soient prises pour protéger les usagers qui ne peuvent faire face au renchérissement du prix de l'eau qu'implique souvent la mise en œuvre de ce principe. La mise en œuvre du principe utilisateur-payeur sous réserve d'une exception pour l'eau destinée aux besoins fondamentaux des plus pauvres est un thème récurrent au niveau international. La Déclaration de Madère (voir encadré) prévoit une exception au principe utilisateur-payeur pour des considérations sociales. La directive Européenne n° 2000-60 instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine la politique de l'eau autorise aussi une exception pour des raisons sociales au principe de récupération (qui n'a pas de caractère obligatoire vu les multiples exceptions). Voir H. Smets : *"Le principe utilisateur-payeur pour la gestion durable des ressources naturelles"*, *Anuario de direito do ambiente*, Lisboa, 1998. Voir aussi Compte-rendu des Thémales de Riom, sept. 2000 ; *Revue Juridique d'Auvergne*, 2001 et *Outil économique dans le droit international de l'environnement*, La documentation française, Paris, 2001.

³⁷ Examinant la situation dans ses pays Membres, l'OCDE conclut qu'il "est reconnu partout que l'accès à une eau de bonne qualité pour la boisson, l'alimentation et l'hygiène devrait être garanti à tous, mais cela ne signifie pas qu'un groupe d'usagers puisse avoir droit à des quantités illimitées d'eau bon marché".

Selon les conclusions de la Consultation ministérielle d'Almaty (Ministres des pays de la CEI et des pays Membres de l'OCDE), une réforme du système en place dans les pays de la CEI implique la mise en œuvre des principes suivants : "Establishing the water sector on a financially sustainable basis, while addressing the needs of the poor and vulnerable households" ; "User charges are the only feasible long term source of finance for operation and maintenance expenditure. At the same time, we recognize that increases in user charges must take full account of what people can afford. Existing subsidy schemes should be replaced by targeted support for poor and vulnerable groups", *Water Management and Investment in the New Independent States*, Proceedings of a Consultation between Economic/Finance and Environment Ministers, Almaty, Oct.2000, OECD, 2001.

Cette règle économique est vérifiée pour l'eau à usage industriel, commercial ou agricole. Par contre, dans le cas de l'eau des ménages, la consommation varie peu avec le prix³⁸. Ceci est dû au fait que l'eau pour les besoins essentiels représente une fraction faible du budget des ménages et que le prix de l'eau est très mal connu du grand public.

En général, les ménages urbains sont peu sensibles au montant de leur facture individuelle d'eau mais réagissent à l'augmentation annoncée des prix de l'eau et aux campagnes de presse qui les

Tableau 4 : DÉPENSES POUR L'EAU EN ANGLETERRE ET AU PAYS DE GALLES

<i>Type de ménage (en fonction du revenu)</i>	<i>Dépenses pour l'eau (% du revenu)</i>
<i>Ménage médian (50%)</i>	<i>1.3</i>
<i>Quintile inférieur</i>	<i>> 2.8</i>
<i>Décile inférieur</i>	<i>> 4.1</i>
<i>5% les plus pauvres</i>	<i>> 5.6</i>
<i>2% les plus pauvres</i>	<i>> 8</i>
<i>1% les plus pauvres</i>	<i>> 10.5</i>

Notes

a) Chiffres pour 1997/98 en % du revenu disponible compte sans les aides au logement.

b) la plupart des ménages qui dépensent plus de 3% de leur revenu pour l'eau ont des revenus disponibles inférieurs à 10 400 £ par an et comportent une ou deux personnes. 45% de ces ménages sont propriétaires de leur logement.

Source : DETR, UK, 2000.

accompagnent. Ils acquièrent progressivement des équipements plus économes en eau. Après une brève période de restrictions³⁹, ils ne modifient pas leur comportement individuels⁴⁰, par exemple, ils ne réduisent pas le nombre de douches et n'omettent pas de tirer la chasse parce que l'eau est devenue plus chère mais ils bénéficient d'équipements plus modernes qui consomment moins d'eau. Pour les ménages ruraux ou dans des maisons avec jardin, l'analyse est différente car ils utilisent parfois de l'eau pour les arrosages et, à cette fin, ils peuvent faire appel, le cas échéant, à des sources alternatives (eau de pluie et eau de puits) et réduire les gaspillages. De même, on peut s'attendre à observer une réaction plus grande au prix de l'eau chez les plus pauvres qui réduiront les chasses d'eau, voire l'hygiène (ce qui n'est guère favorable pour la santé publique).

³⁸ L'élasticité de la consommation d'eau potable par rapport au prix (variation de consommation engendrée par une variation de prix) est assez faible. Ainsi, à Aguascalientes (Mexique), le prix de l'eau a augmenté de 68.3 pesos en 1998 à 232 pesos par m³ en 1999 entraînant une diminution de consommation de 4%. A Berlin Est, le passage d'une eau quasi gratuite avant la réunification à une eau chère n'a entraîné qu'une réduction de 30% de la consommation, réduction qui peut être attribuée dans une large mesure aux profonds changements économiques induits par la réunification (fermeture d'entreprises et prélèvements directs dans la nappe).

³⁹ Selon S. Cambon ("Baisse des facturations d'eau à Paris entre 1991 et 1999", SAGEP, juillet 1999), "La pose de compteurs divisionnaires d'eau froide ne produit une réduction de consommation d'eau que sur le court terme (1 à 2 ans)".

⁴⁰ Selon B. Barraqué, "La plupart des études européennes ont montré que la consommation d'eau pour les usages domestiques - boire, faire la cuisine et se laver - ne varie pas en fonction du prix demandé. Inversement, les usages extérieurs - remplir la piscine, laver la voiture, arroser le jardin - y sont sensibles." (Le Courrier de l'Unesco, février 1999, p.23). Selon des études de C. Le Coz (ENGREF), 90% des usagers déclarent qu'ils ne connaissent pas l'ampleur de l'économie qu'ils feraient en consommant moins d'eau (L'eau : le juste prix, p.85, AFPE/AESN, 1996).

EFFET RÉEL DES COMPTEURS INDIVIDUELS

S'il est vrai que l'introduction de compteurs individuels dans des habitats collectifs a parfois eu pour résultat une baisse pérenne de consommation⁴¹, cette baisse était dans une large mesure liée à des événements extérieurs et notamment à la prise de conscience croissante de l'importance économique de l'eau dans le budget des ménages favorisée par des campagnes de presse et de l'utilité de réduire les consommations inutiles (gaspillages).

Cette observation est vérifiée par le fait que la consommation d'eau des pays avec compteurs individuels et celle des pays sans compteurs individuels sont peu différentes⁴², que la consommation d'eau en France varie peu selon les prix pratiqués sur l'eau dans les différentes régions⁴³ et que les consommations par personnes dans des immeubles parisiens voisins varient peu selon qu'il y a ou non des compteurs individuels.⁴⁴

Dans la mesure où le comptage de l'eau n'a pas d'effet direct sensible sur la consommation individuelle, le niveau de consommation optimal résultera plus d'actions sur les comportements (éducation, prise de conscience, mode de vie, interdictions de certains usages, etc.) que d'actions sur

⁴¹ En France, on a longtemps considéré que l'installation des compteurs individuels dans les immeubles collectifs devrait faire chuter la consommation d'eau d'environ 15% et entraîner dans les immeubles nouveaux un gain supérieur au coût du compteur pour l'abonné. Lorsqu'un gain de consommation d'eau potable est réalisé, il a une incidence économique réduite vu l'ampleur des investissements et frais fixes de la distribution par rapport aux frais de fonctionnement proportionnels à la consommation. En réalité, les baisses observées dépendent de nombreux facteurs et tendent à s'estomper avec le temps. Elles sont dues pour beaucoup aux programmes de lutte contre les fuites et d'entretien des appareils sanitaires. Les analyses d'élasticité effectuées en Europe donnent des valeurs faibles (un doublement du prix de l'eau se traduirait par une réduction de 10% de la consommation). L'augmentation annoncée des prix de l'eau comme la philosophie de protection des ressources naturelles ont des effets sur la sensibilisation des médias et du public, y compris des consommateurs dont la consommation n'est pas mesurée (Voir les études de C. Nauges et A. Raynaud : *Estimation de la demande domestique d'eau potable en France*, ERNA- INRA, Toulouse, 1998 ; C. Nauges et A. Thomas : *Dynamique de la consommation d'eau potable des ménages*, Toulouse, 1999).

⁴² L'écart de consommation entre ménages de pays sans compteur d'eau (Royaume-Uni, Irlande, Danemark, Islande, Norvège, Hongrie, Pologne, Anvers, Amsterdam, Canada, États-Unis, Nouvelle-Zélande) et ménages de pays similaires avec compteurs est assez limité (environ 20%). Beaucoup de pays dits "avec compteurs" n'en ont que très peu du fait que l'habitat collectif est équipé d'un compteur collectif. En Angleterre, les ménages sans compteur dépensent 153 litres par habitant et par jour et ceux avec compteur 141 litres (1997). En 1999, la facture annuelle moyenne des ménages sans compteur d'eau est de 259 £ et celle des ménages avec compteur de 211 £ (écart de 19% dû en partie aux petits consommateurs qui demandent l'installation de compteurs pour réduire leurs factures d'eau et aux gros consommateurs qui préfèrent conserver le tarif forfaitaire plus avantageux pour eux). A Dublin, les ménages ne consomment que 139 litres par personne et par an bien que l'eau soit totalement "gratuite" quel que soit le niveau de consommation des ménages.

⁴³ Selon la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement, "L'élasticité-prix est quasiment nulle, la consommation ne changeant pas en fonction des prix pratiqués dans les différents lieux du territoire". *Données économiques de l'environnement*, La documentation Française, 1999 (p.223). Si l'on admet cette constatation, l'utilité économique des compteurs est faible (sauf pour les entreprises de compteurs).

⁴⁴ S. Cambon ("Baisse des facturations d'eau à Paris entre 1991 et 1999", SAGEP, juillet 1999) expose que : "D'après divers témoignages, les compteurs d'eau froide ne modifieraient pas les comportements des occupants à long terme". Périgée : "Analyse des consommations d'eau du réseau Vercingétorix, à Paris 14ème", Rapport préparé pour Eau et Force et l'Agence de l'Eau Seine Normandie, juillet 1997. Dans cette étude, aucune corrélation n'a pu être établie entre la consommation et le prix de l'eau des ménages. La consommation des logements avec compteurs était de 55 m³ par personne et celle de logements sans compteurs de 56 m³ par personne. Le Conseil supérieur de l'administration de biens en France met en évidence le fait que la consommation d'eau exprimée en F/m² de surface habitable ne varie pratiquement pas selon la catégorie de l'immeuble, son âge ou son confort. A Paris, la dispersion est faible (premier quartile: 15.5 F/m² ; médiane : 22.3F/m² ; troisième quartile : 27.5 F/m²). Voir CSAB : L'Observatoire des charges de copropriété 2000, oct. 2001). Selon des études de consommation, la présence d'un compteur individuel ne paraît pas être à l'origine d'une économie substantielle (M. Mouillart, *Consommation d'eau et compteurs individuels*, 1995). Dans certains immeubles, la consommation baisse simplement parce que l'on discute de l'installation éventuelle de compteurs, ce qui indique que les signaux d'information sont dominants. Les principales économies viennent de la lutte contre les fuites.

les prix. Dans ces conditions, l'instrument de la vérité des prix n'aura qu'un effet limité pour parvenir à l'efficacité économique en matière de consommation d'eau des ménages. Les inconvénients des subventions de l'eau potable (gaspillages) seraient bien moindre que ce qui était imaginé du moins en milieu urbain.

La suppression des subventions sur l'eau des ménages ne s'imposerait pas au titre de l'efficacité économique mais trouverait d'autres justifications telles que la maîtrise des déficits publics, la création de conditions favorables à la privatisation de l'eau⁴⁵ ou encore l'équité (chacun paye pour ce qu'il consomme). L'intérêt d'une tarification "vérité" devrait être examinée dans son ensemble compte tenu des économies à réaliser, des coûts de comptage et de facturation individuelle et des autres mesures possibles pour réduire les gaspillages (surveillance et réparation des fuites, normes pour les appareils sanitaires, campagnes de sensibilisation, etc.).

ii) Effets distributifs

Le prix de l'eau augmente du fait de la croissance des villes, de la pollution et de l'épuisement de la ressource et aussi de la réduction des subventions pour l'eau et de la consommation d'eau.⁴⁶ L'effet de cette augmentation est proportionnellement plus élevée chez les pauvres⁴⁷ car l'eau est une part importante de leurs revenus.⁴⁸ Si le prix de l'eau double, les classes aisées voient leurs dépenses d'eau passer de 1 à 2% de leurs revenus et celles des classes les plus pauvres passent de 5% à 10% des revenus (Tableau 4). En contrepartie de cette augmentation des dépenses des ménages pour l'eau, les classes aisées bénéficient d'une réduction d'impôts, tandis que les classes pauvres ne bénéficient que d'un effet fiscal réduit puisqu'elles payent peu ou pas d'impôts.

Pour les pauvres, l'accroissement du prix de l'eau directs a des effets non-négligeables. Limitant déjà leur consommation à l'essentiel, ils éprouvent des difficultés à réduire encore plus cette consommation ou à réduire leur consommation d'eau. Ceci est particulièrement le cas pour les populations les plus misérables qui doivent réduire leur alimentation pour payer l'eau.⁴⁹

⁴⁵ Beaucoup d'ONG et de syndicats souhaitent que la fourniture d'eau ne soit pas considérée comme un service soumis à libéralisation et l'eau comme une marchandise ordinaire dans le cadre de l'OMC (GATS, Accord général sur le commerce dans les services). La Déclaration ministérielle de Doha (14/11/2001, para.31.iii) va dans le sens de l'ouverture du marché de l'eau à la concurrence (service et ressource).

⁴⁶ La réduction de consommation d'eau observée dans les pays industrialisés oblige les distributeurs à augmenter le prix unitaire de l'eau afin de compenser le manque de recettes d'une activité ayant d'importants frais fixes.

⁴⁷ La part de l'eau dans les budgets des ménages pauvres est deux à trois fois plus élevée que celle des ménages médians.

⁴⁸ En France, "les montants dépensés (par les ménages pour l'eau) ne représentent en moyenne que 1.5 à 2% du revenu net global d'un ménage" (A. Le Guéllec : *Le prix de l'eau : de l'explosion à la maîtrise*, Rapport n°2342, Ass. Nat., 1995). Il peut paraître surprenant qu'une dépense de quelques dizaines de centimes d'euro par jour pèse dans le budget des ménages pauvres. Selon M. J.P. Delevoye, Président de l'Association des maires de France, "le problème pour les plus démunis n'est pas de payer les loyers, qui sont en général très bas, mais de payer les charges", AFP, nov.1996). Parmi ces charges, l'eau figure souvent pour plus de 15 %. D'une manière plus générale, l'OCDE observe en 1998 que "pour un grand nombre de ménages (dans les pays de l'OCDE), l'eau n'est plus un poste de dépenses minime".

⁴⁹ Au Ghana, il est prévu d'augmenter le prix de l'eau de 95%. Les ménages pauvres (plus de 31% de la population) devraient alors consacrer 10% de leur revenus pour l'eau à comparer à 4.6% pour les autres ménages. Alors que le salaire minimum est de 4 200 cedis par jour (1 \$ = 7 000 cedis), le prix de l'eau de puits (polluée) est de 75 cedis par seau (2%) et celui de l'eau distribuée est de 800 cedis par seau (19%). Par ailleurs, 35% de la population n'a pas accès à l'eau. ISODEC : Water privatisation in Ghana?, May 2001. De manière générale, une personne ayant un revenu de 1\$ par jour et consommant 40 litres d'eau par jour à 2.5 \$ par m³ consacre 10% de son revenu à l'eau. Si l'eau ne coûte que 1\$ par m³, la dépense est de 4%.

Pour la population déjà desservie par des réseaux, la politique de subvention générale permet de financer une partie du coût de l'eau par les impôts payés par un nombre réduit de contribuables plutôt que par le système des prix à charge de l'ensemble des usagers. La sous-tarification de l'eau apporte donc aux pauvres ayant accès à l'eau une aide appréciée proportionnellement plus importante; en effet, la part des revenus consacrée à l'eau est d'autant plus grande que les revenus sont faibles. Toutefois, en cas de subvention de l'eau, les ménages aisés reçoivent une aide par personne plus importante que les autres ménages puisque la consommation d'eau augmente avec le revenu.

La politique de subvention générale de l'eau est particulièrement régressive dans les cas où seules les classes aisées sont connectées aux réseaux subventionnés comme cela arrive dans certains villes de pays en développement. Donner une certaine quantité d'eau aux abonnés de réseaux ne desservant que la moitié de la population est sans effet direct sur l'alimentation en eau de l'autre moitié qui n'a pas accès à l'eau potable.

Cependant, à budget public constant pour l'eau, l'utilisation des subventions pour réduire le coût de l'eau distribuée par des réseaux réduit d'autant les possibilités de subventionner la fourniture d'eau saine aux personnes mal desservies ou bénéficiant d'une eau de qualité médiocre (extension de l'équipement rural et des réseaux dans les banlieues). Par contre, cette augmentation de prix peut libérer des fonds publics qui serviront à l'équipement des régions sans eau potable. Toutefois, ce choix n'est pas automatique car les gouvernements risquent de financer d'autres actions prioritaires avant d'améliorer l'alimentation en eau des régions les plus déshéritées.

LA COUVERTURE DES COÛTS DE L'EAU

(Déclaration de Madère sur la gestion durable des ressources en eau)
(texte complet, annexe 1)

“Conformément au principe utilisateur-payeur et sans préjudice du paiement des charges visées ci-dessus, l'utilisateur doit payer l'ensemble des coûts économiques liés à l'utilisation de la ressource.

Des exceptions peuvent être consenties en ce qui concerne l'eau destinée à des besoins humains essentiels ainsi que dans les cas d'utilisations traditionnelles de caractère local.

Lorsqu'il est décidé de réduire les subventions en matière d'eau, il faut prévoir des périodes de transition permettant d'apporter des dérogations justifiées par des considérations sociales”.

Bien que l'eau soit un produit de première nécessité, les bailleurs de fonds internationaux comme la Banque Mondiale recommandent de supprimer les subventions pour l'eau afin de lutter contre les déficits budgétaires. Ils font valoir que la tarification au vrai prix⁵⁰ assure l'efficacité

⁵⁰ La politique de tarification des services de base (éducation, santé, eau, etc.) mise en œuvre sous forme de conditionnalité pour des prêts de la Banque Mondiale à des pays endettés a fait l'objet de sévères critiques au cours des dernières années car elle affecte les plus pauvres et conduit à l'exclusion. En 2000, la Chambre des Représentants des États-Unis a adopté une loi budgétaire d'aide étrangère qui oblige la délégation américaine à la BM et au FMI à s'opposer à cette condition pour ce qui

économique. Sans subventions, le service public de l'eau devient plus autonome et il peut être plus aisément "libéralisé" ou privatisé et parfois mieux géré.⁵¹

Comme l'augmentation du prix de ce bien essentiel frappe plus particulièrement les plus pauvres, il ne faudrait l'appliquer qu'accompagnée de mesures correctrices pour en atténuer les conséquences aux plans social et sanitaire.⁵²

Le drame est que si ces organisations associent les mesures sociales d'accompagnement à la réduction des subventions, l'initiative en est laissée à des gouvernements qui réduisent les subventions mais hésitent à prendre des mesures en faveur des plus démunis; ces dernières alourdissent les budgets publics, sont à la charge des classes aisées ou requièrent une gestion administrative trop lourde. En fin de compte, les plus démunis finissent par consommer une eau gratuite et insalubre ou par réduire d'autres dépenses essentielles pour acquérir une eau salubre rendue plus chère. Dans les deux cas, la santé de ces personnes risque d'être gravement altérée et la santé publique peut en pâtir. Si les mesures tarifaires sont trop drastiques, elles déclenchent des mouvements sociaux voire des révoltes.

Tableau 5 : QUELQUES DONNÉES SOCIALES SUR LA PAUVRETÉ

<i>Pays</i>	<i>Taux famille nbr.pop.</i>	<i>Taux pauvreté persistante</i>	<i>Taux famille nbr. pauvres</i>	<i>Taux <40% médiane</i>	<i>Variat. mi 80- mi 90</i>
<i>Canada</i>	<i>14.6</i>	<i>1.8</i>	<i>7.6</i>	<i>5.7</i>	<i>-1.1</i>
<i>Allemagne</i>	<i>8.3</i>	<i>1.8</i>	<i>2.4</i>	<i>5.2</i>	<i>+1.9</i>
<i>Pays-Bas</i>	<i>2.4</i>	<i>0.8</i>	<i>0.5</i>	<i>3.1</i>	<i>+1.2</i>
<i>Royaume-Uni</i>	<i>9.2</i>	<i>6.1</i>	<i>6.0</i>	<i>3.8</i>	<i>+2.2</i>
<i>États-Unis</i>	<i>14.3</i>	<i>4.6</i>	<i>11.4</i>	<i>11.1</i>	<i>-1.2</i>

Explications : Dans la population allemande, 8.3% des familles sont nombreuses ; la pauvreté persistante (6 ans en dessous de 50% du revenu médian) affecte 1.8% de la population parmi lesquelles il y a 2.4% de familles nombreuses (3.5 fois moins que la moyenne). La pauvreté définie par un revenu après impôts et transferts de moins de 40% du revenu médian concerne 5.2% de la population, c.-à-d. 1.9% de plus que dix ans plus tôt (mi années 80-mi années 90). Source : OCDE, 2001.

concerne l'accès à la santé de base et à l'éducation. Vu l'influence déterminante de l'eau sur la santé, cette position influence la clause d'imposition de "user fees" prônée par la BM, c'est-à-dire l'interdiction de la distribution gratuite d'eau. Le lobbying continue pour faire supprimer la clause des "user fees" pour l'eau, c'est-à-dire pour maintenir un prix faible pour l'eau. Il concerne le projet de loi HR 2604 devant le House Subcommittee on International Finance of the House Finance Committee.

⁵¹ Dans quelques cas, le prix de l'eau pour l'utilisateur a baissé du fait d'une meilleure gestion (par exemple, par réduction des coûts de personnel). En France, il n'est nullement établi que la gestion semi-privée soit moins coûteuse que les régies publiques. Les chiffres disponibles tendraient à prouver le contraire surtout si les contrats de gestion déléguée sont mal négociés. En Afrique, la mise en place de nouveaux réseaux dans des zones desservies jusque là par des porteurs d'eau permet de réduire le prix de l'eau.

⁵² Voir "Implementing the Right to Drinking Water in OECD Countries", Proceedings of the OECD Seminar on Social and Environment Interface, Sept. 1999, OECD, Paris. ENV/EPOC/GEP(99)13 (texte français : http://cartel.oieau.fr/a_propos/fpropos0201.htm) (texte anglais, [http://www.oilis.oecd.org/olis/1999doc.nsf/LinkTo/env-epoc-gep\(99\)13](http://www.oilis.oecd.org/olis/1999doc.nsf/LinkTo/env-epoc-gep(99)13)). Il faut se garder de l'a priori selon lequel il ne peut y avoir qu'un prix pour l'eau (bien que ce soit souvent le cas au nom de l'égalité des prix d'accès aux services publics). En réalité, il existe de nombreux exemples de services publics qui sont disponibles à des prix différents selon les revenus, l'âge ou la situation de famille de l'utilisateur (cantines scolaires, conservatoires de musique, transports).

PREMIÈRE PARTIE.

LE DROIT À L'EAU AU NIVEAU INTERNATIONAL

*Les pauvres et les indigents cherchent de l'eau, et il n'y en a point.
Leur langue est desséchée par la soif. Moi, le Dieu d'Israël, je ne les
abandonnerai pas. Je ferai jaillir des fleuves sur les collines, et des
sources au milieu des vallées. Esaïe, 41, 17-18.*

5. LE DROIT À L'EAU FAIT PARTIE INTÉGRANTE DES DROITS DE L'HOMME RECONNUS

i) Existence du droit à l'eau

Depuis une dizaine d'année, l'on s'interroge sur le point de savoir si le droit à l'eau devait être considéré comme étant un droit de l'homme. Si l'on reconnaît l'existence du "droit de toute personne à un niveau de vie suffisant" proclamé à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels⁵³, il en résulte que chacun doit disposer de l'eau indispensable pour sa vie. En outre, le droit à l'eau ne saurait être dissocié du droit à une nourriture suffisante⁵⁴ et d'une manière générale du droit à une vie décente. La lutte contre la faim et la pauvreté et la protection de la santé sont intimement liées à un approvisionnement efficace en eau de qualité.

⁵³ Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC, 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" (art.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" (art.12). Ce Pacte a été ratifié par 141 pays. Parmi les pays qui ne sont toujours pas partie contractante figurent l'Indonésie, la Turquie et les États-Unis (le Sénat américain n'ayant pas voulu ratifier le Pacte comme le proposaient les Présidents Carter et Clinton). Voir aussi la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) : " Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux.."(art.25).

⁵⁴ Selon M. J. Ziegler, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation dans le cadre de la Sous-commission pour la protection et la promotion des droits de l'homme, "il tombe sous le sens que le droit à l'alimentation comprend non seulement le droit à la nourriture solide, mais aussi le droit à la nourriture liquide, à l'eau potable" (E/CN.4/2001/53, §39, déc. 2000). Beaucoup de médecins assimilent l'eau à un aliment. Si l'on admet qu'il existe un droit d'être à l'abri de la faim (art.11.2 du PIDESC : Les États ... reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront les mesures nécessaires pour assurer...une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales...), il va de soi que chaque personne a aussi le droit d'être à l'abri de la soif. Le Comité des droits de l'homme a demandé (résolution 2001/25) au Rapporteur spécial de porter attention à la question de l'eau potable dans son étude du droit à la nourriture. Dans son rapport sur le droit à l'alimentation présenté à l'Assemblée générale des Nations unies (A/56/210), M. J.Ziegler expose que: "Partie intégrante du droit à l'alimentation, l'accès à l'eau potable salubre et propre et à l'eau d'irrigation de base doit être préservé en application de l'obligation de respecter, de protéger et de donner effet au droit à l'alimentation". Le droit à l'alimentation est inscrit dans une vingtaine de constitutions. Au Sommet mondial de l'alimentation en 1996, les Chefs d'État et de Gouvernement de 185 pays et la Communauté Européenne ont réaffirmé, dans la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale, "le droit de chaque être humain d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive conformément au droit à une nourriture adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim". Ils ont en outre proclamé leur volonté de réduire de moitié le nombre de personnes sous-alimentées d'ici à 2015.

A+B+C+D+E = protection de l'environnement

a+b+c+d+f = droit à l'eau

NB : l'eau pour l'élevage, les usages agricoles, industriels ou récréatifs est dans la zone D hors d ; l'eau pour les écosystèmes est dans les zones E (écologie) et D (cadre de vie)

Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le droit de l'homme à un logement⁵⁵ suffisant inclut également le droit à l'eau.⁵⁶ En 1996, les Chefs d'État et de Gouvernement, réunis lors de la Conférence Habitat II, ont convenu que chacun avait le droit de bénéficier de systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement.⁵⁷

Le droit à l'eau est très intimement lié au droit à la santé proclamé à l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.⁵⁸ En effet, comme 80% des maladies sont d'origine hydrique, il ne saurait y avoir de protection de la santé sans disposer d'une eau saine aux plans bactériologique et chimique. Il est aussi lié au "droit de vivre dans un environnement propre à assurer la santé" reconnu à l'article 1 de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

La reconnaissance en tant que droit de l'homme du droit à un niveau de vie suffisant ainsi qu'à une alimentation et à un logement suffisants et du droit à la santé implique que **le droit à l'eau fait partie intégrante des droits de l'homme officiellement reconnus** ou encore qu'il **peut être considéré comme une composante nécessaire pour la mise en œuvre de plusieurs droits de l'homme existants**). Il en résulte qu'il n'y a pas lieu de créer un nouveau droit de l'homme à l'eau car

⁵⁵ Dans son rapport sur le logement adéquat présenté au Comité des droits de l'homme (E/CN.4/2001/51), M. M. Kothari précise que le droit au logement est reconnu dans les constitutions de 30 pays. Le droit au logement est un objectif de valeur constitutionnelle en France et est reconnu dans les Constitutions du Portugal, de l'Espagne et des Pays-Bas. Dans la Charte Sociale Européenne (révisée, 1996), "les États parties s'engagent à prendre les mesures nécessaires ... à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas des ressources suffisantes". Ce qui est vrai pour le logement doit, a fortiori, l'être pour l'eau.

⁵⁶ L'Observation générale n°4 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels relatif au droit à un logement suffisant (1991) précise que : "Tous les bénéficiaires du droit à un logement convenable doivent avoir un accès permanent à des ressources naturelles et communes : de l'eau potable...". Voir aussi Fiche d'information n°21 : Le droit à un logement convenable, Haut commissariat aux droits de l'homme, site www.unhcr.ch. En 1976, la Conférence de Vancouver sur les établissements humains a inscrit "le droit fondamental de l'homme à un logement et à des services convenables" dans sa déclaration finale.

⁵⁷ Les Chefs d'État et de Gouvernement ont réaffirmé à Istanbul lors de la Conférence Habitat II (1996) leur "volonté d'assurer progressivement la pleine réalisation du droit à un logement convenable" (para.1 de la Déclaration) et ils ont estimé que le droit au logement impliquait le droit à l'eau. En 1997, la Commission des établissements humains a adopté une résolution sur la mise en œuvre du droit de l'homme à un logement suffisant (16/7) dans laquelle elle cite le droit à l'eau et à l'assainissement comme faisant partie du droit au logement. Elle cite aussi l'engagement des Chefs de gouvernement pris à Istanbul en 1996 lors de la Conférence "Habitat II" de mettre en œuvre le droit à un logement convenable (para.39) et la définition de ce droit : "Chacun a droit de vivre convenablement avec sa famille, notamment de manger à sa faim, d'être correctement vêtu et logé et de bénéficier de systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement" (Programme pour l'Habitat, 1996, para.11). Voir aussi Principe n°2 de la Conférence internationale sur la population et le développement du Caire (1994) et Chapitre 7 du Programme Action 21 de 1992.

⁵⁸ Voir *Observation générale No 14 (2000). Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint* (art. 12, PIDESC) (document E/C.12/2000/4) adopté par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, juillet 2000. "Le Comité interprète le droit à la santé comme un droit global, dans le champ duquel entrent non seulement la prestation de soins de santé appropriés en temps opportun, mais aussi les facteurs fondamentaux déterminants de la santé tels que l'accès à l'eau salubre et potable et à des moyens adéquats d'assainissement". Dans l'*Observation générale No 3*, le Comité confirme que les États parties ont l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits énoncés dans le Pacte, notamment les soins de santé primaires essentiels. De l'avis du Comité, il s'agit au minimum d'assurer l'accès à des moyens élémentaires d'hébergement, de logement et d'assainissement et à un approvisionnement suffisant en eau salubre et potable. Dans les lignes directrices de l'ECOSOC (E/1992/23) pour la préparation des rapports nationaux sur la mise en œuvre de l'art.12 du PIDESC, il est demandé de préciser le nombre de personnes ayant accès à l'eau.

la mise en œuvre effective des droits de l'homme existants devrait suffire à garantir le droit à l'eau. De même, il n'y a pas lieu d'agir comme si un nouveau droit à l'eau devait être créé puisqu'il est indissociable de droits existants de longue date. La Figure 2 montre l'interrelation du droit à l'eau avec les autres droits de l'homme.

Le droit à l'eau figure explicitement dans deux conventions mondiales en vigueur, à savoir la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979) et la Convention relative aux droits de l'enfant (1989).⁵⁹ Selon la première Convention,

“les États leur assurent de bénéficier de conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne... l'approvisionnement en eau”.

Ce texte actuellement ratifié par presque tous les États⁶⁰ oblige pour le moins ces États à prendre des mesures pour l'approvisionnement en eau des personnes qui en seraient privées du fait de leurs faibles ressources.

Le droit à l'eau est également associé au droit à l'environnement⁶¹, au droit d'accès aux ressources naturelles et au principe de libre disposition des moyens de subsistance.⁶² De manière plus générale, on peut associer le droit à l'eau au droit à la vie⁶³ et au principe de la sauvegarde de la dignité humaine.

⁵⁹ Art.24 : “Les États prennent les mesures appropriées pour lutter contre la maladie ... grâce à la fourniture... d'eau potable...”. Art.27 : “Les États parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant” (convention ratifiée par 191 pays). En 1990, au Sommet mondial pour les enfants tenu à New York, les Chefs d'État et de Gouvernement ont adopté la Déclaration sur la survie, la protection et le développement des enfants selon laquelle ils prennent l'engagement de “promote the provision of clean water in all communities for all their children, as well as universal access to sanitation”.

⁶⁰ Art.14.2 h. La convention a été ratifiée par 168 pays. Parmi les pays industrialisés, seuls les États-Unis n'ont pas ratifié ces deux conventions (qu'ils avaient signées en son temps).

⁶¹ Certains aspects du droit à l'eau (par exemple, éviter la dégradation de la ressource) découlent du droit à un environnement sain. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Banjul, 1981) énonce que “tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement” (art.24). La Convention de Aarhus (1998) reconnaît “le droit de chacun de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être” (art.1), ce qui rappelle le principe n°1 de la Déclaration de Stockholm selon lequel “l'homme a un droit fondamental à ...des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être...”. En 1986, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Déclaration sur le droit au développement (Rés. 41/128 du 4/12/86) selon laquelle les États “assurent notamment l'égalité des chances de tous dans l'accès aux ressources de base”. Il va de soi que l'eau potable fait partie de ces ressources de base.

⁶² PIDESC. art.1.2. “Tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses. En aucun cas, un peuple ne peut être privé de ses propres moyens de subsistance”. Ce texte s'applique aux peuples d'Amérique latine menacés par les orpailleurs ou les déversements de pesticides comme aux peuples africains ou du Moyen-Orient privés de leurs ressources en eau (du fait de grands travaux hydrauliques ou de l'épuisement des ressources hydriques par un développement excessif de l'élevage, de la sylviculture ou de l'agriculture). La Convention de 1989 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants oblige à sauvegarder les ressources naturelles de ces peuples, ce qui inclut les ressources en eau potable susceptibles d'être polluées par des substances toxiques ou épuisées par de grandes plantations avides d'eau (eucalyptus).

⁶³ Le droit à la vie de l'art.6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (seul Pacte ratifié par les États-Unis) ne se limite pas au droit de ne pas perdre la vie. L'interprétation officielle du Pacte par le Comité des droits de l'homme ne laisse pas de doute à ce sujet : [The Committee] “has noted that the right to life has been too often narrowly interpreted. The expression 'inherent right to life' cannot properly be understood in a restrictive manner, and the protection of this right requires that States adopt positive measures. In this connection, the Committee considers that it would be desirable for States parties to take all possible measures to reduce infant mortality and to increase life expectancy, especially adopting measures to eliminate malnutrition and epidemics”. (CCPR/C/21/Rev.1, May 19,1989). Les Cours suprêmes d'États comme le Népal, le Bangladesh, le Pakistan, la Turquie et l'Inde ont estimé que le droit constitutionnel à la vie incluait le droit à l'environnement.

Le droit à l'eau intervient également dans le contexte du droit humanitaire. En temps de guerre, il est interdit de mettre hors d'usage les installations et réserves d'eau potable indispensables à la survie de la population civile.⁶⁴

En outre, le droit à l'eau figure dans trois instruments régionaux concernant respectivement l'Afrique, l'Amérique et l'Europe.

Pour l'Afrique, la Charte d'Addis-Abeba (1990) 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".⁶⁵

Pour l'Amérique, le Protocole de San Salvador (1988)⁶⁶ précise que chacun doit avoir "accès aux services publics de base", ce qui inclut évidemment le service de l'eau. La Déclaration de Santa Cruz de la Sierra (1996) et le plan d'action adoptés par 34 Gouvernements d'Amérique soutiennent cette reconnaissance officielle.⁶⁷

Pour l'Europe, le Protocole de Londres sur l'eau et la santé (1999)⁶⁸ proclame le principe de l'accès équitable à l'eau pour tous les habitants. Il précise que l'accès à l'eau "devrait être assuré à tous les habitants, notamment aux personnes défavorisées ou socialement exclues".

⁶⁴ L'obligation de protéger les ressources en eau potable en temps de guerre est inscrite dans le Protocole additionnel n°1 (Berne, 1977) aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux qui interdit de "mettre hors d'usage des biens indispensables à la survie de la population civile, tels que... les installations et réserves d'eau potable..." (art.54.2). Le Protocole additionnel n°2 (Berne, 1977) qui concerne les conflits armés non internationaux comporte plusieurs dispositions pertinentes : "Art. 5 -- Personnes privées de liberté. 1. b) les personnes privées de liberté recevront dans la même mesure que la population civile locale des vivres et de l'eau potable". L'art. 14 sur la protection des biens indispensables à la survie de la population civile "interdit d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage à cette fin des biens indispensables à la survie de la population civile, tels que ... les installations et réserves d'eau potable et les ouvrages d'irrigation". Voir aussi les art. 37 à 44 de la dernière version des ILA Rules on International Water Resources (ILA, 69th Conference, London, 2000) ; T. Boutruche : Le statut de l'eau en droit international humanitaire, *Rev. Int. Croix Rouge*, n°840 31-12/2000).

⁶⁵ Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, Addis-Abeba, 1990 (en vigueur). Dans le même esprit, la Convention sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (Alger, 1968) contient à son art.2, l'engagement des États à prendre "toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection, l'utilisation et le développement des ressources naturelles, en prenant en considération les intérêts majeurs de la population". Comme l'eau est une ressource naturelle essentielle pour les populations, les États africains doivent assurer sa protection et promouvoir son utilisation.

⁶⁶ Le Protocole additionnel à la Convention américaine sur les droits de l'homme dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels (en vigueur depuis novembre 1999) précise à son art. 11.1 : "Chacun a droit de vivre dans un environnement sain et d'avoir accès aux services publics de base". Le Mexique et de nombreux pays d'Amérique latine sont parties à ce Protocole qui établit une relation étroite entre environnement et services d'approvisionnement en eau et d'assainissement.

⁶⁷ Dans la Déclaration de Santa Cruz de la Sierra (Bolivie), les gouvernements de 34 États américains (y compris les États-Unis, le Canada et le Mexique) ont convenu en 1996 ce qui suit : "We will promote, through the relevant measures and programs, including those established in the Plan of Action, adequate levels of nutrition, a greater degree of food security, equitable and effective access to basic health care and drinking water and to employment and housing, and we will seek to ensure pollution control and a clean environment for all people, taking into account, in particular, the most vulnerable groups". Le Plan d'action comporte l'engagement suivant : "We, commit ourselves to implement the First Plan of Action for the Sustainable Development of the Americas, based on the principles of the Declaration of Santa Cruz de la Sierra. The Governments will carry out the following initiatives : ... Strengthen programs to increase access to safe drinking water."

⁶⁸ Le Protocole sur l'eau et la santé à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Londres, 1999) adopté dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies prend position en faveur de l'accès à l'eau pour tous.

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres a recommandé aux Gouvernements "de reconnaître, au niveau national, un droit individuel, universel et justiciable à la satisfaction des besoins matériels élémentaires des personnes en situation d'extrême précarité".⁶⁹ En octobre 2001, le même Comité des Ministres révisait la Charte

DROIT À L'EAU

Droit international positif

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels , 1966.
(145 ratifications)

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination
à l'égard des femmes, 1979 (168 ratifications)

*"Les États leur assurent :
de bénéficier de conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne
le logement, l'assainissement, l'approvisionnement en électricité et en eau,
les transports et les communications."*

Convention sur les droits de l'enfant, 1989 (191 ratifications)

*"Les États prennent les mesures appropriées pour lutter contre la maladie...
grâce à la fourniture... d'eau potable"*

* * *

Protocole additionnel à la Convention américaine sur les droits de l'homme dans le domaine
des droits économiques, sociaux et culturels (San Salvador, 1988)

Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (Addis-Abeba, 1990)

Protocole sur l'eau et la santé à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des
cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Londres, 1999)

*"Un accès équitable à l'eau, adéquat du point de vue aussi bien quantitatif que qualitatif,
devrait être assuré à tous les habitants,
notamment aux personnes défavorisées ou socialement exclues"*

* * *

Jurisprudence internationale :

Cour Européenne des droits de l'homme
Commission interaméricaine des droits de l'homme

⁶⁹ Recommandation R(2000)3 sur le droit à la satisfaction des besoins matériels élémentaires des personnes en situation d'extrême précarité. Selon ce texte "la satisfaction des besoins matériels élémentaires découle de la dignité inhérente à tout être humain et constitue la condition d'existence de l'homme" et cette satisfaction "répond à un devoir d'humanité de la société". La reconnaissance d'un tel droit à la satisfaction de ces besoins est "une condition à l'exercice d'autres droits fondamentaux".

DROIT À L'EAU

Déclarations et recommandations des Gouvernements

Conférence sur les établissements humains (Vancouver, 1976)

Conférence sur l'eau (Mar del Plata, 1977)

Sommet mondial pour les enfants (New York, 1990)

Conférence Habitat II (Istanbul, 1996)

Conférence mondiale sur l'eau salubre et l'assainissement (New Delhi, 1990)

Conférence internationale sur l'eau et le développement (Dublin, 1992)

Conférence sur la population et le développement (Le Caire, 1994)

Déclaration de Santa Cruz sur le développement durable des Amériques (1996) Conférence sur l'eau et développement durable (Paris, 1998)

* * *

Commission des établissements humains

Commission des droits économiques, sociaux et culturels, 1991- 2000

Commission des droits de l'homme. Sous-commission

Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, 2001

Européenne de l'Eau de 1968 et proclamait que :

“Toute personne a le droit de disposer d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire à ses besoins essentiels”.⁷⁰

Le droit à l'eau a fait l'objet de décisions d'organes juridictionnels internationaux. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a condamné les atteintes à la santé des Yanomanis⁷¹ et des

⁷⁰ Recommandation Rec(2001)14 du Comité des Ministres aux pays membres sur la Charte Européenne des ressources en eau(17/10/2001) (Annexe 3 de ce rapport). Le commentaire adopté par le Comité concernant ce droit à l'eau est le suivant : “Des instruments internationaux protégeant les droits de l'homme reconnaissent le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim et d'avoir un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille. Il est bien évident que ces deux exigences comprennent le droit à une quantité minimale d'eau de qualité satisfaisante aux points de vue de la santé et de l'hygiène. Des mesures sociales devraient être mises en place pour éviter les coupures d'eau aux personnes démunies”. Le Conseil a aussi affirmé que : “Sans préjudice du droit à l'eau pour satisfaire aux besoins essentiels, la fourniture d'eau est soumise à paiement en vue de couvrir les coûts économiques liés à la production et à l'utilisation des ressources en eau”. Le commentaire précise que : “Le principe «utilisateur-payeur», selon lequel le prix de l'eau disponible pour des utilisations déterminées – ayant donc une qualité adéquate – doit être supporté par les usagers, doit être pris en compte, sous réserve de la satisfaction des besoins essentiels”.

⁷¹ Environ 15% des Yanomanis sont décédés du fait des exactions, des maladies amenées ou causées par les “garimpeiros” (orpailleurs) et des nappes d'eaux stagnantes créées par les exploitations minières illégales dans lesquelles les moustiques

Huaoranis⁷² résultant notamment de la pollution de cours d'eau. De son côté, la Cour Européenne des droits de l'homme a condamné une privation d'accès à un puits d'eau potable.⁷³

Dans le cadre de la Commission des droits de l'homme, la Sous-commission pour la promotion et la protection des droits de l'homme a examiné un rapport sur le droit à l'environnement⁷⁴ et a fait référence en 1991 au "droit à l'eau potable et à l'assainissement pour chaque femme, homme et enfant"⁷⁵. En août 2000, il a chargé le Rapporteur spécial de "cerner le contenu du droit à l'eau par rapport aux autres droits de l'homme", ce qui implique la reconnaissance du droit à l'eau par un organe particulièrement compétent en la matière.⁷⁶ A la même époque, le

vecteurs de la malaria pullulent et de l'empoisonnement des rivières par le mercure rejeté par les chercheurs d'or. Voir Rapports annuels de la Commission interaméricaine des droits de l'homme et Rapport sur le Brésil (1997, para. 22, la situation des communautés indigènes est "grave"). Les exactions continuent malgré les mesures prises depuis le Cas n°7615 du 5 mars 1985 (IACHR 7615 OEA/Ser.L.V./II/66 Doc.10 rev.1985). Résol.12/85, considérant 10.h. Rapport annuel de la Commission interaméricaine des droits de l'homme (DEA/SER.LV/11.66, site www.cidh.org/indigenas).

⁷² Selon la Commission interaméricaine des droits de l'homme, "l'eau est la vie" et toute atteinte à l'eau qui affecte la santé est une atteinte au droit à la vie garanti par la Convention américaine des droits de l'homme. Voir A.Fabra, p.245 dans A. Boyle and M. Anderson : *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Clarendon, Oxford, 1998.

⁷³ Le droit à l'eau ne figure pas explicitement dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Rome, 1950). Toutefois, ce droit pourrait résulter du droit au respect de la vie privée et familiale y compris le domicile (art.8) car un domicile dont l'eau serait coupée n'est pas "respecté" ou de l'interdiction des "traitements inhumains ou dégradants" (art.3) car couper l'eau pourrait constituer un traitement dégradant (par exemple WC sans eau, plus de bain ni de douche) bien que la Cour Européenne des droits de l'homme ait considéré en 1990 que la coupure d'électricité n'était pas un traitement dégradant (Van Volsen c/ Belgique). La jurisprudence Zander c. Suède (25/11/93) concerne la pollution d'un puits par une décharge avoisinante et est fondée sur le droit de propriété qui inclut la jouissance d'un puits d'eau pour la boisson. Dans l'affaire Lopez Ostra c. Espagne (9/12/94), la Cour a reconnu que "des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile de manière à nuire à sa vie privée et familiale". Voir Maguelonne Déjeant-Pons : "Le droit de l'homme à l'environnement", R.J.E., pp.373-419 (1994) et "La Convention Européenne des droits de l'homme et le droit à l'information en matière d'environnement", dans J.F.Flauss et al, La Convention Européenne des droits de l'homme, Bruylant, Bruxelles, 1997. J.P. Marguenaud : "Inventaire raisonné des arrêts de la Cour Européenne des droits de l'homme relatifs à l'environnement", R.E.D.E., pp.5-20 (1998).

⁷⁴ La Commission des droits de l'homme a décidé d'étudier les relations entre droits de l'homme et droit à l'environnement (par un vote: 52 pour, une abstention (Japon) et une voix contre (États-Unis). Voir les rapports de Fatma Zohra Ksentini présentés en 1991-94 à la Sous-commission sur la prévention de la discrimination et la protection des minorités (Rapports E/CN.4/Sub.2/1990/12, 1991/8, 1992/7 et 1993/7). *Rapport final : Droits de l'homme et environnement*, E/CN.4/Sub.2/1994/9. Projet de déclaration sur les droits de l'homme et l'environnement, *Revista IIDH*, Vol.21, p.29 (1995). Dans le Rapport sur le droit à l'environnement, Mme F. Zohra Ksentini a proposé en 1994 le principe suivant : "Toutes les personnes ont le droit à une eau et à des aliments sains qui assurent leur bien-être" (E/CN.4/Sub.2/1994/9).

⁷⁵ Cette Sous-commission a fait référence au "right to access of everyone to drinking water and sanitation services" dans une résolution adoptée en 1997 (Rés. 1997/18). La résolution sur la "Promotion de la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement" (E/CN.4/SUB.2/RES/1998/7, adoptée en août 1998) a réaffirmé "le droit à l'eau potable et à l'assainissement pour chaque femme, homme et enfant" et a demandé un engagement accru de tous à l'égard du "droit à l'eau potable et à l'assainissement". Un rapport de travail a été préparé par M. El Hadji Guissé "Le droit d'accès de tous à l'eau potable et aux services d'assainissement" (E/CN.4/Sub.2/1998/7, juin 1998). En août 2000, la Sous-commission a pris note du document de travail dans lequel M.E.H. Guissé fait référence à la résolution du CEDE (E/CN.4/Sub.2/2000/16). L'expert M. Yung Kam Yeung Sik Yuen a exposé qu'il partageait l'opinion de M.E.H. Guissé selon laquelle "l'accès à l'eau potable devrait être considérée comme un droit fondamental de l'homme" tandis que l'expert M. Nuel Rodriguez Cuadros estime que "l'accès à l'eau est une condition au droit à la vie et à la nourriture et aux droits économiques et sociaux". Les observations du CEDE ont été diffusées à cette réunion (E/CN.4/Sub.2/2000/NGO/19).

⁷⁶ Résolution E/CN.4/Sub.2/RES/2000/8 (17 août 2000) : Promotion de la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement (extraits). "La Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, réaffirmant les principes fondamentaux d'égalité, de dignité humaine et de justice sociale, ainsi que le droit à l'eau potable et à l'assainissement pour chaque femme, homme et enfant; convaincue de la nécessité urgente et persistante d'une attention et d'un engagement accru de la part de tous les responsables à l'égard du droit d'accès de tous à l'eau potable et à l'assainissement; souscrit aux remarques de l'expert selon lesquelles divers obstacles liés à la réalisation du droit de tous à l'eau potable et à l'assainissement entravent sérieusement la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, et l'égalité est un élément essentiel pour participer efficacement à la réalisation du droit au développement et du droit à un environnement sain."

Comité des droits économiques, sociaux et culturels reconnaissait que le droit à l'eau était un élément du droit à la santé.⁷⁷

Depuis 1977, le droit à l'eau a été proclamé dans plusieurs déclarations intergouvernementales.⁷⁸ En particulier, la Déclaration de Dublin (1992) considère comme "primordial de reconnaître le droit fondamental de l'homme à une eau salubre et une hygiène adéquate pour un prix abordable."⁷⁹

Les représentants de très nombreux gouvernements reconnaissent explicitement l'existence d'un droit de l'homme à l'eau. Ainsi la Ministre française de l'Environnement déclarait que "l'accès à l'eau a été reconnu comme un des droits fondamentaux de la personne humaine par de nombreux pays dont ceux de l'Union Européenne".⁸⁰ En France, le Comité économique et social recommande en 2000 au Gouvernement de promouvoir la reconnaissance au plan international du droit à l'eau pour tous.⁸¹ En Suisse, le Conseil national (Parlement) a demandé au gouvernement fédéral de soutenir l'adoption d'un traité qui "inscrira en tant que droit de l'homme l'accès à une eau potable propre".⁸² En 2001, la Commission Environnement du Parlement Européen a reconnu que "l'accès à l'eau est un droit de l'homme inaliénable".⁸³

Les représentants des organisations internationales se prononcent dans le même même sens. Selon M. K. Annan, Secrétaire général des Nations unies, l'accès à l'eau est un "droit fondamental de

⁷⁷ Voir Observation générale No 14 (2000). Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12, PIDESC) (document E/C.12/2000/4).

⁷⁸ Selon la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'eau (Mar del Plata, 1977), "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". Un relevé de citations officielles concernant le droit à l'eau figure à l'Annexe 4.

⁷⁹ Déclaration de Dublin (1992) de la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement. En même temps, cette Déclaration reconnaissait le caractère de bien économique de l'eau. Il était tentant de ne retenir que l'aspect "bien économique" comme l'ont fait notamment les auteurs des documents officiels pour le Second Forum Mondial de l'Eau.

⁸⁰ Déclaration de Mme D. Voynet à l'issue de la Conférence ministérielle sur l'eau tenue à La Haye en mars 2000. Auparavant la Ministre française des Affaires Sociales (Mme S. Veil, Sophia Antipolis, 1994) déclarait que "le libre accès à une eau saine est un droit de l'homme quel que soit le degré ou la forme de l'urbanisation". Selon un rapport officiel présenté au Second Forum Mondial de l'Eau, le Japon reconnaît le droit à l'eau conformément à la Déclaration de Mar del Plata et à la résolution de la réunion CSD 6. Le Luxembourg "soutient le principe que l'accès à l'eau potable constitue un droit économique et social fondamental de toute personne" (Plan national pour un développement durable, 1999). Pour le Ministre de l'Environnement de l'Ontario, "De l'eau potable saine est un droit". Le Québec se prépare à adopter une politique de gestion de l'eau contenant le principe : "Chaque citoyen doit pouvoir bénéficier d'un accès à l'eau potable de qualité à un coût abordable" (19/6/2000).

⁸¹ France, Conseil économique et social, novembre 2000. De son côté, le Président de la République française exprime le souhait que : "le droit à l'énergie, l'accès à l'eau potable ou le droit de respirer un air sain deviennent réalité pour tous" (Discours, 4 décembre 2001).

⁸² En décembre 2000, le Conseil fédéral a été saisi d'une proposition de 103 parlementaires en faveur du droit de l'homme à l'eau. Le postulat a été accepté par le Conseil fédéral l en février 2001.

⁸³ Parlement Européen. Rapport M. Flemming et projet de résolution "on pricing policies for enhancing the sustainability of water resources" (COM(2000) 477 – C5-0634/2000 – 2000/2298(COS)). Le texte adopté par le Comité Environnement expose notamment que : "water is not a commercial product like any other but, rather, a heritage"; "access to water is an inalienable human right", "water must be available to all"; "it is essential to install metering devices in agriculture, industry and private households"; "the pricing system must be progressive so as to ensure that the greater the consumption the greater the contribution made to the costs of the water cycle and that an essential minimum is provided free of charge or at low cost for domestic use"; "the provision of water at artificially low prices to account for social and affordability objectives is a rather crude instrument for pursuing equity objectives". La résolution ne fut pas adoptée le 15 /11/2001 par le Parlement du fait d'un désaccord sur le Plan Hydrologique Espagnol et sur la tarification.

l'homme.⁸⁴ Pour l'OMS, "l'accès à l'eau saine et suffisante est un droit de l'homme"⁸⁵ et pour l'Unesco, le développement durable est inimaginable sans accès à l'eau pour tous.⁸⁶

De nombreux travaux doctrinaux concluent également en faveur de l'existence d'un droit à l'eau pour chaque personne.⁸⁷ De leur côté, les ONG actives dans le domaine de l'eau⁸⁸ ou de l'environnement et les syndicats de la fonction publique⁸⁹ œuvrent pour une plus grande reconnaissance du droit à l'eau et pour la mise en œuvre effective de ce droit.⁹⁰ L'Académie de l'eau⁹¹ et beaucoup d'ONG humanitaires⁹² sont en faveur du droit à l'eau pour tous. Pour le Contrat

⁸⁴ Message du 22 mars 2001 pour la Journée mondiale de l'eau. "Access to safe water is a fundamental human need and therefore a basic human right". "Pouvoir s'approvisionner en eau potable est un besoin élémentaire et, partant, un droit fondamental", site www.worldwaterday.org.

⁸⁵ La Directrice générale de l'OMS, Mme Gro Harlem Brundtland, a déclaré en novembre 2000 : "L'accès à l'eau salubre et à des moyens d'évacuation salubre des excréta est un besoin universel et, à la vérité, un droit fondamental de l'homme". En mars 2001, elle déclare : "L'approvisionnement en eau salubre et l'existence de services d'assainissement adéquats permettant de protéger la santé figurent parmi les droits de l'homme fondamentaux" et également : "L'accès à une eau saine est un besoin universel considéré comme un droit de l'homme essentiel". Voir www.worldwaterday.org/lgfr/thematic/hmnrihts.html (mars 2001).

⁸⁶ Déclaration du Directeur général de l'Unesco, M. K. Matsuura : "Aucun développement durable ne peut être imaginé sans un accès de tous à une eau saine", 22 mars 2001.

⁸⁷ S. Mc Caffrey : "A Human Right to Water : Domestic and International Implications", *Georgetown Int. Env. Law Review*, Vol.5, pp.1-24 (1992) ; A.E. Boyle and M.R. Anderson : "Human Rights Approaches to Environmental Protection, Clarendon Press, Oxford, 1998 ; P.H. Gleick : "The Human Right to Water", *Water Policy*, Vol.1, pp.487-503 (1999) (voir aussi www.pacinst.org/gleickrw.pdf) ; I. Doré et S. Paquerot : "L'eau bien commun de l'humanité parce que droit humain fondamental", *Contrat Mondial de l'Eau*, Bruxelles, 1999. "L'eau, bien commun de l'humanité. L'accès à l'eau potable est-il un droit fondamental ? Les fondements en droit international", Thèse, 1999. S. Paquerot : "L'eau : droit humain ou bien économique ?", Groupe de travail des Amériques, Caracas, 2001. Selon le Prof. S. McCaffrey (ancien membre de la Commission de droit international), "The right to life would clearly encompass the right to sanitary water", "The right to an adequate standard of living includes a supply of water adequate to meet basic human needs", "The right to food would include the right to potable drinking water sufficient to sustain life". Selon le Prof. Ph. Sands (*Principles of International Environmental Law*, Manchester Univ.Press, 1995), "Lack of access to drinking water which is free from toxic or other contaminants... can be viewed and treated as violation of fundamental economic and social rights". Selon I.J. Alvarez ("The right to water as a human right, 2000, www.cedha.org.ar), "The right to water is a human right that States have the immediate obligation to fulfill, to respect, to promote and to protect".

⁸⁸ La Déclaration de base (Amsterdam, 1992) du Tribunal international de l'eau (créé en 1981) contient l'affirmation selon laquelle "tous les membres des générations présentes et futures ont le droit fondamental à des conditions de vie durables, y compris la disponibilité d'eau en quantité et de qualité suffisantes". En 1990, les ONG internationales ont adopté la Charte de Montréal sur l'eau potable et l'assainissement selon laquelle "toute personne a le droit d'avoir accès à l'eau en quantité suffisante, afin d'assurer ses besoins essentiels". En décembre 2000, les ONG américaines adoptent la Déclaration de Cochabamba selon laquelle l'eau est un droit fondamental de l'homme et un bien public. En mai 2001, les ONG africaines adoptent la Déclaration de Accra sur le droit à l'eau selon laquelle : "L'eau est un bien humain fondamental, essentiel à la vie humaine auquel a droit chaque personne, riche ou pauvre, homme ou femme, enfant ou adulte".

⁸⁹ Les syndicats de la fonction publique réunis dans le groupe PSI ont adopté un code de conduite selon lequel : "Access to clean and affordable drinking water must be regarded as a fundamental human right".

⁹⁰ En mars 2000, lors du Second Forum Mondial de l'Eau, le panel sur l'évaluation de l'eau, le panel régional Européen et le panel des syndicats ont convenu que le droit à l'eau est un droit humain fondamental tandis que le panel sur les besoins fondamentaux a considéré que la fourniture d'une eau saine en quantité suffisante était fondamentale pour l'exercice effectif des droits de l'homme. De leur côté, les ONG ont soutenu la reconnaissance officielle du droit à l'eau en tant que droit de l'homme. Ainsi, le "NGO Major Group Statement to the Ministerial Conference" comporte l'élément suivant : "We strongly insist that a clean healthy environment and access to basic water and sanitation are universal rights". Dans son discours à la Conférence ministérielle sur l'eau (mars 2000), le Prince d'Orange, porte-parole du Second Forum, a déclaré : "Crucial to many, many participants in the Forum is the need to recognise explicitly the right of access to drinking water and sanitation as basic human right... the overwhelming majority of the participants in the Second World Water Forum ask you to recognise explicitly in your declaration or in your individual pledges, the human right to access to drinking water and sanitation".

⁹¹ La *Charte sociale de l'eau* proposée par l'Académie de l'Eau énonce le principe : "l'accès à tous doit être un droit imprescriptible". Dans son communiqué de presse, l'Académie de l'eau déclare que "The Social Charter for Water supports a fundamental individual right to the access to water which is considered to be a social good and also an economic good. Thus financing of water services calls for greater solidarity between rich and poor people and management of water projects requires

Mondial de l'Eau, "l'accès à l'eau en quantité et qualité suffisantes à la vie est un droit humain et social, individuel et collectif imprescriptible". Pour le CEDE, l'accès à l'eau pour tous devrait constituer "un élément important des politiques de lutte contre la pauvreté".⁹³

Dans le monde des entreprises spécialisées, des voix s'élèvent aussi pour reconnaître le droit à l'eau. Le PDG de Suez⁹⁴ lance un appel "l'eau pour tous, vite" et considère que "le droit universel de l'accès à l'eau doit être reconnu". Il déclare que "l'eau n'est pas une marchandise" et plaide pour raccorder les quartiers défavorisés au réseau collectif et desservir les populations en dessous du seuil de pauvreté. De son côté, la Générale des eaux reconnaît l'existence de "l'impératif social du droit à l'eau pour tous"⁹⁵.

Pour des motifs humanitaires comme pour des raisons d'équité, il apparaît nécessaire que s'agissant de l'utilisation d'un "patrimoine commun", les États, les collectivités territoriales et les services chargés de l'eau prennent des mesures pour que toute personne, même la plus démunie, ait droit à l'eau. C'est le sens de la décision prise par les Chefs d'État et de Gouvernement dans le cadre de la Déclaration du Millénaire.⁹⁶

ii) Reconnaissance et mise en œuvre progressive du droit à l'eau

Alors que tous les gouvernements reconnaissent que l'eau est un besoin fondamental de l'homme et soutiennent l'objectif politique de l'accès à l'eau pour tous à un prix raisonnable⁹⁷, il ne devrait pas être trop difficile de franchir le pas que constitue la reconnaissance explicite du droit de chacun à l'eau, en particulier en ce qui concerne les personnes les plus démunies. Cette reconnaissance découle de l'ensemble des textes normatifs cités ci-dessus et des multiples déclarations politiques adoptées depuis 25 ans. Omise dans la déclaration du Second Forum Mondial de l'Eau à La Haye en mars 2000⁹⁸ pour des raisons

active participation of all stakeholders concerned in decision-making" (19th March 2000). En novembre 2001, l'Académie a adressé au Gouvernement français le vœu que "le droit à l'eau pour tous soit reconnu en tant que droit fondamental".

⁹² Ainsi les cinq ONG suisses : Swissaid, Action de carême, Pain pour le prochain, Helvetas et Caritas sont en faveur de la mise en œuvre des principes suivants : "Tout homme a le droit de disposer d'eau potable propre" et "La couverture des besoins de base doit être d'un prix abordable pour tous". *Revue Sud*, n°10/2000 (numéro spécial : L'eau).

⁹³ La lutte contre les exclusions est un nouvel objectif social de l'Union Européenne (art.136 du Traité instituant la CE, "La Communauté et les États membres ont pour objectif... l'amélioration des conditions de vie et de travail... et la lutte contre les exclusions").

⁹⁴ G. Mestrallet, Président directeur général de Suez - Lyonnaise des eaux : "La vraie bataille de l'eau", *Le Monde*, 26 octobre 2001. De son côté, M. G. Payen, PDG d'Ondeo (Lyonnaise des eaux) affirme que : "l'expérience d'Ondeo prouve que le droit à l'eau pour tous peut devenir une réalité, même pour les communautés les plus pauvres".

⁹⁵ *L'eau c'est la vie*, Vivendi- Générale des eaux, Paris, 2001.

⁹⁶ En septembre 2000, l'Assemblée générale des Nations unies adopte la Déclaration du Millénaire (A/RES/55/2) selon laquelle : "Nous, Chefs d'État et de gouvernement, nous décidons... de réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion des personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer". Au vu des investissements en cours, la satisfaction de cet objectif nécessitera une contribution plus importante des États que celle disponible actuellement.

⁹⁷ La Déclaration ministérielle de La Haye sur la sécurité de l'eau au 21ème siècle s'est fixé l'objectif : "l'accès de tous à suffisamment d'eau potable à un prix raisonnable pour mener une vie saine et productive". Elle reconnaît que l'accès à l'eau et à l'assainissement sont des "besoins humains de base essentiels à la santé et au bien-être". Les Ministres ont aussi décidé de tenir compte "des besoins fondamentaux des pauvres et des plus défavorisés". Bien que le mot droit n'apparaisse pas dans le texte adopté, il va de soi que les gouvernements ont la responsabilité de veiller à satisfaire les besoins de base "essentiels". Corrélativement, chaque personne a droit à obtenir cette satisfaction pour une quantité limitée d'eau.

⁹⁸ Selon P. Nikula (Doc. Charte 4205/00, site www.consilium.eu.int, droits fondamentaux), les États Européens étaient prêts à appuyer une déclaration ministérielle selon laquelle l'accès à l'eau serait reconnu comme un droit fondamental mais certains pays en développement s'y seraient opposés. En sens contraire, le Brésil, au nom de plusieurs pays latino-

diverses⁹⁹, elle figure expressément dans les conclusions de la Réunion ministérielle de l'OCDE et des pays de la CEI à Almaty en octobre 2000¹⁰⁰ comme dans une résolution du Parlement Européen d'octobre 2001 et dans une recommandation récente du Conseil de l'Europe adoptée par le Comité des Ministres. L'absence de référence au droit à l'eau dans les conclusions de la réunion des Ministres lors de la Conférence sur l'eau douce tenue à Bonn en décembre 2001 montre que le droit à l'eau fait encore problème chez quelques pays¹⁰¹.

Dans les pays développés, l'exercice du droit à l'eau ne pose pas de problèmes du fait de l'ampleur des investissements déjà réalisés dans le secteur de l'eau¹⁰², du coût peu élevé de l'eau nécessaire à la vie dans le budget de la plupart des ménages, du nombre faible de personnes qui ont des difficultés à accéder à l'eau indisponible en quantité et en qualité suffisantes ou devenue trop chère.

A supposer qu'il faille fournir gratuitement l'eau indispensable à la vie (40 litres par jour et par personne coûtant en France environ 46 € par an), le montant financier de cette aide serait faible au regard des autres aides déjà fournies aux personnes en difficulté en France (aide sociale, revenu minimum garanti, couverture médicale, etc.).¹⁰³ Aucun gouvernement d'un pays développé ne peut faire valoir que la mise en œuvre au plan interne de l'objectif politique de "l'accès à l'eau pour tous" constitue un objectif financièrement irréaliste lorsque l'aide est ciblée. De plus, il paraît difficile de prétendre que la reconnaissance officielle du droit à l'eau soit une source de contentieux multiples alors qu'ils ne sont pas invoqués en rapport avec les droits de l'homme à la nourriture et au logement reconnus depuis longtemps dans le cadre du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC).

américains, a émis une réserve sur le texte de la Déclaration ministérielle de La Haye parce qu'il ne reconnaît pas le droit à l'eau comme un droit de l'homme fondamental. L'Afrique du Sud a soutenu cette position. Selon S. Paquerot, l'Agence canadienne de développement international (organisme officiel d'aide relevant du Ministère des Affaires Étrangères, CIDA) se serait aussi opposée à la reconnaissance du droit fondamental à l'eau dans la mesure où cela porterait atteinte aux possibilités d'exportation du secteur privé canadien.

⁹⁹ Il semblerait que certains pays aient eu peur des obligations et restrictions qu'impliquerait la reconnaissance d'un "droit à l'eau" pour les investisseurs privés qui seraient alors moins enclins d'investir dans ce secteur. Le débat sur la reconnaissance officielle du droit à l'eau (qui implique des obligations) ou la reconnaissance des besoins fondamentaux en eau (simple évidence physiologique) ont été obscurcis par l'idée erronée selon laquelle une entreprise privée du secteur de l'eau perdrait la possibilité de faire des profits si un besoin fondamental à satisfaire devenait un droit de l'homme. Ainsi, le secteur de l'alimentation est florissant malgré l'existence du droit à l'alimentation.

¹⁰⁰ Selon les conclusions adoptées par les Ministres des pays de l'OCDE et des États de la CEI (ex-URSS), "The public should be actively engaged in the process of reforming the urban waste water system...In this way, the rights of the citizens to a healthy environment and the consumers' right to clean and affordable water can be ensured", *Water Management and Investment in the new Independent States*, Proceedings of a Consultation between Economic/Finance and Environment Ministers, Almaty, Oct.2000, OECD, 2001.

¹⁰¹ A la Conférence internationale sur l'eau douce (Bonn, décembre 2001), des recommandations ont été adoptées dans lesquelles il est notamment spécifié : "L'eau est un bien économique et social, et elle devrait servir d'abord à satisfaire les besoins essentiels des êtres humains. Pour beaucoup, l'accès à l'eau potable et à l'assainissement fait partie des droits de l'homme". Des réticences à la reconnaissance de ce droit subsistent donc chez quelques gouvernements. Les ONG ont réagi en déclarant : "Governments should ensure that everyone has access to a lifeline supply of safe water that does not compromise with basic needs of the ecosystems. We note that relevant UN Conventions, particularly regarding the Rights of the Child, specifically refers to the right (of the child) to water. This principle should be applied throughout the UN system and to all humans."

¹⁰² Parmi les pays de l'OCDE, les pays les plus mal desservis en eau potable sont la Turquie (83%), le Mexique (86%) et la Corée (92%). Dans les autres pays, la desserte dépasse 98% de la population. Pour l'assainissement, la situation est moins favorable.

¹⁰³ Le coût de l'eau potable pour une personne est très inférieur au coût de la nourriture et au coût du logement, deux sujets qui font partie des droits économiques et sociaux. En France, la fourniture de 40 litres d'eau par jour aux 3% les plus pauvres de la population représenterait 80 M€ / an pour la collectivité à comparer au coût de la couverture médicale universelle de 870 M€ an en faveur des personnes en situation de précarité (5 millions de personnes ou 8.3% de la population au 1/1/2001 dont 1.1 million de personnes affiliées à la Sécurité sociale grâce au mécanisme de la CMU, Le Monde, 2/4/2001).

Toutefois, on ne peut ignorer l'attitude hésitante de certains gouvernements concernant la reconnaissance du droit au logement¹⁰⁴ et plus généralement des droits économiques et sociaux inscrits depuis longue date dans des instruments internationaux obligatoires auxquels leurs pays ont adhéré et qui, lors de leur adoption, étaient mis en œuvre sur une échelle plus faible que ce n'est le cas aujourd'hui.

Dans les pays en développement, il reste d'importants besoins insatisfaits en eau potable, surtout en dehors des centres urbains¹⁰⁵. Certains besoins correspondent à une demande solvable qu'il est possible de satisfaire sur une base économique et d'autres à une demande non solvable vu le degré de pauvreté mais qui pourrait devenir solvable grâce au développement économique. Il serait incohérent pour les gouvernements de ces pays de refuser de reconnaître le droit à l'eau sur la base de considérations d'ordre économique après avoir reconnu le droit à l'alimentation comme le droit au logement (inscrits dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), droits qui ont des incidences financières bien supérieures au droit à l'eau. Par ailleurs, au plan juridique, la reconnaissance explicite du droit à l'eau serait une démarche cohérente pour les très nombreux pays en développement qui ont déjà ratifié l'une des conventions sur la discrimination à l'égard des femmes ou sur les droits de l'enfant qui font chacune référence explicite au droit à l'approvisionnement en eau. Il en serait de même pour les pays qui ont ratifié l'une des conventions régionales sur les droits de l'homme.

D'un point de vue politique, de nombreux pays en développement se sont engagés au plan interne à étendre les réseaux d'adduction d'eau, à mettre progressivement en œuvre le droit à l'eau pour tous et, de fait, ils y consacrent d'importants moyens financiers.¹⁰⁶ Certains d'entre eux ont

¹⁰⁴ Tout en convenant que l'accès de tous à un logement convenable est un objectif important qu'il faut s'évertuer à atteindre, certains pays font valoir que considérer le besoin d'un logement convenable comme un droit de l'homme universellement reconnu irait à l'encontre du but recherché. Ce serait en effet grever à l'excès les ressources des États, soumettre ceux-ci au jugement de tiers et les exposer éventuellement à des sanctions s'ils étaient reconnus coupables de n'avoir pas respecté ce droit. Ils proposent que, à la place, la communauté internationale adopte explicitement comme objectif l'accès de tous à un logement convenable. Pour le représentant américain : "Aux États-Unis, nous avons des droits juridiquement établis. Si, au niveau international, nous reconnaissons l'existence d'un droit au logement, cela signifie qu'en cas de violation de ce droit, un tiers pourrait être appelé à intervenir et à statuer. Nous tenons à ce que l'on ne confonde pas des besoins, des aspirations et des objectifs avec des droits clairement établis". Voir Habitat. Document d'Information n°3, Dépt. de l'information, Nations unies, fév. 1996. L'approche américaine n'est pas partagée par tous les États qui reconnaissent le droit au logement comme un droit de l'homme sans se sentir obligés de fournir un logement à tout demandeur.

¹⁰⁵ En 2000, 4,9 milliards d'hommes sur un total de 6 milliards bénéficiaient de l'eau potable (82 %). Il reste à alimenter 173 millions d'hommes dans les zones urbaines (6%) et 926 millions (29%) dans les zones rurales, essentiellement en Asie (693 millions), en Afrique (300 millions) et en Amérique latine (78 millions). Dans certains pays, les besoins sont très importants, par exemple, 33% de la population en Chine (voir Tableau 6). Dans des villes comme Maputo, 60% de la population doit aller chercher son eau hors du domicile. Dans beaucoup de pays du Tiers monde, un tiers de la population n'a pas accès à de l'eau saine. En zone urbaine, 6% de la population n'a pas accès à l'eau et 14% n'a pas accès à l'assainissement. En zone rurale, les proportions sont 29% et 62%. Le nombre de personnes sans accès à une eau saine a augmenté en Afrique entre 1980 et 1994 tandis que le nombre de personnes sans accès à l'assainissement a augmenté en Afrique comme en Asie. En 1999, les zones urbaines d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine disposaient d'approvisionnement en eau au bénéfice de 85, 93 et 93% de leurs populations ; pour les zones rurales, les proportions de bénéficiaires n'étaient que de 47, 75 et 49%. Voir B. Appleton et A. Chatterjee : *Innovative strategies for water and sanitation for the poor*, Int. Conf. Freshwater, Bonn, 2001. La part des dépenses publiques consacrées à l'eau dans ces régions atteignait environ 1%, ce qui est peu au regard des besoins.

¹⁰⁶ Une estimation sommaire des investissements nécessaires pour réduire le déficit de fourniture d'eau de 50% d'ici 2015 est de 180 Md\$ par an à comparer à un taux actuel moyen d'investissement de 75 Md\$ par an (secteur public national : 48 Md\$; secteur privé national : 14 Md\$; aide publique au développement : 9 Md\$ et secteur multinational privé : 4 Md\$ par an au cours des années 1993-99). La part modeste du secteur privé international pourrait augmenter mais restera probablement très minoritaire malgré les discours sur le rôle primordial du partenariat public-privé. L'Agence française au développement consacre un 150 M€ par an au secteur de l'eau. Les Pays-Bas se sont engagés à consacrer 91 M€ par an en 2000 (au lieu de 46 M€). En 2000, les investissements dans le secteur de l'eau et de l'assainissement dans le Tiers monde ne représentent d'après la Banque Mondiale que 25 Md\$ par an, une petite fraction des 400 milliards consacrés par les pays en développement aux infrastructures et à la santé.

même inscrit le droit à l'eau dans leur constitution¹⁰⁷ ou dans leurs lois et tous font des efforts pour satisfaire les besoins en eau potable de leur population, notamment dans les zones rurales. Ainsi au Mexique, entre 1990 et 1999, le taux d'accès à l'eau potable est passé de 88% à 95% dans les villes et de 51% à 66% dans les zones rurales.¹⁰⁸

En tout état de cause, un pays en développement qui reconnaît l'existence du droit à l'eau ne pourrait être tenu de fournir immédiatement de l'eau potable à tous ses citoyens puisque la reconnaissance de droits économiques et sociaux n'entraîne que des obligations progressives. L'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels précise en effet que :

“Chacun des États parties ... s'engage à agir, ...au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives”¹⁰⁹.

Au plan pratique, un État est tenu d'améliorer progressivement le plein exercice des droits relatifs à l'eau potable mais pas de garantir immédiatement le plein exercice de ces droits.

La reconnaissance du droit à l'eau n'est pas pour autant un acte sans conséquences. En effet, si les populations ont droit à l'eau, elles ont droit en particulier à ne pas être privées d'eau potable par suite de changements dans les usages, de modifications des pratiques agricoles, de détournements d'eau ou de pollutions, de grands projets de développement.¹¹⁰ L'État est tenu d'intervenir pour protéger ses citoyens contre ces changements, notamment par des législations efficaces.¹¹¹ Il a également des obligations de protection de la santé et d'assistance à l'égard des plus démunis sans que cela ne lui impose des dépenses trop considérables.¹¹²

¹⁰⁷ C'est le cas de l'Afrique du Sud dont la Constitution précise aussi que : “L'État doit prendre des mesures législatives et d'autre type de manière raisonnable, dans le cadre de ses ressources disponibles, pour parvenir à la réalisation progressive de chacun de ces droits”.

¹⁰⁸ CNA : Situacion del Subsector Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, Mexique, déc. 1999. L'assainissement en milieu urbain est passé de 68 à 87% et l'assainissement en milieu rural de 20 à 33%. Globalement, 87% de la population mexicaine bénéficie de l'eau potable et 73% de l'assainissement.

¹⁰⁹ L'art. 22 du PIDESC proclame que “ toute personne ...est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité...compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays”. Dès lors, les pays sans ressources financières ne peuvent être tenus de garantir l'accès à l'eau pour tous mais ils doivent agir dans ce sens. Dans les pays riches siège de grandes inégalités de revenus, les pouvoirs publics sont tenus d'intervenir au bénéfice des plus déshérités. Certains gouvernements cherchent à limiter leurs obligations à l'égard des pauvres tout en affichant de la compassion.

¹¹⁰ Pour une analyse des obligations des États, voir la note de l'OMS :” World water day 2001”, <http://www.worldwaterday.org/thematic/hmnrights.html> (préparée par Mme Margret Vidar et M. Ali Mekouar du Service juridique de la FAO). Ces auteurs concluent notamment que l'accès à l'eau est un droit de l'homme.

¹¹¹ Dans l'*Observation n°14* (op.cit.), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a exposé quelques obligations des États concernant le droit à l'eau reconnu comme un élément du droit à la santé. Ainsi un État est tenu d'adopter une politique de protection contre la pollution des eaux, d'assurer l'application des lois destinées à empêcher la pollution de l'eau et de s'abstenir de polluer l'eau de manière illicite du fait d'entreprises d'État. Par ailleurs, il est tenu de garantir l'égalité d'accès à tous les déterminants de la santé tels que de l'eau potable et un assainissement minimum. La reconnaissance du droit à l'eau implique que les citoyens ont un droit à obtenir la mise en œuvre de ces obligations et de poursuivre, le cas échéant, l'État qui manquerait à ses obligations (respecter, protéger, améliorer, mettre en œuvre, etc.). La reconnaissance du droit à l'eau implique des obligations juridiquement contraignantes et, dans certains pays, des possibilités de les invoquer devant les tribunaux (“enforceable rights”).

¹¹² Le Comité des droits économiques n'a jamais affirmé que les citoyens pourraient poursuivre l'État qui ne leur donnerait pas les soins médicaux (médecine gratuite) ou qui ne leur fournirait pas l'eau ou la nourriture gratuitement. Le Comité s'est contenté de demander aux États de fournir l'essentiel des droits de santé, c'est-à-dire par exemple, ce qui est nécessaire pour éviter que les personnes ne soient victimes de la faim ou de la soif ou soient privées de tout hébergement ou de tous soins

Compte tenu des raisons juridiques et économiques évoquées ci-dessus, le CEDE a proposé aux gouvernements de **reconnaître explicitement à toute personne le droit à l'eau comme un droit concret** dont la mise en œuvre pourrait, si nécessaire, être obtenue en justice. Il paraît en effet que "l'accès à l'eau pour tous est un droit possible" et qu' "Aucune raison - technologique, économique, financière, politique - ne saurait être invoquée pour empêcher la concrétisation de ce droit".¹¹³

médicaux. Une telle obligation minimale correspond aux devoirs élémentaires d'assistance et de solidarité mis en œuvre dans beaucoup de pays et ne crée pas de nouveaux droits très coûteux à mettre en œuvre comme l'affirment à tort les détracteurs des droits économiques et sociaux aux États-Unis. (*The Economist*, 18/8/2001). Elle contribue à la lutte contre pauvreté mais ne fait pas disparaître la pauvreté.

¹¹³ Déclaration de Mme D. Mitterrand et de MM. M. Soares et R. Petrella, texte du 16 mars 2000 sur le site www.eausecours.org/dossiers/, et *Le Monde*, 21 mars 2000. Dans son étude "La citoyenneté et l'eau" (L'eau au XXI^e siècle, Futuribles, mars 2000), Mme D. Mitterrand écrit : "Ma ferme conviction me pousse à dire que la gestion de l'eau dans le monde devra répondre à l'obligation d'accès pour tous, pauvres et riches. Seule une loi républicaine est en mesure de répartir un bien commun, équitablement, selon les besoins". En juin 2000, lors du sommet de la réunion du P7 à Bruxelles, Mme D. Mitterrand a déclaré : "Plus personne ne peut nier que le droit à la vie pour tous, est indissociable du droit à l'eau" et "Ceux qui proposent de gérer l'eau comme un bien économique, d'établir un coût total de production dans le cadre de la libre concurrence et du commerce international, condamnent à mort tous ceux qui n'auront pas les moyens de payer leur minimum vital".

DEUXIÈME PARTIE :

CONTENU ET MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'EAU AU PLAN INTERNE

*“Entre le faible et le fort, c’est la liberté qui opprime
et c’est le droit qui libère”. Jean-Jacques Rousseau*

6. LE CONTENU DU DROIT À L'EAU AU PLAN INTERNE

Le droit à l'eau couvre un ensemble de droits et d'obligations en matière d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement. Il figure dans des dispositions législatives et réglementaires et même dans certaines Constitutions nationales¹¹⁴. Il est parfois associé au droit à l'environnement¹¹⁵, au droit à la santé ou à la vie et au droit à la protection des ressources naturelles.¹¹⁶ La mise en œuvre du droit à l'eau signifie que les États clarifient les obligations en matière d'eau et consacrent plus de moyens à l'alimentation en eau saine et à l'assainissement.

i) Un droit de la personne

Comme indiqué ci-dessus, le droit à l'eau signifie que toute personne, sans discrimination et quel que soit son niveau économique, doit disposer pour ses besoins essentiels d'une certaine quantité d'eau ayant une qualité satisfaisante¹¹⁷. En premier lieu, il implique une obligation d'alimentation en

¹¹⁴ Pour l'Afrique du Sud et la Belgique, voir sections 9 et 14. La Constitution du Brésil de 1988 prescrit des “programmes d'amélioration du logement et des conditions sanitaires de base” (art.21.XX et 23. IX). Un projet de loi déposé en février 2001 est destiné à mettre en œuvre les dispositions constitutionnelles et en particulier à créer un tarif social de l'eau. La Constitution du Nigeria (1989) demande à l'État de veiller à ce que chaque citoyen bénéficie de “suitable and adequate shelter, food, water supply, ...”(art.17.2.d). La Constitution de l'Éthiopie (1995) expose à son article 90 que “Dans la mesure où les ressources du pays le permettent, les politiques doivent viser à fournir à tous les Éthiopiens un accès à la santé publique et à l'éducation, à une eau propre, au logement, à l'alimentation et à la sécurité sociale”. En Gambie, la Constitution (1996, art.216) prévoit que “L'État s'efforce de faciliter un accès égal à l'eau propre et saine”. La Constitution de la Zambie (1996, art.112) déclare que “L'État s'efforcera de fournir une eau propre et saine”. En Inde, la Cour suprême a jugé récemment que le droit à l'eau potable constitue un droit fondamental. Cette décision est fondée sur l'art.21 de la Constitution qui garantit le droit à la vie (“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). Les Constitutions des États de l'Illinois, de la Pennsylvanie, du Massachusetts et du Texas reconnaissent le droit des personnes à “l'eau pure”.

¹¹⁵ Le droit à l'environnement est reconnu explicitement dans les Constitutions belge, coréenne, espagnole, finlandaise, grecque, hongroise, japonaise, mexicaine, norvégienne, polonaise, portugaise, slovaque, tchèque et turque ainsi que dans les Constitutions de plus d'une cinquantaine d'États non membres de l'OCDE (E/CN.4/Sub.2/1994/9). Aux États-Unis, la loi NEPA de 1969 et la Constitution de l'Illinois vont dans le même sens. Il en est de même au Québec et dans l'Ontario. Voir P. Kromarek : *Environnement et droits de l'homme*, Unesco, Paris, 1987 et H. Smets : “Une Charte des droits fondamentaux sans droit à l'environnement” (*R.E.D.E.*, n°4, 2001).

¹¹⁶ La protection, la conservation et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles sont une obligation de l'État inscrite dans de nombreuses constitutions récentes (par exemple, Portugal, Espagne).

¹¹⁷ Certains commentateurs croient pouvoir faire une différence entre: le droit d'accès à l'eau interprété comme étant le droit d'acheter de l'eau physiquement disponible et le droit à l'eau interprété comme étant le droit à disposer d'eau, la différence

eau saine, obligation satisfaite dans une très large mesure dans les pays développés et qui est progressivement mise en oeuvre dans les zones urbaines des pays en développement. De grands efforts restent à faire pour améliorer cette situation dans les pays en développement mais se heurtent à la précarité dans laquelle y vivent les populations rurales.

La reconnaissance du droit à l'eau présente un intérêt tout particulier pour toutes les personnes qui n'ont pas accès à l'eau, en particulier celles en situation de précarité et celles éloignées des sources d'eau potable. Lorsque l'eau est difficilement accessible ou que son prix devient inabordable pour certaines personnes vu leur faible niveau de revenu¹¹⁸, il est nécessaire que la société intervienne pour leur permettre d'acquérir une quantité limitée d'eau sans y consacrer une part trop importante de leurs revenus ou de leur temps.¹¹⁹

Si la reconnaissance du droit à l'eau oblige l'État à intervenir dans les cas les plus dramatiques et à ne pas tolérer les abus les plus criants, elle ne signifie pas que l'État soit tenu de fournir gratuitement de l'eau à toute personne, quel que soit le lieu où elle s'installe, car cela entraînerait des dépenses déraisonnables pour approvisionner les personnes trop éloignées. La taille optimale des réseaux de distribution d'eau est un choix plus social qu'économique qui fait intervenir des notions d'égalité d'accès et de solidarité sans que disparaissent les incontournables contraintes financières.¹²⁰

Le droit à l'eau comme à la nourriture ne signifie pas que l'eau ou la nourriture soit gratuite ; il signifie seulement qu'elle soit d'un prix abordable de sorte que chaque personne puisse en disposer. Ceci implique que les plus déshérités devront recevoir de l'eau gratuite ou quasi-gratuite mais pas que l'eau doive être subventionnée.

Le noyau dur du droit à l'eau est constitué par la mise en oeuvre du principe proposé par le CEDE :

“Nul ne peut être privé d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire à ses besoins essentiels”

et du principe de l'Académie de l'eau selon lequel l'eau est :

étant que celui qui ne peut payer l'eau ne peut exercer le premier droit. Pour certains, le droit à l'accès à l'eau se limite au droit de bénéficier d'un approvisionnement en eau, c'est-à-dire de bénéficier d'investissements dans les réseaux de distribution d'eau sur un pied d'égalité avec les quartiers centraux des villes et aux mêmes conditions financières. Il n'inclurait aucune condition particulière concernant l'approvisionnement des pauvres. Selon l'auteur de ce rapport, le “droit à l'eau pour tous” implique de prendre des mesures concrètes pour que l'eau soit physiquement disponible et devienne économiquement abordable pour tous. Il ne peut être limité au droit d'acheter de l'eau à son prix.

¹¹⁸ En France, les personnes les plus exposées à manquer d'eau sont les “sans abri”, les personnes sans domicile fixe (SDF), les immigrés illégaux (“sans papiers”), les gens du voyage, les nomades sédentarisés dans des campements, les occupants sans titre de logements salubres ou insalubres (“squat”) et plus généralement beaucoup de personnes dont le revenu individuel est inférieur à 2 600 F/mois et qui peinent à payer leur eau. En tout, la population ayant des problèmes d'accès d'eau pourrait atteindre 1 à 2% de la population totale. Dans certains pays en développement particulièrement pauvres, plus de la moitié de la population est mal desservie en eau potable.

¹¹⁹ En Afrique du Sud, on s'efforce de mettre les bornes fontaines à moins de 200 m des habitations. Selon Wateraid, la distance journalière parcourue par les femmes en zone rurale en Afrique et en Asie pour chercher l'eau serait de 6 km. Lorsqu'il faut parcourir plus d'un km à pied pour accéder à l'eau, la consommation journalière tombe à 10 litres par personne.

¹²⁰ De même, le droit à la santé implique de créer un nombre raisonnable d'hôpitaux. Des établissements trop petits sont fermés pour des raisons financières.

“un droit imprescriptible pour tous”¹²¹ .

Ce principe signifie notamment que :

- a) l'eau potable doit être disponible en permanence dans les régions habitées ;
- b) des mesures d'urgence doivent être prises si l'eau vient à manquer (accident, sécheresse, catastrophe naturelle) ou à être polluée ; en particulier, les pouvoirs publics doivent organiser la distribution d'eau de boisson salubre en cas de pénurie ;
- c) toute personne proche d'une source d'eau a droit d'en bénéficier et toute personne proche d'un réseau a droit de s'y brancher sans soumettre ce droit à une condition de ressources, de nationalité ou d'occupation régulière¹²² ;
- d) une personne qui disposait d'eau ne peut en être privée (ceci signifie qu'en cas de coupure d'eau, il faudra organiser une alimentation de secours) ;
- e) toute personne sous le contrôle ou prise en charge par les pouvoirs publics doit recevoir l'eau indispensable (par exemple, les réfugiés et les prisonniers¹²³ sur la base du droit humanitaire, mais aussi les personnes sans abri et les exclus sur la base du droit à la dignité).

La mise en œuvre du droit à l'eau requiert l'existence de droits précis susceptibles d'être invoqués devant les tribunaux afin que ceux qui seraient privés d'eau puissent se défendre.¹²⁴

Lorsque l'eau est disponible, il faut que chacun dispose d'une certaine quantité d'eau qui pourrait être :

- gratuite pour tous¹²⁵ ,

¹²¹ Voir Annexes 1 et 2.

¹²² L'absence de titre d'occupation (bidonville) ou de “papiers” ne devrait pas constituer une raison suffisante pour couper l'alimentation en eau ou refuser l'alimentation même si l'objectif des autorités est de faire partir des occupants et immigrants illégaux.

¹²³ Selon les “Normes minimales concernant le traitement des prisonniers” adoptées par les Nations unies “drinking water shall be available to every prisoner whenever he needs it” (art.20) ,”prisoners shall be required to keep their persons clean and to this end they shall be provided with water and with such toilet articles as are necessary for health and cleanliness” (art. 15). Standard Minimal Rules for the Treatment of Prisoners, ECOSOC Resolution 663 C (XXIV) (31 July 1957), 2076 (LXII) (13 May 1977). Site www.unhcr.ch/html/menu3/b/h_comp34.htm.

¹²⁴ P. Howsam : “Water law and the right to basic water supply”, *Waterlines*, Vol.16, n°3, p.4 (Jan.1998). “The poor need access to effective and enforceable water laws to ensure their basic needs are met and not marginalized by more powerful interests”. Selon le WSSCC, la mise en œuvre du programme VISION 21 requiert des gouvernements de prendre les actions suivantes : “Confirm that access to affordable water and sanitation services and hygiene awareness is a basic human right”. “Le commentaire est : “It is implicit in international conventions that these basic services are human rights. What is needed is for governments to make it explicit in national law and set goals and targets for achieving universal coverage as soon as possible.”

¹²⁵ Le Contrat Mondial de l'Eau (voir R. Petrella : *Le manifeste de l'eau*, Éditions Labor, Bruxelles, 1998 et Éditions Page 2, Lausanne, 1998) met l'accent sur le droit individuel à l'eau et plaide pour la fourniture gratuite à tout le monde de l'eau nécessaire à la satisfaction des besoins essentiels (c'est-à-dire que la première tranche est payée par la collectivité) tandis que la consommation d'eau au-delà de cette première tranche serait intégralement payée par les utilisateurs. Selon R. Petrella, “Ce n'est pas parce qu'un service a un coût que cela doit se traduire par un prix sur le marché. L'ensemble des coûts encourus pour la distribution et le traitement de l'eau doit être pris en charge par la collectivité selon des modalités de financement collectif (taxation, emprunts publics). Assurer l'accès à l'eau pour tous est une responsabilité collective, qui revient aux pouvoirs publics au plan local comme national.” (*Le Monde*, 20/1/2001). Cette approche (à l'irlandaise) ne

- gratuite ou à tarif réduit pour les personnes qui ne peuvent en payer le prix, ou
- payante pour tous au même prix.

La gratuité générale a été mise en œuvre en Irlande et dans une certaine mesure en Afrique du Sud et en Région flamande. La seconde approche, moins ambitieuse, est d'autant moins coûteuse qu'il y a moins de personnes pour qui l'eau est d'un prix inabordable. L'écart de coûts entre ces deux premières solutions permettrait de financer l'équipement en eau potable et assainissement des régions mal desservies.

Nous examinerons principalement cette seconde approche car, en général, l'eau pas plus que la nourriture n'est gratuite pour la grande majorité des citoyens et que chaque personne qui supporte en général au moins une partie des coûts d'approvisionnement en eau et d'assainissement.

Le droit à l'eau pour tous entre parfois en conflit avec d'autres droits tels que le droit de propriété ou le droit des contrats. Ainsi en France et en Belgique, le propriétaire d'une source en milieu rural ne peut priver les usagers de cette source de l'eau qui leur est nécessaire.¹²⁶ De même, dans de nombreux pays, les ménages démunis qui ont des impayés d'eau ne peuvent plus être soumis à une coupure d'eau même si le contrat de fourniture le prévoit expressément (section 8).

ii) Les obligations des pouvoirs publics

La loi crée de multiples obligations pour les pouvoirs publics en matière de mise en œuvre d'un système juridique visant à protéger les ressources en eau. Pour des raisons d'humanité, de santé et de salubrité publiques, ils sont aussi tenus d'intervenir pour faciliter l'accès à l'eau potable et à l'assainissement.¹²⁷ Dans les sociétés démocratiques, ils veillent à mettre en œuvre à titre prioritaire le principe selon lequel "il faut fournir un minimum pour tous plutôt qu'un maximum pour quelques uns"¹²⁸, c'est-à-dire le principe d'assurer la fourniture en eau d'un maximum de personnes. Aussi les pouvoirs publics visent-ils à satisfaire un objectif social : "de l'eau pour tous", tout en optimisant la

recueille toujours pas le soutien des pouvoirs publics qui cherchent plus à réduire les subventions pour l'eau qu'à augmenter la prise en charge des coûts de l'eau potable. La section 9 iii contient une comparaison des coûts d'une subvention générale et de ceux d'une subvention ciblée dans le cas de la France.

¹²⁶ Selon l'art.642 al.3 du Code civil français, 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 des animaux, à l'exclusion des besoins relatifs à l'irrigation des terres et à l'usage de la force motrice. Selon l'art. 644, le propriétaire d'un fonds traversé par une eau courante doit la rendre à la sortie de ce fonds à son cours ordinaire sans dénaturer l'eau, ni la rendre impropre à son usage normal. En Belgique, l'art.643 du Code civil interdit au propriétaire d'une source d'en changer le cours lorsque la source fournit l'eau "qui est nécessaire aux habitants". En général, l'usager d'un puits peut se plaindre de l'usage excessif de la nappe qui le priverait d'eau. Selon les lois de Solon, 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. Selon Platon ("Les lois", Livre VIII), toute personne qui manque d'eau a droit à en recevoir de son voisin en quantité limitée à ses besoins essentiels. Dans les régions sahariennes, on ne refuse pas l'accès à un puits pour se désaltérer.

¹²⁷ Ainsi en Islande, la loi sur l'eau de 1923 (Ch.III, para.17-35) précise que les pouvoirs locaux peuvent acquérir moyennant indemnisation les droits d'eau de particuliers afin de garantir l'accès à l'eau des ménages. Le même concept figure dans la Constitution mexicaine (1999, art.27) qui prévoit que "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."

¹²⁸ Principe adopté à la Conférence mondiale sur l'eau salubre et l'assainissement pour les années 90, New Delhi, septembre 1990. Programme Action 21, para.18.48. Pour le PDG de Vivendi, M. J.M. Messier, "notre devoir à nous, société civile, consiste à tout faire pour que l'avenir soit celui du progrès social pour le plus grand nombre et non celui de la richesse pour une minorité" (*La Croix*, 5/10/01).

gestion du service. Leur objectif n'est pas de maximiser les revenus des services de l'eau car si tel était le but, ils devraient se libérer des "clients les moins rentables".

Les obligations des pouvoirs publics sont des obligations positives (fournir de l'eau potable, évacuer et traiter les eaux usées, faire obstacle à la dégradation des ressources en eau, fournir de l'eau en cas de pénurie), des obligations d'égalité (traitement égal des différents utilisateurs, accès de chacun à la quantité minimale d'une eau de qualité satisfaisante) et des obligations négatives (ne pas interrompre le service de l'eau, ne pas distribuer de l'eau insalubre, ne pas laisser s'épuiser les ressources en eau, ne pas autoriser ou tolérer la pollution des eaux). Ces obligations peuvent faire l'objet d'un contentieux lorsqu'elles ne sont pas satisfaites. Les recours concernant les obligations positives aboutissent plus difficilement lorsque ces dernières impliquent des investissements de la part des pouvoirs publics. En Europe, le non-respect des directives communautaires peut conduire à sanctionner les autorités défailtantes par voie d'astreinte

ACCESSIBILITÉ À L'EAU

L'accessibilité économique ("affordability" ou caractère abordable) correspond à la notion qu'un bien semble avoir un prix "normal" ou n'est pas jugé comme étant d'un prix "inabordable" par l'utilisateur. Il s'agit d'une notion subjective assez mal définie car l'eau est généralement un poste relativement peu important dans le budget de la plupart des ménages et qui varie d'un pays à l'autre en fonction de situations locales telles que l'extension des réseaux et de l'histoire. La signification de ce poste apparaît compte tenu du budget disponible après avoir payé la nourriture, le logement et le transport. Pour les plus pauvres, le prix de l'eau peut représenter 100 g de riz par jour.

Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (Observation n°14, 2000), "le coût des services de soins de santé ainsi que des services relatifs aux facteurs fondamentaux déterminants de la santé doit être établi sur la base du principe de l'équité, pour faire en sorte que ces services, qu'ils soient fournis par des opérateurs publics ou privés, soient abordables pour tous, y compris pour les groupes socialement défavorisés. L'équité exige que les ménages les plus pauvres ne soient pas frappés de façon disproportionnée par les dépenses de santé par rapport aux ménages plus aisés". Cette conception de l'équité (poids non disproportionné dans le budget de l'utilisateur) pourrait être transposée au domaine de l'eau et des mesures pourraient être prises pour que le poids de l'eau dans le budget des ménages ne devienne pas excessif. Dans beaucoup de pays industrialisés, l'eau est actuellement jugée chère si son prix dépasse 1.5% du revenu moyen. Des chiffres plus élevés ont été observés en Amérique latine (Caracas, 2.6% ; Tegucigalpa, 3% ; Guatemala City, 3.5%). Au Panama, les ménages des trois déciles inférieurs de revenus consacrent 4% de leurs revenus pour l'eau et les ménages les plus pauvres n'acceptent pas de consacrer plus de 3% de leur revenus à l'eau.

Pour certains experts proches de la Banque mondiale et de la Pan American Health Organisation (PAHO), le niveau d'inaccessibilité serait atteint si le poids de l'eau dépassait 5% du revenu familial (3.5% pour l'alimentation en eau et 1.5% pour l'assainissement), mais il ne semble pas exister de bases sérieuses qui justifient ce chiffre plutôt qu'un autre. Au Chili, une aide est apportée quand le prix de l'eau dépasse 5%.

La notion d'acceptabilité est liée à celle de consentement à payer qui peut être assez élevée si la qualité de l'eau s'améliore, si la continuité du service est mieux assurée ou encore si la seule autre eau disponible est déjà très chère (quartiers non équipés de réseaux). Dans certains cas, le consentement à payer est très faible bien que l'eau soit d'un prix

abordable. Il s'agit souvent de pratiques anciennes telles que le boycott des services publics en Afrique du Sud ou le refus de payer un service anciennement gratuit (ex-URSS).

Dans les pays industrialisés, l'eau pèse peu dans le budget des ménages moyens. En France, la consommation moyenne d'eau d'une personne correspond à 3/4 de baguette par jour. En France, en Allemagne et au Royaume-Uni, l'eau représente de 3.4 à 5.2% du budget des ménages (un adulte et un enfant) à charge de l'aide sociale. Ces chiffres risquent d'augmenter avec le renforcement de la lutte contre la pollution. Au Royaume-Uni, l'eau représente 10% du revenu après transferts sociaux pour les personnes appartenant au groupe des 1% les plus pauvres (au lieu de 1.3% du revenu pour le ménage médian). En France, l'eau est un poste deux fois plus lourd dans le budget des ménages du décile inférieur par rapport au budget des ménages du décile supérieur. Comme la consommation d'eau des ménages varie peu avec le niveau de revenu, il faut s'attendre à ce que le poids de l'eau dans les dépenses des ménages les plus pauvres augmente en raison inverse du revenu.

Dans les pays en développement, les populations consacrent une part assez élevée de leurs revenus pour l'eau qu'elles payent très cher aux vendeurs d'eau. L'installation de réseaux permet généralement de réduire les dépenses d'eau des populations pauvres. En Afrique, la moitié de la population de certaines villes consacre plus de 5% des revenus pour acheter de l'eau. Dans de nombreuses villes, il est fréquent que 20% de la population consacre plus de 15% des revenus pour acheter de l'eau. Dans certaines villes du Nigéria, l'eau représente 18% du budget des pauvres (à comparer à 2% pour les plus riches). En Inde et dans les bidonvilles d'Amérique latine, l'eau peut représenter jusqu'à 25% du budget des plus pauvres. Au Mexique, la dépense moyenne pour l'eau d'une famille (50 m³ par mois) représente de 11% à 57% du salaire minimum régional. Elle atteint 5.2% du revenu du décile inférieur alors que les ménages médians ne dépensent que 2% pour l'eau.

(pour le motif que l'eau distribuée est non potable ou que l'assainissement est insuffisant) même si aucune sanction n'est possible en droit interne.

Quelle que soit la forme de gestion du service de l'eau (régie, affermage, concession) et le rôle des entreprises privées dans ce service, les pouvoirs publics sont tenus d'exercer un contrôle sur le service de l'eau et de fixer les obligations découlant du service universel de l'eau. Ils doivent examiner la qualité de l'eau, le degré d'assainissement, la continuité du service, la gestion en cas de pénurie, le contenu des cahiers des charges, la tarification, la participation des usagers et le financement des ouvrages, leur extension et leur réhabilitation. Ils peuvent aussi jouer un rôle utile pour informer les usagers et développer chez eux la volonté de ne pas gaspiller l'eau. En cas de privatisation du service de l'eau, les pouvoirs publics continuent de jouer un rôle important.¹²⁹

Des mesures particulières doivent être prises pour éviter les abus de position dominante et les autres excès que pourraient commettre des entreprises publiques ou privées en situation de monopole.¹³⁰ A cet égard, la plus grande transparence financière et un contrôle comptable efficace

¹²⁹ Si le prix de l'eau après privatisation paraît trop élevé, les autorités peuvent continuer de subventionner l'eau en prenant en charge la construction de nouvelles infrastructures ou en contribuant au financement d'un tarif social.

¹³⁰ Dans son avis du 31 mai 2000, le Conseil de la concurrence en France a exposé que le phénomène d'augmentation rapide des prix de l'eau est "dû en partie à la faiblesse de la concurrence" causée par une concentration forte des activités entre trois groupes privés qui couvrent 98% du marché.

s'imposent afin de ne pas laisser s'installer des situations socialement ou moralement inacceptables et de ne pas autoriser des prix excessifs de l'eau.

L'organisation du financement de l'eau est une responsabilité importante de la collectivité ; elle implique d'identifier les moyens financiers nécessaires et de veiller à ne pas rendre insolvable le service de l'eau. La collectivité peut exiger que l'eau soit payante et que les subventions soient réduites¹³¹ tout en veillant à ce que le prix de l'eau pour les usagers pauvres ne soit pas excessif.

Pour parvenir à garantir la continuité et la pérennité du service de l'eau, il apparaît souvent préférable que le service de l'eau soit financé directement par les utilisateurs (principe utilisateur-payeur) plutôt que par des subventions publiques soumises aux aléas des politiques budgétaires. Lorsque les investissements de base ont été exécutés et financés, le prix de l'eau devrait être fixé à un niveau suffisant pour payer au moins l'entretien et le renouvellement des équipements existants ainsi que les frais de fonctionnement, ce qui permettrait d'éviter la dégradation de la qualité du service. En outre, les pouvoirs publics peuvent fournir des subventions aux services de l'eau pour promouvoir l'extension des réseaux et prendre les mesures qui permettent de garantir l'accès à l'eau aux plus démunis. Ces dernières mesures seront financées par les distributeurs d'eau et/ou les pouvoirs publics.

L'inaction des pouvoirs publics dans le domaine de l'eau, par exemple concernant l'entretien des réseaux, le blocage des tarifs ou le recouvrement des créances, voire des actions irréflechies comme l'instauration de tarifs excessifs ou des coupures d'eau sur une grande échelle risquent de causer des épidémies puisque si l'eau salubre devient inabordable ou inaccessible, les populations devront recourir à de l'eau insalubre avec tous les risques que cela implique pour la cohésion sociale et pour la santé publique (choléra, typhoïde, dysenterie, diarrhées, etc.).

Lorsque le paiement de l'assainissement est séparé de celui de l'eau, les pouvoirs publics ont du mal à faire payer ce service car le consentement à payer pour l'assainissement est assez faible. Pour les usagers, l'assainissement est un service collectif qui doit être payé par l'impôt comme d'autres services publics. A défaut, ce service doit continuer à être fortement subventionné. Il faut remarquer à cet égard que l'Union Européenne ne juge pas les subventions pour l'assainissement comme étant contraires au principe pollueur-payeur car elles contribuent à améliorer l'environnement.

iii) Un service accessible pour chaque personne

Analysant les problèmes récents de l'eau dans le monde, l'expert français M. Nguyen Tien-Duc explique :

"Au sein d'un pays, la logique du marché (de l'eau potable) frappe de manière disproportionnée les plus démunis, en particulier ceux qui n'ont pas les moyens de s'acquitter de leurs factures. Pour ces derniers, l'eau est et restera un bien inaccessible, à

¹³¹ Supprimer les subventions pour l'eau et augmenter le prix de l'eau au nom de l'orthodoxie économique ou du principe utilisateur-payeur ne paraissent pas compatibles avec le maintien des subventions à l'eau d'irrigation au nom de considérations sociales sauf à admettre que les consommateurs pauvres méritent moins de considération que les agriculteurs irriguants. En outre, le volume d'eau d'irrigation subventionné dépasse considérablement le volume d'eau potable subventionné. La réduction des subventions sur l'eau a un effet important sur la consommation d'eau d'irrigation mais un effet faible sur la consommation d'eau potable. Les motifs économiques ou écologiques de supprimer les subventions pour l'eau potable sont peu importants, hormis l'équilibre budgétaire des municipalités et services de l'eau.

moins qu'une politique interventionniste et des mesures appropriées ne soient arrêtées en leur faveur par les pouvoirs publics :

- rendre obligatoire la fourniture d'eau aux couches pauvres des villes ;
- définir un tarif socialement acceptable et l'appliquer".¹³²

Pour l'OMS, l'État doit veiller à ce que l'eau soit abordable non pour des raisons charitables mais parce que l'eau est un *droit de chaque personne*.¹³³ Le CEDE met l'accent sur le choix d'une "tarification appropriée" de l'eau et la nécessité d'assurer l'accessibilité continue de l'eau pour chacun. Ceci implique, en particulier, de mettre en œuvre les éléments suivants :

- a) des dispositions techniques pour assurer la disponibilité permanente de la ressource pour tous (quantité et qualité) et des prix d'un niveau suffisant pour assurer la pérennité du service ;
- b) la mise à disposition d'eau à une proximité raisonnable des logements¹³⁴ (accessibilité physique) sans introduire de discriminations selon les personnes ;
- c) un prix "abordable" pour chacun (accessibilité économique, voir encadré) en instaurant des tarifs spéciaux ou en prenant des mesures d'aide d'effet équivalent pour que les plus déshérités disposent d'une quantité limitée d'eau¹³⁵ ;
- d) le choix de solutions techniques dont le coût correspond aux capacités contributives des usagers et qui recueillent le soutien des populations desservies.

Dans beaucoup de pays, le problème de l'accès à l'eau ne se pose pas vraiment car l'eau potable est fournie gratuitement à tous aux bornes fontaines installées en nombre suffisant dans les villages et les villes. Ce n'est plus le cas dans beaucoup de villes modernes où la seule eau potable gratuite encore disponible est celle prise aux bouches d'incendie, généralement sans l'accord des pouvoirs publics. La tradition des bornes fontaines mériterait d'être maintenue et des aides devraient être données pour y parvenir dans les pays les plus pauvres où comme en Afrique, les bornes fontaines sont souvent payantes. Au Mexique, la fourniture gratuite d'eau potable aux populations indigènes est considérée comme une mesure appropriée d'aide sociale quand bien même elle se traduirait par un certain gaspillage de la ressource par les bénéficiaires.

¹³² Nguyen Tien-Duc, *L'humanité mourra-t-elle de soif*, Hydrocom, Paris, 1999.

¹³³ L'OMS prend position pour une "approche fondée sur les droits plutôt qu'une approche charitable" et considère que les Gouvernements doivent prendre des mesures pour la réalisation de la satisfaction complète des droits de l'homme de chacun. L'OMS considère que "l'accès à l'eau saine et suffisante est un droit de l'homme" et précise que "L'État peut privatiser les services relatifs à l'eau et autoriser des contributions des usagers tant que l'eau essentielle est abordable pour tout le monde" (voir www.worldwaterday.org/lgfr/thematic/hmnrights.html) (mars 2001).

¹³⁴ L'eau est un bien inaccessible s'il faut marcher des heures pour aller la chercher, s'il faut sacrifier une part importante des droits essentiels tels que l'éducation ou l'alimentation, pour l'acquérir. Le droit à l'eau n'est pas considéré comme étant satisfait si l'utilisateur doit transporter l'eau sur de longues distances, c'est-à-dire plus d'un km comme c'est parfois le cas en Afrique. La distance souhaitable entre bornes fontaines est de 400 m au maximum. Au sud du Sahara, les femmes passent encore des heures à transporter de l'eau pour leur famille et à faire de longues queues aux points d'eau. Dans ces pays, le problème de l'eau exacerbe les inégalités entre hommes et femmes et porte préjudice à l'éducation des enfants.

¹³⁵ En général, de 25 à 50 litres par personne et par jour.

Lorsque l'eau est payante, il convient d'équilibrer les recettes et subventions et les dépenses afin de ne pas mettre en péril le service de l'eau, ce qui aboutit à fixer le prix de l'eau. Dans certains cas, ce prix est élevé au regard des revenus des personnes démunies. Dans d'autres cas, l'eau est si bon marché que son incidence économique pour les ménages est très faible.¹³⁶

Une première solution pour rendre l'eau abordable aux petits consommateurs consiste à faire appel à une tarification proportionnelle de l'eau de sorte que le prix moyen du litre d'eau ne soit pas plus élevé pour les petits consommateurs que pour les gros consommateurs. Selon la même approche, on peut faire appel à la tarification progressive, c'est-à-dire instaurer une première tranche de consommation à prix réduit ("lifeline tariff")¹³⁷. Dans la mesure du possible, il conviendrait que le plafond de la première tranche varie avec le nombre de personnes du ménage, comme cela se fait dans plusieurs pays méditerranéens, sinon la tarification progressive peut se révéler particulièrement pénalisante pour les familles nombreuses.

Une deuxième solution pour rendre l'eau abordable pour tous consiste à prendre des mesures spécifiques d'aide en faveur des personnes démunies de sorte qu'elles puissent payer l'eau sans que cela ne déséquilibre leur budget. Ceci signifie que le prix payé pour une même consommation d'eau pourra varier selon les capacités financières des usagers. Si les personnes défavorisées¹³⁸, c'est-à-dire une minorité d'usagers, reçoivent une aide des autres usagers pour couvrir le prix de l'eau, cette mesure introduira une distorsion négligeable des prix payés par l'ensemble des usagers.¹³⁹ Dans certains pays comme le Chili ou le Panama, cette aide est financée par le Gouvernement.

Par ailleurs, l'aide ne signifie pas nécessairement un rabais sur le prix unitaire de l'eau et peut consister à donner une aide personnalisée à l'eau sous la forme d'un montant fixe, par exemple égal à la valeur d'un m³ d'eau par mois et par personne. Cette approche évite de donner l'impression que le litre d'eau est moins cher, voire gratuit, pour les pauvres à une époque où la population prend conscience de la valeur de l'eau.

¹³⁶ En France, le prix de l'eau varie de 1 à 7 selon les régions (de 1 à 2 si l'on exclut les 10% de prix inférieurs et les 10% supérieurs). Parmi les pays industrialisés, le prix de l'eau proprement dite (hors taxe et assainissement) varie de 0.38€/m³ au Canada à 1.77€/m³ en Allemagne. L'eau est quatre fois plus chère à Berlin qu'à New York. Dans certains pays, l'eau est payée séparément de l'assainissement, ce qui contribue à masquer le problème du prix de l'eau. En outre, les pauvres payent rarement les taxes d'assainissement perçues séparément.

¹³⁷ Cette méthode pèse peu sur l'économie des réseaux de distribution car les usagers consomment beaucoup plus que la première tranche. A Bruxelles (Thèse P. Cornut, op.cit.), l'abonné modal consomme 50 m³ par an ; le premier décile est à 18 m³, le deuxième décile à 32 m³, le cinquième décile à 71 m³ et le neuvième décile à 180 m³ par abonné et par an. D'autre part, le premier décile de consommation par personne est à 28 m³/an et le neuvième décile à 43 m³/an. Très peu de personnes consomment moins de 14 m³/an.

¹³⁸ La Commission du développement durable (CSD 6/1) "exhorte les gouvernements, lorsqu'ils utilisent des instruments économiques pour décider de l'allocation des ressources en eau, à prendre en compte les besoins des groupes vulnérables, des enfants, des communautés locales et des pauvres et à s'inspirer de certaines considérations ayant trait aux exigences écologiques, à l'efficacité, à la transparence et à la justice et, en fonction des conditions spécifiques qui prévalent dans chaque pays, aux niveaux national et local, au principe du pollueur payeur".

¹³⁹ La solidarité entre usagers joue difficilement si la proportion de personnes démunies est trop élevée. Lorsque la communauté est trop pauvre (par exemple, banlieue non équipée dans une ville du Tiers monde), il est parfois nécessaire de créer une solidarité à une échelle plus grande (communauté urbaine, région). Cette solidarité peut se manifester par une taxe affectée sur l'eau distribuée (solidarité interne entre consommateurs branchés au réseau) ou par un crédit budgétaire (solidarité entre contribuables et non-contribuables). Lorsque près de 40% de la population urbaine n'a pas accès à la distribution d'eau, il faut faire appel à des techniques peu coûteuses pour rendre l'eau plus abordable et à des subventions pour financer les travaux que les bénéficiaires sont incapables de payer.

On notera toutefois qu'il n'y a aucune nécessité à demander aux pauvres de payer l'eau qui leur est indispensable dans la mesure où le prix de l'eau influe peu sur la consommation de base et devient même un obstacle à l'accès d'un bien essentiel. Dans de nombreux cas, le système d'aide aux plus démunis existe sur le papier mais il ne reçoit qu'une application très limitée vu les obstacles administratifs institués en vue de décourager les demandeurs. Par ailleurs, l'identification des catégories de bénéficiaires démunis est une mesure administrative difficile à mettre en œuvre dans beaucoup de pays en développement. Plus il y aura de personnes démunies à aider et moins il sera justifié de dépenser en frais administratifs pour les identifier. Dans ce cas, la subvention généralisée de l'eau garde ses mérites. Toutefois, il faudra s'assurer que la pérennité du service reste assurée, ce qui implique au minimum que les frais de fonctionnement continuent d'être payés.

Une troisième solution consiste à distribuer l'eau par des systèmes différents : un système classique, lourd et cher dans une partie de la région desservie et un système simplifié, léger et bon marché avec participation directe des usagers dans les quartiers les plus pauvres¹⁴⁰. Le but est de rendre l'eau abordable pour tous sans dépendre de subventions dont le financement et la pérennité sont incertains.¹⁴¹

Le choix des solutions appropriées dépend du pays considéré, c'est-à-dire de son niveau de développement, de l'accessibilité à l'eau, du niveau moyen de revenu, de la fraction de personnes pauvres, des inégalités de revenu et des traditions sociales et juridiques¹⁴². Les théories économiques mises au point dans les pays industrialisés devront être adaptées aux réalités locales et prendre en compte l'étendue de la pauvreté. En outre, il faudra prendre soigneusement en compte les coûts de gestion du système d'aide ciblée : verser quelques €chaque mois à un ménage pauvre peut s'avérer être inutilement coûteux.

iv) Une responsabilité de la société civile

L'intervention des pouvoirs publics en faveur de l'eau pour les plus démunis¹⁴³ peut prendre plusieurs formes telles que distribution gratuite, rabais, ristourne ou aide a priori sur le prix de l'eau, aide a posteriori pour le paiement des factures, aide pour l'installation de bornes fontaines ou l'équipement de certains quartiers défavorisés.

¹⁴⁰ Au XIX^{ème} siècle, de nombreux systèmes d'alimentation en eau ont été construits en France rurale par les habitants eux-mêmes dans le cadre des travaux dus par les citoyens à la collectivité (corvée ou contribution en travail d'intérêt collectif). La même approche est utilisée actuellement dans certains pays en développement (paiements en nature). Voir Lyonnaise des Eaux : "Partenaires du développement durable" où il est expliqué comment les populations pauvres de l'Argentine, de la Bolivie, d'Afrique du Sud et des Philippines participent directement à leur approvisionnement en eau. Selon M. G. Payen, PDG de la Lyonnaise, "il est possible de fournir un service aux plus démunis qui soit efficace, à un coût abordable et durable. Il est important que ces systèmes soient économiquement viables et pérennes pour les partenaires qui sont impliqués". "L'expérience d'Ondeo prouve que le droit à l'eau pour tous peut devenir une réalité même pour les communautés les plus pauvres. Dans les quartiers défavorisés de Buenos Aires, de La Paz, de Manille, de Djakarta, partout dans le monde, nous avons raccordé au cours des dix dernières années des millions d'habitants à l'eau potable et à l'assainissement".

¹⁴¹ L'expérience montre que les subventions croisées sont moins sensibles aux fluctuations budgétaires et donc sont préférables du point de vue des pauvres.

¹⁴² Dans des pays comme la Russie, plus de la moitié de la population dispose de moins de 4\$ par jour. En Afrique, la situation est particulièrement grave puisque 73% des Maliens a moins de 1\$ par jour.

¹⁴³ Le droit à l'eau correspond aux obligations (devoirs) de partage des richesses que contiennent les traditions religieuses. Le partage, acte de solidarité ou de charité, est notamment reconnu dans les traditions chrétiennes et islamiques. Plutôt que d'un droit, le pauvre bénéficie de l'obligation de partage à charge de celui qui a plus d'eau que ce qui lui est indispensable (eau superflue). 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).

La première responsabilité de la société civile est de répartir le prix de l'eau entre tous pour que chacun puisse bénéficier du droit à l'eau. Cette approche de répartition proposée par le CEDE n'est pas nécessairement fondée sur une répartition au prorata des volumes d'eau consommés car d'autres considérations peuvent intervenir telles que la capacité à payer des usagers. Selon la même logique, l'Académie de l'Eau insiste sur la "solidarité entre riches et pauvres" pour donner accès à l'eau aux plus démunis.¹⁴⁴ M. Pierre-Alain Roche explique qu'il faut "organiser une prise en charge des dépenses par un système de participation solidaire permettant à chaque catégorie d'apporter une contribution à sa mesure, y compris en nature".¹⁴⁵ L'objectif est la mise en œuvre du principe de solidarité entre tous les usagers (riches et pauvres, grands et petits consommateurs, utilisation domestique et utilisation industrielle ou commerciale¹⁴⁶) au sein de la collectivité qui utilise le service de l'eau ou au sein de la collectivité nationale (solidarité par l'impôt).¹⁴⁷ Cette solidarité aboutit à construire des réseaux étendus, c.-à-d. des réseaux qui ne sont pas économiquement optimaux puisque les usagers directs ne seraient pas en mesure de les payer sans l'aide des autres usagers.

La manière de mettre en œuvre la solidarité fait l'objet de débats passionnés dans lesquels entre notamment en jeu le souci de préserver les intérêts des investisseurs privés mais aussi des considérations d'ordre social ou politique. En particulier, les subventions croisées même de faible ampleur encourent la réprobation des tenants du libéralisme économique.

Pour les uns, la fourniture de l'eau aux plus démunis doit relever de la même logique économique et juridique que la distribution du pain. L'eau comme le pain sont des denrées essentielles qui doivent être vendues à leur vrai prix pour éviter le gaspillage et ce prix est le même pour tous¹⁴⁸. Le fait que la matière première, la farine, soit un bien privé et que l'eau soit un bien commun distribué par des canalisations occupant le domaine public et bénéficiant souvent de

¹⁴⁴ Selon l'Académie de l'eau, "Si chacun doit en supporter le coût, la solidarité entre riches et pauvres doit s'y substituer pour les plus démunis". MM. Jean Dausset et François Valiron, Secrétaire général de l'Académie, plaident pour un fonds spécial financé par les distributeurs afin de prendre automatiquement en charge le paiement des factures d'eau des plus démunis. selon M. J. Dausset, les distributeurs d'eau devraient prendre en charge l'eau des pauvres par une surtaxe sur les factures d'eau, ce qui aboutit à un prix normal et un prix réduit pour les personnes ayant de très faibles ressources (*Les Échos*, 9/4/2001, *Revue Quart Monde*, n°180, nov. 2001).

¹⁴⁵ P.A. Roche : L'eau au XXIe siècle : enjeux, conflits, marché, dans IFRI : *Ramses 2001*, Dunod, Paris 2001.

¹⁴⁶ Les subventions croisées entre les ménages, l'industrie et l'agriculture pour l'eau aboutissent à une perte d'efficacité économique puisqu'elles entraînent une surconsommation dans les secteurs aidés. S'il est vrai que l'agriculture gaspille l'eau du fait de son prix très inférieur au coût, cet aspect est secondaire pour l'eau des ménages car l'élasticité de la demande des ménages par rapport au prix est assez faible. La Directive n°2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau marque une nette préférence pour l'abandon des subventions croisées mais ne contient pas une véritable interdiction (art.9). La Banque Mondiale est opposée à la subvention croisée de l'eau des ménages pauvres par les autres usagers mais accepte une telle subvention si elle émane des pouvoirs publics. Si l'investisseur ou le concessionnaire ne peut modifier le prix de l'eau et ne reçoit pas de subventions compensatoires, la perte sur la vente de l'eau aux pauvres sera au détriment des actionnaires.

¹⁴⁷ La Commission Mondiale de l'Eau considère que les subventions doivent être données directement aux pauvres (aide sociale) et pas aux services de l'eau qui ne doivent pas faire de différence tarifaire entre leurs divers clients, riches ou pauvres. La Commission est favorable aux coupons d'eau financés par l'État et attribués aux pauvres, pas à des rabais accordés par les services de l'eau à certains usagers. Dans son Rapport de 1999 sur le développement humain (De Boeck Univ, Paris, 1999, p.94), le PNUD expose que "Pour mettre la croissance au service des pauvres, l'action des pouvoirs publics au niveau national devrait... assurer la fourniture par l'État de l'approvisionnement en eau potable, de services de santé et du logement aux pauvres". Par contre, en Belgique (Région wallonne), les aides pour l'eau sont financées par les distributeurs (et donc les consommateurs) qui apportent un soutien financier direct aux centres d'action sociale. En Angleterre, les aides pour l'eau destinées aux familles nombreuses sont financées par les distributeurs d'eau. En France, l'aide pour l'eau aux consommateurs endettés est financée pour partie par les distributeurs d'eau (abandon de créances). L'OMS a pris position pour la suppression des contributions financières des usagers pauvres dans certaines limites afin de garantir que les besoins essentiels soient satisfaits (mars 2001) (www.worldwaterday.org/lgfr/thematic/hmnrighs.html).

¹⁴⁸ La notion de prix unique de l'eau n'est pas une nécessité car le principe d'égalité d'accès aux services publics souffre de nombreuses exceptions.

subventions semble être totalement ignoré, seule restant en place la logique du marché et la volonté de ne pas faire de pertes sur la vente de chaque litre d'eau. L'eau des plus démunis ne doit pas être financée par les distributeurs d'eau car ceux-ci n'ont aucune responsabilité en matière d'action sociale et ne sont pas chargés de s'occuper plus particulièrement des besoins fondamentaux de leurs clients pauvres. Selon cette approche, cette préoccupation sociale relève des pouvoirs publics (contribuables) et des œuvres caritatives qui peuvent organiser des distributions gratuites ou donner des aides financières comme elles le font pour le pain. Dans certains cas, les distributeurs d'eau ne sont pas autorisés par la loi ou les municipalités à introduire des différenciations de prix dans l'eau des ménages et sont amenés de ce fait à exclure les usagers les plus pauvres de l'accès à l'eau.

Pour d'autres, le financement de l'eau pour les démunis doit faire appel à la solidarité entre tous les usagers.¹⁴⁹ Selon cette approche, les usagers de l'eau potable sont collectivement¹⁵⁰ responsables de sa distribution à tous par un service de l'eau, monopole naturel sur lequel ils exercent leur contrôle dans toute la mesure du possible. Dans certains cas, il est possible de segmenter la clientèle au sein de ce monopole et d'identifier des usagers démunis qui bénéficieront de conditions particulières financées par les autres usagers (subvention croisée, tarification sociale). Dans d'autres cas, une telle opération sera impossible ou sera trop coûteuse et il vaudra mieux subventionner l'eau de chacun grâce à la solidarité entre contribuables au niveau national.

La privatisation éventuelle du service de l'eau ne devrait pas avoir d'influence sur les obligations du service public (ou du service universel¹⁵¹) qui doivent être clairement définies et respectées¹⁵². L'argument de la distorsion des conditions de concurrence du fait de contraintes différentes en matière de tarification de l'eau ne peut pas être invoqué puisque l'eau potable est vendue dans le cadre d'un monopole naturel local et qu'en pratique, elle ne fait pas partie des biens échangés sur les marchés mondiaux. L'entreprise privée se voit reconnaître des responsabilités sociales à l'égard de la société en plus des responsabilités économiques à l'égard de ses actionnaires.

Le respect du droit à l'eau concerne tous les agents économiques, en particulier ceux qui sont susceptibles de porter atteinte à la ressource, notamment par épuisement, dérivation, irrigation,

¹⁴⁹ Pour que cette mesure puisse fonctionner, il faut que la proportion de bénéficiaires de la solidarité ne soit pas trop élevée dans le groupe solidaire. Cette solution applicable dans les pays industrialisés est plus difficilement transposable dans les zones rurales des pays en développement. Dans ces cas, il faut une solidarité nationale ou même internationale. Certains services d'eau qui ont une majorité de clients pauvres, reçoivent des subventions du gouvernement pour donner accès à l'eau à tous. Dans ces cas, il paraît inutile de promouvoir le paiement de redevances élevées pour l'eau, notamment pour l'eau des bornes fontaines qui doit souvent être subventionnée (subvention croisée). L'extension des réseaux vers des quartiers pauvres nécessite des subventions directes ou croisées car la distribution d'eau et l'assainissement dans ces quartiers est rarement rentable (impayés, faible consommation, etc.). Dans beaucoup de cas, l'eau des réseaux est considérablement meilleur marché que l'eau vendue par les marchands d'eau. La distribution de l'eau dans le monde rural pose des problèmes financiers vu la faible densité de la population et le faible niveau de revenu. De fait, beaucoup de ruraux dans le Tiers monde consomment une eau de mauvaise qualité, source de nombreuses maladies.

¹⁵⁰ La politique de couverture totale des coûts ("full cost recovery") est une politique globale qui peut être mise en œuvre en pratiquant des prix différents pour une clientèle segmentée. Elle n'implique nullement que l'eau doive être au même prix pour chacun.

¹⁵¹ La Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne (2000) contient le principe : "L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général... afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union". Ce texte signifie notamment qu'il est permis de faire appel à des subventions et à des tarifications sociales pour l'eau dans le cadre des obligations de service public ou de service universel. Voir aussi COM(2000)580, position de la Commission sur les services d'intérêt général et le rapport Langen du Parlement Européen (oct. 2001).

¹⁵² Lorsque les concessions ont été créées, les concessionnaires avaient souvent des obligations de fourniture gratuite d'eau aux administrations, hôpitaux, hospices, écoles, institutions charitables, etc. Si les contraintes de service universel diffèrent, les concessionnaires sont soumis à des conditions de concurrence différentes, ce qui ne présente aucun inconvénient dans le cas du monopole naturel de l'eau.

pollution. Les entreprises assurant le service de l'eau devraient mettre en œuvre les obligations découlant de leurs contrats et assumer les contraintes associées à un service universel. Elles devraient alimenter en eau tous les usagers et ne devraient pas prendre des mesures dissuasives à l'encontre des usagers les plus démunis ou les moins "rentables" sauf si leur contrat les y autorise expressément. Elles devraient mettre en œuvre la bonne gouvernance et agir selon des principes éthiques. De même, les usagers doivent payer régulièrement l'eau qu'ils consomment et s'abstenir de comportements illicites (branchements clandestins, pompage, gaspillage, etc.).

La société civile a un rôle important à jouer pour maintenir un climat favorable à la bonne gestion du service de l'eau. Instaurer sur le papier la gratuité de l'eau ou d'un volume d'eau sans mesures financières d'accompagnement est particulièrement dangereux. Il en est de même si le prix de l'eau est bloqué ou si le volume d'impayés devient important du fait d'un recouvrement inefficace. Des propos démagogiques visant à la gratuité de l'eau peuvent également diminuer le consentement à payer des usagers.¹⁵³ Dans ce cas, le volume des impayés et les frais de recouvrement associés augmentent et, au final, la qualité du service de l'eau diminue tandis que les prix augmentent du fait du recours à des sources alternatives plus coûteuses.

v) La participation des usagers

L'Académie de l'eau met en avant les principes de participation, coopération, concertation et négociation avec les populations locales et leurs représentants¹⁵⁴. De son côté, le CEDE insiste sur la nécessité de gérer l'eau "en coopération avec les usagers", c.-à-d. en les associant étroitement aux décisions concernant le service de l'eau comme la qualité et l'étendue du service, la réduction des fuites des réseaux, les modalités de tarification, la facturation de l'eau aux services publics.

La participation active et éclairée du public permet de maintenir un climat de confiance entre le distributeur d'eau et le public. A cette fin, l'information sur la gestion des réseaux de distribution et des services d'assainissement et sur les fondements de la tarification doit être disponible, transparente et vérifiable. La participation du public est particulièrement nécessaire dans le cas de sociétés démocratiques et constitue un moyen très utile pour obtenir l'information socio-économique nécessaire à la bonne marche du système. Le centralisme donne généralement des résultats inférieurs à une gestion décentralisée avec implication forte des autorités municipales ou des collectivités d'usagers car il tend à déresponsabiliser les populations concernées dans le choix des meilleures solutions techniques et des modalités les plus appropriées de financement et de tarification. Beaucoup de projets concernant l'eau ont échoué faute d'adhésion des populations concernées.

La participation des usagers devrait faciliter l'acceptation sociale du prix de l'eau et promouvoir une répartition équitable de l'ensemble des coûts entre tous.¹⁵⁵ Elle est tout

¹⁵³ Ainsi à Tucuman (Argentine), la CGE (Vivendi) a mis fin au contrat de concession d'eau après que les autorités locales aient mis des obstacles à l'augmentation des tarifs de l'eau et aient encouragé les usagers à ne pas payer l'eau. *Int. Legal Materials*, Vol.40, p.426-453 (2001).

¹⁵⁴ Charte Sociale de l'Eau, Paris, 2000.

¹⁵⁵ L'une des difficultés rencontrées est de convaincre les usagers de renoncer aux subventions, de payer l'eau à son vrai prix et d'accepter l'augmentation du prix de l'eau pour rendre financièrement autonome le service de l'eau. En Chine, les autorités ont renoncé à augmenter le prix de l'eau sous la pression populaire. En Bolivie, les inégalités sont très élevées puisque les 10% les plus pauvres ne bénéficient que de 0.5% des revenus. L'augmentation annoncée du prix de l'eau (35%

particulièrement nécessaire lorsque les subventions diminuent, lorsque la tarification de l'eau implique des différences tarifaires et des subventions croisées entre groupes et surtout lorsque l'on envisage la privatisation partielle ou totale du service de l'eau.

vi) La solidarité au plan international

La solidarité entre riches et pauvres en matière de financement de l'eau implique qu'au plan international, les pays industrialisés fassent preuve de solidarité avec les pays sous-équipés dans le domaine de l'eau, par exemple en favorisant le transfert des connaissances ou en fournissant des aides financières¹⁵⁶, et qu'ils viennent principalement en aide aux régions les plus pauvres qui ne pourront manifestement pas s'en sortir toutes seules (Tableau 6). Les besoins à satisfaire dans le domaine de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement sont immenses, la demande solvable est insuffisante et les fonds disponibles sont peu importants.¹⁵⁷ Comme le dit M. Pierre-Frédéric Ténière-Buchot, "c'est en dizaines de milliards de dollars par an que devrait s'exprimer la priorité pour l'eau à l'échelle mondiale. Or c'est en centaines de millions de dollars, au plus en quelques milliards, qu'elle se traduit aujourd'hui".¹⁵⁸ Le constat effectué par le PDG de Suez, M. G. Mestrallet sur la dernière décennie est sans appel¹⁵⁹ : **"la proportion d'urbains bénéficiant de l'eau potable régresse chaque jour"** faute d'investissements dans les réseaux d'eau et d'assainissement.

dans un premier temps et 80% à terme) a déclenché une rébellion générale à Cochabamba (500 000 habitants) qui a fait six morts et des dizaines de blessés en avril 2000. La concession a dû être annulée et la ville est revenue à une gestion publique de l'eau. Un procès en indemnisation du concessionnaire évincé est en cours. Le boycott du paiement de l'eau jugée trop chère peut avoir lieu dans des pays industrialisés, par exemple à Barcelone, en Andalousie, en Allemagne (prix excessif dans les nouveaux Länder) ou en Bretagne (mauvaise qualité).

¹⁵⁶ En 1970, l'Assemblée générale des Nations unies adoptait l'objectif d'aide publique de 0.7% du PNB à atteindre à la mi-70 (A/RES/2626(XXV) du 24 octobre 1970). Trente ans plus tard, l'objectif réaffirmé à de nombreuses occasions paraît toujours aussi illusoire puisque l'aide des pays de l'OCDE n'atteint plus que 0.22% du PNB.

¹⁵⁷ Selon les statistiques de l'OCDE (DCD/DAC/STAT(2000)7), sur 4.3 Md\$ d'aide bilatérale fournie en 1997-98 pour les services sociaux de base (15% de l'aide bilatérale), 2.6 Md\$ étaient consacrés à l'eau dont environ 320 M\$ pour les petits systèmes répondant directement aux besoins fondamentaux. En 1999, les pays du DAC/OCDE ont fourni 1213 M\$ d'aide bilatérale pour les grands systèmes d'adduction et d'assainissement d'eau (dont une partie pour les banlieues pauvres) et 154 M\$ pour les petits systèmes. La Banque Mondiale et les banques de développement régional ont fourni 320 M\$ pour l'eau tandis que le fonds de développement Européen a fourni 47 M\$. En tout, l'aide aux services sociaux de base est de l'ordre de 11% de l'aide totale (15% si l'on y inclut les dépenses d'eau pour des grands systèmes notamment industriels) et au sein de l'aide aux services de base, l'eau ne représente qu'entre 5 et 10%, l'essentiel étant consacré à l'éducation et à la nutrition/santé de base. L'aide extérieure ne contribue donc que pour une très faible part dans le financement des investissements pour l'eau dans les pays en développement. En 2000, les Pays-Bas et le Royaume Uni se sont engagés à doubler l'aide bilatérale pour l'eau. Le FEM prévoit de dépenser 100 M\$ par an pour l'eau pendant 5 ans.

¹⁵⁸ P.F. Ténière-Buchot, *Le Monde*, 20/2/2001.

¹⁵⁹ La vraie bataille de l'eau, *Le Monde*, 26/10/01.

Tableau 6. PAYS LES PLUS MAL DESSERVIS EN EAU POTABLE
(moins de la moitié de la population desservie)

10- 20%	20-30%	30-40%	40-50%
(% de population desservie par des sources d'eau améliorée)			
Afghanistan (13%)	Éthiopie (24%) Tchad (27%) Sierra Leone (28%)	Cambodge (30%) Mauritanie (37%) Angola (38%) Oman (39%)	Ruanda (41%) Papouasie NG (42%) RD Congo (45%) Erythrée (46%) Jamaïque (46%) Haïti (46%) Madagascar (47%) Guinée (48%) Guinée Bissau (49%) Kenya (49%)

Source : Rapport 2001 sur l'état de la population, FNUAP, 2001. UNDP 2001. Tous les pays indiqués sauf Oman, Jamaïque et Papouasie font partie des pays les moins développés.

Selon le CEDE, les pays industrialisés devraient accorder une haute priorité à l'eau¹⁶⁰ dans les programmes d'aide aux pays en transition ou en développement¹⁶¹, que cette aide émane des gouvernements, des collectivités territoriales ou des services d'eau. Ainsi, les usagers des pays industrialisés pourraient convenir de faciliter l'accès à l'eau dans les zones rurales des pays en développement en fournissant une aide financée par une faible contribution assise sur leur consommation en eau.¹⁶² Ils pourraient aussi convenir que cette aide est destinée à des projets en zone rurale utilisant des techniques qui soient peu coûteuses et socialement acceptables et ils pourraient mettre fin aux aides destinées aux zones urbaines qui, dans la plupart des cas, peuvent s'en sortir par elle-même en utilisant des capitaux empruntés sur le marché international.

¹⁶⁰ Pour les juristes de l'environnement réunis à Limoges en novembre 2001, 25 % de l'aide devrait être consacrée à l'alimentation en eau, à l'assainissement et à la protection de l'environnement.

¹⁶¹ L'initiative 20/20 incluse dans la déclaration et le programme d'action du Sommet mondial sur le développement social (Copenhague, 1995) demande que 20% de l'aide au développement et 20% des budgets nationaux des pays aidés soient consacrés à des programmes sociaux de base tels que la fourniture d'eau et l'assainissement, l'éducation et la santé. Selon A. Nigam et S. Rasheed (Financing of freshwater for all : a rights based approach, UNICEF, 1998), cet engagement n'est mis en œuvre qu'à concurrence d'environ 50% de l'objectif. En 2000, le PNUD estime que les pays en développement ne consacrent que 14 % de leurs budgets aux besoins élémentaires et que 8.3% de l'aide bilatérale seulement y est consacrée.

¹⁶² Académie de l'Eau : *Charte Sociale de l'Eau*, 2000 (p.271, versements de un pour mille du chiffre d'affaires de l'Agence de l'eau Seine-Normandie et du SEDIF au bénéfice des pays en développement). (texte complet sur le site www.oieau.fr/academie/). L'Académie a lancé des projets concrets dans ce domaine. Si chacun des 700 millions d'abonnés à l'eau des pays développés versaient directement 1 \$ par an pour l'eau du Tiers monde, ils tripleraient l'aide publique actuelle dans ce domaine mais ne contribueraient que pour une faible part aux investissements annuels nécessaires pour la fourniture d'eau dans le Tiers monde (13 Md\$). Sur le financement des programmes d'investissement, voir PriceWaterhouseCoopers (G. Leclerc et T. Raes) : *Water, a World Financial Issue*, mars 2001.

7. MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'EAU

L'affirmation de l'existence d'un droit à l'eau est de peu d'utilité si ce droit ne peut être effectivement mis en œuvre et, en particulier, s'il ne contribue pas à diminuer le nombre de personnes sans accès à l'eau potable. Comme le disait M. Federico Mayor, Directeur général de l'Unesco : "Si l'accès à l'eau est aujourd'hui considéré comme un droit fondamental, il nous incombe à tous de réfléchir aux responsabilités qu'implique l'exercice de ce droit."¹⁶³ Et M. F. Mayor ajoute : "L'eau est un bien social et patrimonial dont les utilisations humaines sont réglées par le droit".¹⁶⁴

Les modalités qui facilitent l'accès à l'eau pour tous varient avec les institutions, les traditions et les cultures, les niveaux d'équipement et de revenus et sont généralement soutenues par des programmes d'information et de sensibilisation.¹⁶⁵ Sachant que l'eau consommée peut provenir de nombreuses sources (eau en bouteille, eau de réseau, eau de source, de rivière, de puits, de marais, etc.), les mesures à prendre sont très diverses. Les conditions d'accès varient beaucoup puisque l'eau peut être proche ou éloignée, de bonne qualité ou non, gratuite ou payante. Le cadre juridique et politique varie beaucoup puisque, dans certains pays, il n'est pas possible d'obliger les personnes à payer leur eau, ni d'ailleurs de couper l'eau. D'autre part, il existe ou non une tradition de mesurer l'eau distribuée.

La liste ci-dessous couvre différentes mesures techniques, juridiques et économiques mises en œuvre dans différents pays pour améliorer l'accès à l'eau pour tous à un prix abordable.¹⁶⁶ Elle contient à la fois des mesures adaptées aux pays développés et d'autres plus spécifiques aux pays en développement (zones urbaines partiellement équipées et zones rurales sous-équipées). Le choix des mesures tiendra compte du cadre légal, des facteurs sociaux et des traditions locales. Il faudra s'assurer de ne mettre en œuvre que des mesures impliquant des frais administratifs faibles afin que les budgets d'aide aux pauvres ne soient pas trop amputés par ces frais¹⁶⁷.

i) Amélioration de la disponibilité d'une eau potable de qualité

- protection des puits et sources d'eau potable ;

¹⁶³ Message délivré à l'occasion de la Journée mondiale de l'eau, 22/3/97 (Marrakech). M. F. Mayor plaide pour une nouvelle éthique de l'eau et ajoute : "Il est manifeste que des politiques de prix conformes au principe de l'équité sociale ont un rôle déterminant à jouer dans la revalorisation de l'eau". Il ne suffit pas que les pauvres aient des droits (éducation, culture, justice, santé, eau) ; encore faut-il qu'ils puissent les exercer. L'école gratuite, l'aide judiciaire (prise en charge des frais de défense), la couverture médicale universelle comme l'aide pour l'eau (prise en charge des besoins essentiels) rendent ces droits effectifs.

¹⁶⁴ F. Mayor : *Un monde nouveau*, Odile Jacob, Paris 1999.

¹⁶⁵ Sur le contenu concret du droit à l'eau, voir H. Smets : "De l'eau potable pour les pauvres", *Env.Pol.Law*, Vol.30, n°3, pp.125-140 (2000) ; "Le droit à l'eau potable", dans *L'eau au XXIe siècle*, Futuribles, Paris, 2000 et "Implementing the right to drinking water in OECD countries", Proceedings of the OECD Seminar Social and Environment Interface, OECD, 1999 (le texte français est disponible sur le site http://cartel.oieau.fr/a_propos/fpropos0201.htm) ; "Solidarité pour l'eau", *Revue Quart Monde*, n°180, nov. 2001.

¹⁶⁶ Les dispositions particulières prises dans six pays sont évoquées aux sections 9 à 14.

¹⁶⁷ Pour distribuer une aide de 45 € par an à un ménage, il faudrait éviter de dépenser 15 € pour vérifier que le ménage a droit à l'aide (enquête sociale, dossiers, etc.), 15 € pour gérer les paiements avec les divers intervenants (comptabilité, Trésor public, distributeur, Agence, etc.) et 15 € pour émettre et envoyer trois chèques de 15 € chacun. Dans de nombreux pays, les revenus des ménages pauvres sont mal connus et il faut répartir les aides sur la base d'autres critères tels que la nature du logement, son quartier, etc.

- protection des zones de captage des réseaux ¹⁶⁸ ;
- prévention de l'épuisement de la ressource en eau potable ;
- protection de la qualité micro-biologique et chimique de l'eau distribuée ;
- amélioration de la continuité du service ;
- extension des réseaux de distribution et d'assainissement ;
- installation de points d'eau publics, de puits et de fontaines publiques ¹⁶⁹, de bains/douches publics, de lavoirs publics et d'espaces d'hygiène et de santé gratuits ¹⁷⁰ ;
- robinets à fermeture automatique dans les lieux publics ;
- systèmes individuels d'approvisionnement en eau, de purification d'eau, de réutilisation et de recyclage d'eau ;
- distribution d'eau dans des réservoirs individuels et autres méthodes intermédiaires ;
- promotion de mesures peu coûteuses pour rendre l'eau plus salubre ¹⁷¹ ;
- création et mise en place de nouvelles technologies d'approvisionnement et d'assainissement adaptées aux pays en développement ;
- recueil et usage de l'eau de pluie ;
- utilisation de systèmes d'assainissement individuel ou pour des groupements d'utilisateurs ;
- fourniture d'urgence et entraide en cas de pénurie ou de catastrophe ;
- alimentation de secours en cas d'impayés pour motif de pauvreté ;
- limiteur de débit pour éviter les coupures. ¹⁷²

ii) Réduction des pertes d'eau et du gaspillage

- surveillance, entretien et réparation des réseaux, réduction des fuites ;
- lutte contre les branchements illégaux ;

¹⁶⁸ La protection des puits et des sources d'eau potable des populations est inscrite dans de nombreux textes de droit national mais n'est pas toujours mise en œuvre (par exemple les périmètres de protection des captages contre les pollutions d'origine agricole sont insuffisants ou mal respectés ou encore les eaux souterraines sont polluées par les eaux usées).

¹⁶⁹ "L'eau qui coulait des fontaines était toujours gratuite, dans la Rome antique comme dans le Paris du Grand Siècle, et chacun pouvait s'y approvisionner librement", *L'ABCdaire de l'eau*, p.45, AESN, Flammarion, Paris, 2000. Le coût de la distribution gratuite est généralement pris en charge par le distributeur d'eau et non par une subvention. A Bruxelles, les fontaines gratuites ont été supprimées au XIX^{ème} siècle pour obliger les habitants à se connecter aux réseaux de distribution payants. Dans les pays industrialisés, les fontaines publiques ont cessé de fonctionner faute de demande. En Afrique, l'eau des bornes fontaines est souvent payante afin de rémunérer le gestionnaire de la borne et parfois le distributeur d'eau. Ainsi en Tunisie, 2 100 groupements d'intérêts collectifs gèrent des bornes fontaines alimentées par de l'eau fournie à un prix "social" (5.7 fois moins chère que l'eau pour le tourisme et les gros consommateurs). Dans certains villages africains, les femmes préfèrent marcher des heures que de payer le prix de l'eau exigé du gestionnaire de la borne fontaine.

¹⁷⁰ Il s'agit de lieux où les personnes sans domicile fixe (SDF) peuvent se laver et laver leur linge (eau gratuite, utilisation gratuite des équipements sanitaires, etc.).

¹⁷¹ OMS : *L'eau et la santé - prendre les choses en main*, mars 2001. Comme le dit la Directrice générale de l'OMS, Mme G.H. Brundtland, "Nous ne pouvons nous offrir le luxe d'attendre que d'importants investissements d'infrastructure soient faits pour approvisionner en eau tous ceux qui en ont besoin". Le rapport propose trois méthodes : la chloration, l'exposition au soleil et l'usage du savon pour laver les mains.

¹⁷² Dans certains cas, un débit limité est obtenu par une temporisation d'ouverture programmable 7 jours sur 7, ce qui entraîne une forte sensibilisation du consommateur à l'absence de paiement de l'eau.

- réparation des fuites d'installations sanitaires défectueuses, particulièrement dans les logements à faible loyer ;
- installation d'économiseurs d'eau et d'appareils moins consommateurs d'eau ;
- information des consommateurs, sensibilisation au gaspillage et aux dépenses pour l'eau.

iii) Meilleure gestion financière du service de l'eau

- meilleure gestion technique et économique des réseaux (lutte contre les fuites) ;
- meilleure gestion commerciale (recouvrement des impayés non-discriminatoire et plus efficace¹⁷³ ; information des pouvoirs publics sur l'ampleur des impayés) ;
- indexation des tarifs ;
- possibilité de provisionner les travaux futurs et d'augmenter les redevances à cette fin ;
- création de fonds d'investissement pluriannuels ;
- crédits spéciaux pour l'équipement des zones rurales¹⁷⁴ et l'alimentation en eau des établissements humains informels ;
- péréquation géographique des prix de l'eau.¹⁷⁵ ;
- mise en place éventuelle de dispositifs techniques et commerciaux moins coûteux que ceux utilisés dans les réseaux traditionnels¹⁷⁶ ; fourniture d'eau à des collectivités formelles ou informelles qui se chargent de redistribuer l'eau et de payer le fournisseur d'eau ; contribution de la main d'oeuvre locale en travail lors de la construction des branchements afin de réduire le coût de l'eau ;
- appel à la concurrence pour l'approvisionnement en eau des zones non desservies.

¹⁷³ A Buenos-Aires, la société distributrice a peint le trottoir des mauvais payeurs (!). Dans certains cas, la collecte des contributions pour l'eau est effectuée par la collectivité religieuse ou une association de quartier (ce qui renforce la responsabilité collective).

¹⁷⁴ Des subventions sont nécessaires pour l'approvisionnement en eau de zones rurales pauvres. En Tunisie, le Fonds de solidarité nationale connu sous le nom 26/26 (créé en 1993) est alimenté par des dons semi "volontaires" (et non par des crédits budgétaires comme cela se ferait dans d'autres pays). En 2000, il avait aidé 520 000 personnes de zones d'habitat rudimentaire à obtenir des infrastructures et équipements sociaux, notamment dans le domaine de l'eau. Des fonds pour l'adduction d'eau des zones rurales existent aussi au Maroc et en France (FNDAE, 150 M€ financé pour moitié par le PMU et pour moitié par une redevance de 0.02 €/m³).

¹⁷⁵ En France, le prix de l'eau varie beaucoup selon les collectivités, l'ancienneté des installations et l'ampleur des traitements effectués. Il est de 0.76 €/par m³ pour le premier décile et de 3 €/par m³ pour le 9ème décile de prix de l'eau. La péréquation peut réduire les coûts de l'eau pour des abonnés en banlieue ou en zone rurale qui sont en moyenne plus pauvres que ceux des villes mais qui payent l'eau plus chère que dans les villes équipées de longue date. Ainsi à Paris, l'eau est moins chère que dans les municipalités et départements limitrophes. Dans quelques départements français, le prix de l'eau est unifié (aide des populations urbaines aux populations rurales). La péréquation géographique est difficile à mettre en œuvre s'il y a un grand nombre de services d'eau autonomes comme en France (26 000). Une forme de péréquation consiste à limiter le coût de l'eau dans une commune à un multiple (par exemple, 200%) du prix moyen national grâce à des subventions (Hongrie). La Région wallonne (Belgique) envisage d'instaurer un prix unique de l'eau (comme pour l'électricité).

¹⁷⁶ Il existe de nombreux exemples dans les villes du Tiers monde où ce type de mesure a permis une réduction de 50% du coût de l'eau par rapport aux solutions traditionnelles.

TARIFICATION SOCIALE

La tarification sociale ou solidaire est une tarification qui prend en compte les caractéristiques socio-économiques de l'abonné en plus des caractéristiques du branchement et de la consommation. Elle a pour objet de réduire la charge financière de l'eau pour certaines catégories d'usagers comme les personnes à faibles revenus en leur consentant un rabais sur leur consommation d'eau ou en leur offrant une aide financière pour payer leur eau. Ce soutien peut correspondre à une partie de l'abonnement ou du coût de la consommation d'une certaine quantité d'eau. Le financement de ce soutien implique généralement une subvention croisée entre groupes d'usagers et parfois entre des groupes de contribuables en cas d'aide financée par les budgets publics. Des soutiens similaires existent pour nombreux types de biens et services considérés comme essentiels. La tarification sociale vise à mettre en œuvre un "système de prix conformes au principe d'équité sociale" (F. Mayor).

La tarification sociale est utilisée pour l'eau de certaines catégories de ménages au Royaume-Uni, en Australie, en Région flamande (Belgique), au Luxembourg, à Panama et à Barcelone et est envisagée en Région wallonne et au Brésil. Les catégories bénéficiaires sont, suivant les cas, les personnes à faible revenu, les familles nombreuses, les pensionnés, les malades nécessitant beaucoup d'eau sous condition de disposer de ressources faibles. Au Portugal, un tarif social est utilisé à Loulé (Algarve) ; il affecte le prix unitaire de la ressource, les frais d'assainissement et /ou les frais d'abonnement de sorte que 10 m³ au tarif social est facturé 46% moins cher que 10 m³ par mois au tarif normal. Au Chili, les abonnés pauvres bénéficient d'une réduction tarifaire pour 20 m³/mois. Au Mexique, la loi du 31 juillet 2000 sur l'eau de l'État d'Aguascalientes prescrit que le distributeur peut instaurer une structure tarifaire qui prend en compte le niveau socio-économique et la capacité de payer des diverses catégories d'utilisateurs. En Flandre et au Vietnam, la tarification est progressive et est fondée sur le nombre de personnes au foyer de l'abonné. En Colombie, les logements sont répartis en 6 catégories : les habitants des deux catégories inférieures bénéficient d'une réduction sur le prix de l'eau payée par une surtaxe sur la consommation des autres catégories. Une mesure similaire est mise en œuvre à Panama. A Durban (Afrique du Sud), avant que la gratuité pour tous ne soit instaurée, les abonnés "sociaux" ne payaient pas l'abonnement et bénéficiaient d'une eau 40% moins chère pour les premiers 200 litres par jour. Actuellement, la tarification sociale est le mode dominant en Afrique du Sud qui focalise ses efforts sur les plus nécessiteux.

La tarification sociale n'affecte pas l'efficacité économique puisqu'elle n'affecte pas le prix marginal de l'eau dans la mesure où la consommation des bénéficiaires dépasse presque toujours le niveau de consommation "à bas prix". L'inconvénient est d'exiger la mise en place d'un système d'identification des bénéficiaires et de distribution d'allocations d'eau qui peut se révéler coûteux à gérer s'il y a une proportion élevée de bénéficiaires et difficile à gérer s'il manque de données statistiques. Dans certains cas, il vaudra mieux subventionner les frais de branchement et d'abonnement que la consommation elle-même car cela permet de réduire le nombre de versements, de supprimer un obstacle financier à l'accès à l'eau et de se passer des compteurs volumétriques. Une forme indirecte de tarification sociale dans les pays sans compteurs d'eau est la tarification fondée sur la valeur foncière du logement ou sur ses caractéristiques (Royaume-Uni, Nouvelle Zélande, Colombie, etc.).

TARIFICATION PROGRESSIVE

La tarification progressive est une tarification fondée sur le principe que le prix unitaire de l'eau de tranches successives de consommation d'eau augmente avec la consommation (Figure 3). Cette tarification donne à chaque abonné le droit d'acquiescer une première tranche de consommation à un prix faible ou nul et incite l'utilisateur à réduire la consommation globale d'eau. Elle implique une subvention croisée entre petits et gros usagers et ne maximise pas les revenus des services de l'eau. En l'absence d'un abonnement, le prix moyen de l'eau augmente avec la consommation.

La tarification progressive est mise en œuvre dans la plupart des pays méditerranéen, au Japon et dans beaucoup de pays du Tiers monde (Espagne, Grèce, Italie, Maroc, Turquie, Tunisie, Bolivie, Panama, Iran). A Lisbonne, le prix de la deuxième tranche est 4 fois celui de la première tranche (5 m³/mois). Dans certaines villes du Tiers monde (Manille, Djakarta, Limeira, Abidjan, Windhoek, Yaoundé, etc.), il existe un tarif réduit pour la première tranche de consommation d'environ 10 m³ par mois par abonné (50% de réduction) ("lifeline tariff"). La taille de la première tranche devrait être inférieure à 5 m³/mois mais est souvent de supérieure à 15 m³. Quelques pays pratiquent un prix nul pour la première tranche d'eau (200 litres par jour et par abonné dans de nombreuses municipalités de l'Afrique du Sud) et un prix significatif pour les consommations au-delà de la première tranche. Cette solution n'introduit pas une grande distorsion de prix dans la mesure où la consommation totale de base ne représente qu'une petite fraction de la consommation totale. Le prix maximal unitaire de l'eau ne devrait toutefois pas dépasser le prix de la source alternative sinon l'utilisateur change d'alimentation (par exemple, en pompant directement dans la nappe si cela est autorisé).

Dans certains cas, le coût unitaire de l'eau varie avec le niveau total de consommation de sorte que les petits usagers bénéficient seuls de l'eau à bon marché. Une solution intermédiaire est utilisée en Tunisie (système à trois tranches glissantes). Dans les pays sans compteurs d'eau, la tarification progressive est fondée sur les équipements sanitaires utilisés, la taille de la maison, etc.

La tarification progressive peut se révéler très négative pour les abonnés vivant en communauté nombreuse car elle ne prend généralement pas en compte la taille de cette communauté et traite de la même manière la consommation d'eau d'une personne seule qui gaspille l'eau et la même consommation d'une famille nombreuse. Des correctifs sont nécessaires pour les familles nombreuses pauvres, par exemple sous forme d'une aide sociale ou d'allocations complémentaires d'eau, afin d'éviter la multiplication des compteurs individuels ou des tarifs excessifs. Le problème des familles nombreuses ne doit toutefois pas être exagéré puisque 85% des bénéficiaires n'ont pas une famille nombreuse (Tableau 5). Dans le cas des immeubles collectifs avec un seul compteur, il est possible de compter le nombre de logements pour donner à chacun le bénéfice d'une tranche à faible prix.

iv) Meilleur contrôle du service de l'eau

- information et participation des usagers (notamment pour améliorer l'acceptabilité sociale du prix de l'eau et de ses augmentations successives) ;
- audit indépendant des comptes des sociétés d'eau (transparence et moralisation) ;

- création d'instances indépendantes pour le contrôle financier des services d'eau ;
- lutte contre les abus divers concernant l'accès à l'eau, la tarification et les investissements (contrôle des monopoles publics ou privés, lutte contre la corruption et autres pratiques illégales, suppression des contributions financières extra-légales, impositions déguisées et versements sans cause, collusion avec les détenteurs du pouvoir, raréfaction artificielle de l'offre, intimidation des usagers, protection illicite des intérêts des marchands et porteurs d'eau, tarif excessif du distributeur final, etc.).

v) Meilleure tarification de l'eau potable

- prêts pour couvrir les frais de premier branchement¹⁷⁷ ;
- échelonnement dans le temps des paiements relatifs à l'eau (frais fixes ou abonnement, mise en eau, consommation, etc.) ; délais de paiement en cas de difficultés financières passagères ;
- lissage temporel des redevances et factures d'eau (éviter les à-coups) ;
- taux réduit de TVA ;
- paiements proches du domicile, fréquents et sans frais supplémentaires¹⁷⁸ ;
- réduction des frais fixes et mise en place d'une tarification purement volumétrique¹⁷⁹ ;
- installation de compteurs individuels¹⁸⁰ ;
- compteurs à prépaiement ; bornes fontaines à jetons (paiement) ;
- comptage de l'eau fournie aux administrations et services publics (bâtiments communaux, écoles et hôpitaux) et de l'eau potable pour le nettoyage des rues, l'arrosage des jardins publics et les bornes d'incendie ;

¹⁷⁷ Dans beaucoup de pays, l'abonné nouvellement branché paye les frais de branchement individuel mais pas les frais d'extension du réseau (qui sont répartis entre tous les usagers). Exiger des usagers le paiement préalable de 5 à 10% des frais d'investissement (comme le demande parfois la Banque Mondiale) pour obtenir l'extension du réseau constitue un obstacle lourd à franchir pour les populations démunies. Pour les usagers pauvres, les frais de branchement constituent parfois un obstacle insurmontable à l'accès à l'eau car ils ne possèdent pas les moyens d'épargner ou d'emprunter assez pour couvrir ces frais initiaux. Une manière efficace d'aider ces populations consiste à répartir les frais fixes (péréquation géographique et temporelle) de sorte à supprimer l'obstacle du premier branchement. Dans le cas de logements loués, ces frais fixes devraient être imputés au propriétaire même si le locataire est l'abonné. Pour favoriser le branchement d'usagers pauvres, il est nécessaire d'abolir ces frais fixes. Cette solution a l'avantage supplémentaire de nécessiter de faibles frais de gestion et de ne pas porter atteinte au prix apparent de la ressource. A Buenos-Aires, la structure tarifaire d'une concession de 30 ans a dû être revue car les pauvres dans les quartiers à équiper ne pouvaient payer les forfaits de branchement. Le même problème s'est posé à Budapest (P.A. Roche : L'eau au XXIe siècle : enjeux, conflits, marché, dans IFRI : Ramses 2001, Dunod, Paris 2001). En Allemagne de l'Est, les ménages ont vivement réagi à l'obligation de verser des sommes élevées (10 000 DM) pour couvrir les coûts des nouvelles installations d'assainissement rendues nécessaires pour satisfaire aux normes occidentales.

¹⁷⁸ La facturation mensuelle forfaitaire avec réajustement annuel est la solution préférée par les personnes démunies. Elle a aussi pour effet de ne pas rendre ces personnes sensibles au prix de l'eau et aux variations de consommation.

¹⁷⁹ En Belgique, les ménages du quartile inférieur de revenu consomment 18 m³ par an par personne au prix moyen de 97 FB/m³ (1996) tandis que les ménages du quartile supérieur consomment 86 m³ par an par personne au prix moyen de 64 FB/m³. Cet écart de prix moyen est dû aux frais fixes. La part des frais fixes dans une facture standard varie dans de très grandes proportions d'une municipalité à l'autre. L'abonnement (droit d'accès) n'est pas une fatalité pour un service à domicile puisque la délivrance du courrier à domicile n'implique pas de frais fixes pas plus que certains contrats concernant les nouveaux téléphones portables ou les connections internet "sans abonnement". A Berlin comme à Marseille, il n'y a pas de frais fixes.

¹⁸⁰ L'installation de compteurs individuels peut être utile pour les personnes qui décident de réduire leur consommation d'eau et pour celles qui payent une part excessive des charges d'eau de la copropriété compte tenu de leur consommation, mais elle peut n'avoir aucun avantage au plan global (coût élevé des compteurs et frais de comptage au regard de la réduction effective de coûts liée à la réduction globale de consommation).

- suppression des tarifs de faveur ou de la gratuité de l'eau pour les administrations et les usages non essentiels de la collectivité¹⁸¹ ;
- comptage et facturation séparée pour chaque bâtiment et/ou usager officiel¹⁸² ;
- suppression des tarifications spéciales pour la clientèle la plus rentable ("cherry picking") ; suppression des tarifs réduits pour les gros consommateurs¹⁸³ et les administrations et services publics¹⁸⁴ ;
- tarification particulière pour les usagers saisonniers afin de répartir plus équitablement le prix des infrastructures fréquemment sous-utilisées ;
- tarification sociale de la première tranche de consommation (voir encadré) ;
- tarification progressive (voir encadré) ; "lifeline tariff"¹⁸⁵ ;

181 En Australie, les écoles et les églises bénéficient de conditions préférentielles. Au Portugal, il en est de même pour les œuvres caritatives. Selon le TA de Grenoble, "les services publics et les équipements collectifs communaux doivent aussi payer leur consommation d'eau" (29/4/98).

182 Cette mesure permet la coupure au cas où une administration tarde à payer son eau ou ne peut être contrainte à ce paiement. En Russie, les plus mauvais payeurs sont les administrations, les entreprises publiques et les industries du ministère de la Défense (usagers qui ne peuvent légalement être débranchés et en profitent).

183 Les gros consommateurs d'eau (pouvoirs publics, industries, hôtels, etc.) ne devraient pas bénéficier de subventions sur l'eau, ni être appelés à financer de façon excessive la consommation d'eau des ménages.

184 A Paris, l'ensemble des hôpitaux de l'Assistance Publique représente un client unique (multiples bâtiments disséminés). Dans d'autres villes, le même système de tarification concerne les immeubles de l'office d'HLM.

185 A Abidjan, la tarification de première tranche (5m³/mois) représente une consommation de 7.8% de la consommation totale. A Nouakchott, la première tranche est correspond à 6% de la consommation totale (46% des usagers). Tarification Systems in Africa, Aqua, 2.80. En Iran, les sociétés distributrices peuvent faire payer le coût moyen du service sous réserve de fournir gratuitement 25 l par personne et par jour.

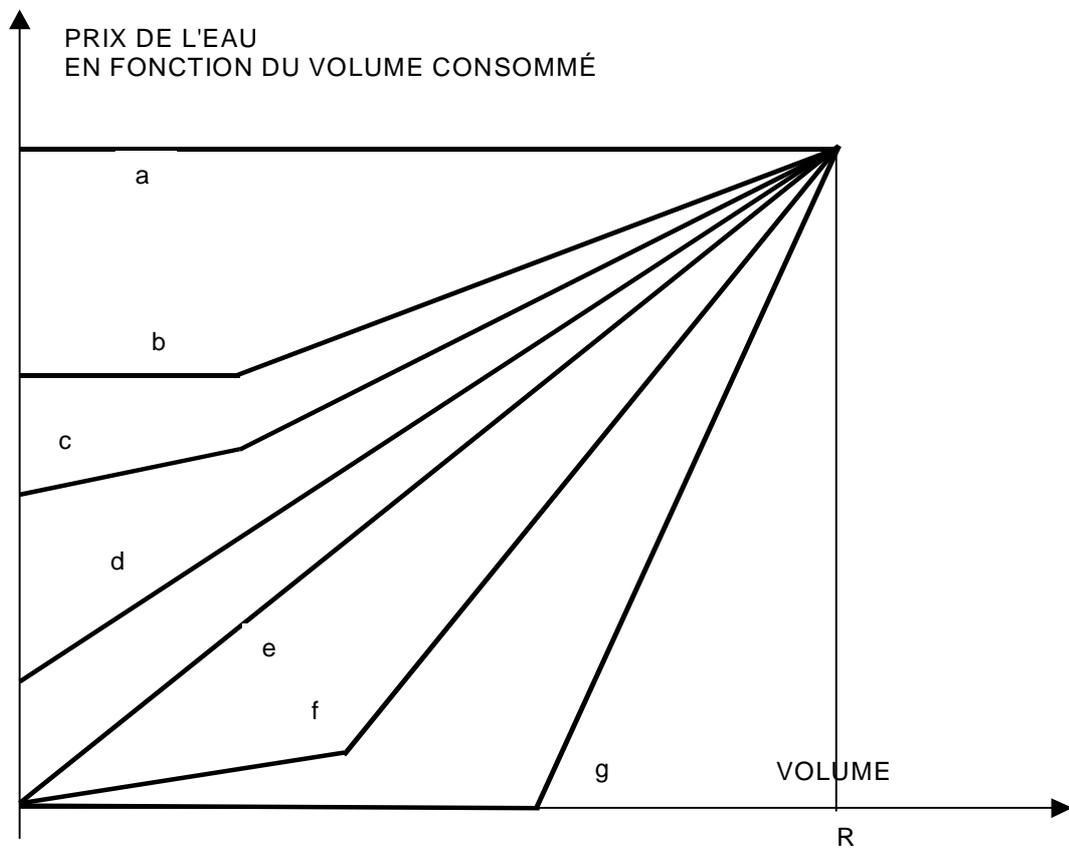


FIGURE 3. DIVERSES FORMULES TARIFAIRES POUR UN MÊME PRIX POUR LE VOLUME R D'EAU CONSOMMÉE

- a) tarif forfaitaire
- b) tarif forfaitaire pour la première tranche
- c) tarif à tranches à prix constant
- d) tarif binôme (abonnement plus coût proportionnel)
- e) tarif proportionnel pur
- f) tarif progressif (tranches à prix unitaire croissant)
- g) première tranche gratuite et deuxième tranche payante (tarif progressif)

- coupons d'eau à tarif réduit pour certaines catégories de personnes ("vouchers" ou "water stamps", bons d'eau)¹⁸⁶ ;
- fourniture gratuite d'une quantité limitée d'eau à chaque abonné ou à certaines catégories d'abonnés ;
- aide sociale complémentaire pour couvrir les dépenses d'eau au bénéfice des catégories défavorisées (par exemple, augmentation de l'aide au logement, etc.)¹⁸⁷ ;
- réduction de la taxe d'assainissement et d'autres taxes liées à l'eau pour les abonnés pauvres ;
- réduction ciblée d'impôts locaux pour aider les personnes pauvres à payer l'eau ;
- crédits budgétaires et fonds sociaux autonomes¹⁸⁸ pour payer les dettes d'eau des personnes en difficulté et éviter les coupures d'eau ;
- offre diversifiée à prix diversifié pour satisfaire les besoins des familles pauvres (bornes fontaines, citernes, réseaux "légers", etc.).

Cette liste de mesures ne comporte pas la pérennisation des subventions générales pour l'eau dont le bien fondé ne peut être établi que dans des cas très particuliers (voir discussion section 5. iii). En revanche, elle comporte le recours à des subventions ciblées (au bénéfice des pauvres, des familles nombreuses, de certaines zones rurales, de certaines populations).

vi) Dispositions juridiques favorables aux ménages pauvres

Les mesures évoquées ci-dessus impliquent bien souvent des nouvelles dispositions législatives, réglementaires ou contractuelles. Parmi les dispositions juridiques les plus importantes, il convient de citer les mesures suivantes :

- liberté de capter gratuitement l'eau de pluie sur son terrain ;
- droit non-discriminatoire d'accès aux eaux souterraines (puits individuels) et protection contre l'épuisement des eaux souterraines¹⁸⁹ ;

¹⁸⁶ Les coupons ou bons d'eau sont utilisés pour payer une partie ou la totalité des factures d'eau des bénéficiaires. Ils sont pris en charge par le distributeur et/ou les pouvoirs publics. Ils permettent d'obtenir une quantité d'eau gratuite ou à tarif réduit ou de bénéficier d'une ristourne sur la facture d'eau totale ("lump sum transfer"). Le coupon d'eau a pour objet d'aider le bénéficiaire à payer l'eau, non pas de créer un prix unitaire réduit pour certaines personnes.

¹⁸⁷ Il s'agit d'allocations pour l'eau qui tiennent compte du prix de l'eau et qui sont versées en complément à d'autres allocations sociales spécifiques, par exemple l'allocation logement (Finlande) sans qu'il soit nécessaire de savoir si le bénéficiaire est abonné direct ou pas. De telles allocations devraient être indexées sur le prix de l'eau et être proportionnelles au nombre de personnes dans le ménage. Dans la plupart des cas, l'allocataire reporte le paiement de l'eau afin de payer d'abord la nourriture dont il a besoin. Parfois, le distributeur ou le syndic en présence d'impayés d'eau peut exiger que l'allocation "eau" lui soit versée directement (comme pour l'allocation "logement" versée directement au propriétaire et l'allocation "électricité versée directement à EDF à Paris). Au Danemark, les municipalités aident les propriétaires pensionnés ou âgés ayant des difficultés à payer leur eau en leur consentant des prêts à taux d'intérêt réduit (loi n°575 du 24/6/94 sur les prêts pour le paiement des taxes sur les propriétés y compris l'eau).

¹⁸⁸ Ces fonds sont financés par les pouvoirs publics et les distributeurs d'eau (Aguas Argentinas, Durban, Budapest). Ils devraient intervenir en cas de difficulté de paiement, pas seulement après une coupure. Dans certains pays, les dettes d'eau prises en charge par les centres d'aide sociale sont imputées sur les versements ultérieurs d'aide sociale pour ne pas aider davantage certains allocataires. Dans l'État d'Aguascalientes (Mexique), l'art.105 de la loi sur l'eau du 31 juillet 2000 prévoit la création de fonds d'assistance sociale pour l'eau alimentés par les pouvoirs publics (pour venir en aide aux pauvres qui ne peuvent payer leur eau).

- droit à créer des systèmes autonomes d'alimentation en eau et d'assainissement (pour l'ensemble des ménages d'un immeuble ou d'un groupe d'immeubles)¹⁹⁰ ;
- obligation de branchement de tous les ménages dans la zone desservie, sans égard pour la situation économique de l'abonné ou la légalité du logement ou de son occupation¹⁹¹ ;
- interdiction de discriminations par le service de l'eau dans la qualité du service fourni aux différents quartiers équipés de manière similaire¹⁹² ; possibilité de créer dans les quartiers pauvres des systèmes de distribution peu coûteux et de vendre l'eau ainsi distribuée à un prix plus faible ;
- droit de créer des tarifs adaptés à la situation socio-économique des abonnés (tarifs sociaux) ;
- obligation de créer des fonds de solidarité pour aider les personnes démunies à payer l'eau consommée ;
- suppression des dépôts de garantie et avances sur consommation ;
- suppression des demandes de caution (par exemple, du propriétaire pour le locataire) ;
- droit à un compteur individuel (si le prix n'est pas excessif) ;
- pénalités réduites en cas de retard de paiement ; coûts de débranchement / rebranchement non prohibitifs ; annulation des pénalités en cas d'intervention des services sociaux ; abandon de créances sous condition ; abandon des poursuites pour des créances faibles affectant des ménages pauvres¹⁹³ ;
- autorisation de revente de l'eau aux habitants du voisinage (pour éviter les monopoles) ;
- interdiction ou restriction des coupures d'eau dans le cas des ménages pauvres (voir section 8 ci-après) ;
- droit pour les usagers à mettre fin à l'approvisionnement en eau pour réduire leurs dépenses ;
- droit à des équipements sanitaires sans fuites dans les logements loués ;
- dispositions spéciales pour encourager l'alimentation en eau des quartiers avec occupants sans titre, des établissements humains informels, bidonvilles, campements et aires pour populations nomades et gens du voyage ;
- meilleur accès à la justice pour obtenir la mise en œuvre des diverses obligations concernant l'eau ;
- clarification des droits de chaque personne en matière d'accès à l'eau.

¹⁸⁹ Pour des exemples de répartition discriminatoire des ressources en eau, voir l'usage des eaux souterraines en Palestine. CEDARE: *Options and strategies for freshwater development and utilisation in selected arab countries*, juin 1995. Voir aussi les conflits d'usage entre populations autochtones et agents économiques non-autochtones de plusieurs pays en développement (élevage, sylviculture, cultures irriguées).

¹⁹⁰ En France, les riverains d'un réseau d'assainissement public doivent s'y brancher, payer la redevance et détruire leur installation autonome d'assainissement autorisée par la municipalité. S'ils tardent à se brancher, ils doivent payer une taxe supérieure à la taxe d'assainissement. Les personnes pauvres peuvent obtenir des délais de paiement auprès du maire

¹⁹¹ Une telle disposition pose problème car les autorités de nombreux pays ne veulent pas promouvoir la pérennisation des occupations illégales par la création de points d'eau. Selon l'art. L111-6 Code de l'urbanisme en France, "Les bâtiments, locaux ou installations soumis aux dispositions des art. L111-1, L 421-1 ou L510-1, ne peuvent, nonobstant toutes clauses contraires des cahiers des charges de concession, d'affermage ou de régie intéressée, être raccordés définitivement aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone si leur construction ou leur transformation n'a pas été, selon le cas, autorisée ou agréée en vertu des articles précités". Mais il est permis de faire un branchement provisoire ou même un branchement sur le domaine public ("col de cygne").

¹⁹² En Afrique, il arrive que les beaux quartiers soient alimentés de façon continue mais que les autres quartiers branchés sur le même réseau soient alimentés de façon sporadique (répartition discriminatoire de la pénurie).

¹⁹³ Les frais de procédures et de recouvrement peuvent être beaucoup plus élevés que les créances.

8. LES LIMITATIONS AU DROIT DE COUPER L'EAU POTABLE

Les limitations éventuelles au droit de couper l'eau distribuée aux abonnés ou d'interdire l'accès à des points d'eau constituent un test de l'existence du droit à l'eau. En effet, il ne saurait y avoir de "droit" à l'eau si une personne pouvait légalement être privée d'eau alors qu'elle en disposait et qu'elle n'a commis aucun acte socialement répréhensible (vol d'eau). Au plan pratique, les coupures d'eau au détriment des personnes démunies sont relativement rares, voire inconnues, dans les pays développés et soulèvent, même si elles sont légales, la réprobation générale lorsque l'opinion publique en apprend l'existence. Le Tableau 7 montre qu'il s'agit d'un phénomène marginal (moins d'un pour cent des abonnés) ayant une incidence économique très faible (moins d'un demi pour cent du chiffre d'affaires). Dans les pays en développement, le taux d'impayés est souvent plus élevé. Aussi les coupures sont plus nombreuses, affectent de nombreux abonnés ou des quartiers entiers et peuvent avoir des conséquences redoutables sur la santé publique (épidémie de choléra en Afrique du Sud et au Nigéria).

En matière d'eau comme pour d'autres biens consommables, il est souvent admis que le non-paiement du prix par l'abonné peut entraîner la suspension de la fourniture après mise en demeure non suivie de succès.¹⁹⁴

Si le non-paiement est lié à une négligence ou une inutilisation (locaux inoccupés), la coupure est justifiée et est souvent plus efficace que les procédures coûteuses de recouvrement de créances.

Si le non-paiement est lié à un désaccord sur la facture d'eau ou l'augmentation des prix de l'eau, la coupure d'eau pourrait être considérée comme une procédure "normale" puisque, dans ce cas, l'abonné aurait dû mettre en dépôt le montant de la facture plutôt que de s'abstenir de la payer. Mais les tribunaux ne tranchent pas toujours dans ce sens et reconnaissent l'existence de troubles anormaux.¹⁹⁵

Au contraire, si le non-paiement est lié à une situation de précarité, la coupure bien que contractuellement permise constitue un moyen de pression discutable dans la mesure où il porte atteinte à la dignité d'une personne démunie qui aurait voulu payer l'eau mais ne peut le faire. En outre, elle peut être difficile à mettre en œuvre pendant une durée supérieure à un jour car elle pourrait causer un trouble anormal et un problème de santé publique ou risque de mettre en danger la vie ou la santé de personnes vulnérables (malades, enfants en bas âge, personnes handicapées ou dépendantes). Les autorités locales interviennent souvent auprès du distributeur pour rétablir rapidement l'eau dont sont privées des personnes démunies et justifient cette action au nom du droit à la santé et à la dignité qui prend le pas sur les termes du contrat de fourniture.

194 Dans les pays développés, les pénalités pour débranchement/rebranchement et les autres frais associés aux retards de paiement et aux procédures de recouvrement constituent une menace très coûteuse au regard de la facture annuelle moyenne d'eau.

195 Le TGI d'Avignon (Référé, 12 mai 1995, n°1492/95) a ordonné le rétablissement de l'eau coupée estimant que la privation d'eau, "élément essentiel à la vie d'une famille de six personnes dont quatre enfants" constitue une "gêne très importante et un risque pour la santé" sous astreinte de 5 000 F par jour. Le plaignant soutenu par l'UFC n'était pas a priori, en situation de précarité et contestait une nouvelle facturation (site www.cartel.oieau.fr/guide/c035b.htm). Dans le même esprit, le TGI de Privas a estimé que la cessation partielle du paiement d'une facture d'eau à l'appui d'une démarche de contestation ne justifie pas la coupure d'alimentation en eau potable (élément essentiel à la vie) aux abonnés contestataires (trouble supérieur à l'illégalité d'un paiement partiel) (TGI Privas, Référé 5.03.1998 CISE c/Association Consommateurs Fontaulière, site <http://cgl92.free.fr/etudeau2.htm>).

Lorsqu'il n'est pas possible de couper l'eau, le distributeur pourra poursuivre le recouvrement de sa créance par les voies ordinaires (comme en matière de loyer ou pour d'autres créances). Selon cette approche, le contrat de service, même s'il prévoit formellement le droit de coupure, n'autoriserait pas le distributeur à "pourrir" la vie de l'abonné lorsqu'il dispose d'autres moyens de pression. Autrement dit, la mesure de contrainte choisie par le distributeur doit être en proportion du préjudice subi et ne doit pas être appliquée sans que les parties aient pu examiner ensemble la situation (pas de coupure sans dialogue face à face) et aient pu, le cas échéant, s'expliquer devant le juge ou l'autorité locale. Le recours au dialogue est d'autant plus nécessaire que la coupure survient généralement parce que les services sociaux ne sont pas intervenus et que les victimes des coupures sont souvent des personnes qui hésitent à faire des demandes à caractère social, comprennent mal le langage administratif ou juridique et ne disposent pas de tous les "papiers" et justificatifs nécessaires.

Lorsque l'abonné en défaut de paiement n'est pas l'utilisateur (par exemple, le bailleur, le syndic de copropriété ou l'administrateur judiciaire de la copropriété), il paraît de moins en moins acceptable que l'eau soit coupée car cela aboutit à prendre l'utilisateur en otage dans un conflit entre le distributeur et l'abonné.¹⁹⁶ De même, il n'est pas permis au bailleur, en cas de désaccord avec le locataire, de couper l'eau ou de faire couper l'eau de sorte à rendre un logement inhabitable ou insalubre,¹⁹⁷ surtout dans les pays où il est illégal de louer un logement insalubre.

L'inconvénient des restrictions apportées au droit de coupure est d'encourager d'une certaine manière le non-paiement de l'eau et d'augmenter les frais de recouvrement des impayés causés par les mauvais payeurs. Les distributeurs d'eau souhaitent disposer de la menace de coupure mais espèrent ne pas devoir l'employer. Les coupures d'eau sont utilisées avec parcimonie afin de ne pas créer une réaction négative.¹⁹⁸ Ainsi la forte augmentation du nombre des coupures en Angleterre après la privatisation de l'eau a conduit le Gouvernement à interdire les coupures jugées socialement inacceptables.

Pour les défenseurs des personnes en difficulté, la coupure d'eau constitue un moyen de pression disproportionné compte tenu de ses effets sur la vie de l'utilisateur. Le débat sur la prééminence éventuelle du droit des contrats (propriété, privatisation) par rapport aux droits de l'homme (droit à la vie, besoins essentiels, droit à la santé, droit à la dignité, etc.) et sur la préférence pour la solidarité financée par l'État plutôt que par les utilisateurs du service de l'eau illustre les contradictions entre le caractère social de l'eau potable et son caractère économique peu discutable.

En fait, il ne faut pas exagérer l'importance économique des limitations aux coupures et du volume des impayés d'eau pour précarité car ce problème est très circonscrit et il est même négligeable dans les pays développés où il affecte moins d'un pour cent du chiffre d'affaires ou du nombre des abonnés (Tableau 7).¹⁹⁹ Ainsi, à Bruxelles, après que les coupures d'eau aient été rendues

¹⁹⁶ Le député français M. R. Salles a présenté en septembre 2000 une Proposition de loi n°2569 visant à obliger les services d'eau à saisir le juge des référés avant de procéder à une coupure d'eau d'un immeuble collectif. En Allemagne, la coupure est permise si le propriétaire d'un immeuble collectif ne paye pas l'eau servie à ses locataires. En revanche, comme le propriétaire est l'abonné, il n'y a pas de coupure pour défaillance de paiement du locataire. Dans certains pays, le propriétaire doit être caution pour le locataire abonné.

¹⁹⁷ Le Règlement départemental d'hygiène de la Ville de Paris prévoit que le propriétaire d'un meublé ne peut couper l'eau de l'occupant (art.59). La loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain oblige le propriétaire à louer un logement décent, c.-à-d. avec une alimentation d'eau.

¹⁹⁸ O. Coutard : Le service public de l'eau face aux inégalités sociales. Comparaison, France-Grande Bretagne-Allemagne, Rapport pour l'AESN, nov. 1999. Aussi Flux, n°36-37 (avril 1999), Informations sociales, n°76 (1998).

¹⁹⁹ Le recouvrement tardif des créances concerne environ 5% des factures dans des pays comme la Belgique ou la Suisse. Mais les impayés d'eau après rappels ne représentent que 0.5% du chiffre d'affaires ; aussi est-il parfois préférable de les ignorer car le coût de

très difficiles, les impayés d'eau ne représentent encore que deux pour mille du chiffre d'affaires. En tout, les impayés pour précarité pèsent généralement beaucoup moins dans les comptes des sociétés distributrices que les livraisons gratuites d'eau à certaines administrations ou institutions et sont sans commune mesure avec les pertes d'eau qui surviennent sur une grande échelle dans certains réseaux.

La situation dans les pays en développement est différente car, dans beaucoup de cas²⁰⁰, la société distributrice ne peut compter que sur elle-même pour obtenir le paiement de l'eau par les "mauvais payeurs" et les clients pauvres ne sont pas prêts à utiliser une part importante de leurs maigres revenus pour l'eau s'ils trouvent un moyen d'y échapper. Dans ces conditions, la charge financière des impayés peut devenir relativement élevée²⁰¹ et être jugée insupportable par les usagers qui payent l'eau à la place des mauvais payeurs, voire même par les actionnaires qui supportent une réduction de leurs dividendes. Pour la société, il faut éviter que le maniement de l'arme de la coupure n'entraîne une épidémie aux conséquences économiques et humaines beaucoup plus graves.

Les diverses limitations apportées au droit de coupure de l'eau apportent la preuve que même d'un point de vue juridique, l'eau du robinet n'est pas une "marchandise comme les autres" et donc qu'il existe effectivement un "droit à l'eau" qui diffère fondamentalement du droit relatif aux autres marchandises.

i) Non-application ou interdiction des coupures

Dans plusieurs pays Européens comme en Allemagne, les coupures d'eau bien que légales ne sont pas effectuées autrement que de manière symbolique parce que le service d'aide sociale intervient efficacement et en temps utile, ou parce qu'elles affectent des personnes bénéficiant de l'aide sociale ou encore parce qu'elles auraient des conséquences disproportionnées. Dans d'autres pays comme l'Espagne, les coupures ne sont pas mises en œuvre car le distributeur doit utiliser d'autres moyens pour obtenir le paiement de sa créance²⁰² (saisies sur compte bancaire, sur salaire,

recouvrement auprès des personnes en difficulté excède le montant des dettes et dépasse la quotité saisissable du revenu. A Paris, le SEDIF (CGE-Vivendi) évalue les impayés de 500 000 abonnés en 1996 à 3.8M€ sur un chiffre d'affaires de 762M€. Dans une ville comme Nantes, le taux de recouvrement des factures d'eau avant l'ordre de coupure est de 99% en 1996. Sur 130 000 factures émises dans l'année, il y a environ 1 500 cas de contentieux (cas sociaux, surendettement, liquidation judiciaire, mauvais payeur, erreur de facturation, fuites, etc.) dont 8 aboutissent à la fermeture de compteurs (la fermeture en hiver est interdite par la loi), 111 à des saisies, 707 à des annulations (remise pour fuite, erreur de relevé ou de facturation, etc.) et 725 à des échéanciers (paiements échelonnés dans le temps). Le droit de coupure affecte donc 8 factures sur 130 000, soit moins d'une facture pour dix mille. Si les ménages pauvres savaient qu'ils ne risquent pas une coupure d'eau, le taux d'impayés chez ces personnes augmenterait. L'exemple de Bruxelles (section 10) montre néanmoins que cette augmentation est d'un effet limité, voire négligeable dans l'équilibre financier du système. A Rennes en 2000, il y a eu 340 coupures d'eau pour 60 000 clients dont 70 coupures relèvent de l'esprit de la loi contre les exclusions (1.2 pour mille).

²⁰⁰ Le taux d'impayés dans les pays en développement n'est pas nécessairement élevé. A Limeira (Brésil), 97% des usagers payent leurs factures tandis qu'à Buenos Aires, le taux de recouvrement est de 94%. Dans les pays où les voies ordinaires sont inefficaces et où il n'y a pas de pression sociale pour payer l'eau, le droit de coupure peut s'avérer utile pour éviter un non-paiement généralisé. S'il est possible de faire preuve de solidarité concernant le paiement de l'eau des pauvres, on ne peut évidemment accepter les abus de "profiteurs" qui refusent sans motif valable de payer leur consommation d'eau.

²⁰¹ A Mexico City, 52% de l'eau produite est facturée en 1999 et 25% du montant des factures reste impayé. Des impayés de 25% sont courants en Afrique du Sud. En Côte d'Ivoire, le taux est de 25%, au Sierra Leone, de 19%, au Cameroun de 10%. Au Ghana, la Banque Mondiale a soutenu un projet d'approvisionnement en eau de régions rurales avec un taux de paiement des frais d'entretien et d'exploitation de 85%. Dans les pays en transition, le taux d'impayés pour l'eau peut être très élevé ; il atteint 35% en Moldavie, 50% en Russie et en Géorgie et 65% en Arménie. Dans l'oblast de Novgorod, le taux d'impayés n'est que de 15% mais l'eau y est bon marché.

²⁰² Il appartient au juge d'apprécier au cas par cas si une coupure d'eau ne constitue pas un "trouble manifestement illicite". Lorsque l'abonné est le propriétaire, il est toujours possible de faire une saisie immobilière. La jurisprudence en France et en Espagne considère que la coupure d'eau est généralement un moyen de pression excessif sur le débiteur. TGI Roanne, 11 mars 1996, Revue CLCV, n°97, janvier 1997. En Allemagne, la jurisprudence estime que la coupure est un acte contraire aux droits protégés par la

sur les meubles, inscription d'hypothèques, etc.). Ceci est particulièrement le cas lorsque l'eau est payée comme un impôt local sur la propriété (Écosse) ou lorsque les sociétés municipales d'eau peuvent recouvrer le prix de l'eau avec les mêmes contraintes qu'en matière d'impôts (Danemark).

Dans plusieurs pays, la coupure n'a jamais existé ou a été formellement abolie.²⁰³ Au Royaume-Uni, cette abolition est intervenue récemment après que le taux de coupures ait atteint environ un habitant sur mille. Dans beaucoup d'États de l'ex-URSS, les coupures ne sont pas mises en œuvre à l'encontre des personnes physiques.²⁰⁴ Dans quelques pays, il n'est pas permis de couper l'eau des personnes démunies.²⁰⁵

Tableau 7. LE DROIT DE COUPURE EN EUROPE

Pays	Coupure effectuée	Fréquence %	Autorisation requise	Coup.veille de fêtes	Tarifs sociaux
Allemagne	Rare	<0.01	non	?	non
Autriche	non	0	n.a.	non	oui
Belgique Flandre	non	0	n.a	non	non**
Bruxelles	rare	0.2	Tribunal	non	oui
Reg. Wallonne	rare	0.5	Maire + SS.	?	oui
Danemark	rare	0	non	?	non
Espagne	rare	1	Autor. locale	non	oui**
Finlande	Rare	<1	non	non	non
France	Rare	0.3	non	non	non
Grèce	Rare	?	non	?	oui
Irlande	non	0	n.a.	non	oui*

Constitution (dignité et caractère "social" de l'Etat). Ces principes constitutionnels très généraux prévalent sur les dispositions plus précises du droit civil. Les pratiques administratives n'autorisent pas la mise en œuvre des coupures par des entreprises qui bénéficient d'un monopole naturel (distributeur d'eau) car les usagers ne peuvent pas faire appel à un autre fournisseur.

²⁰³ En Autriche, l'abonnement est souscrit par le propriétaire et non le locataire ; le distributeur ne peut couper l'eau fournie à un particulier mais il peut le faire à un industriel ou un commerçant qui ne paye pas son eau. Les coupures d'eau ont été abolies au Royaume-Uni par le Water Industry Act 1999. Au Mexique, l'eau ne peut pas être coupée dans une vingtaine d'États. La coupure 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 (art. 98) précise que l'on ne peut couper l'eau en cas de non-paiement que dans le cas des branchements commerciaux ou industriels.

²⁰⁴ En Arménie comme dans beaucoup d'États de l'ex-URSS, la coupure d'eau des ménages dont la facture d'eau est impayée n'est pas pratiquée.

²⁰⁵ Selon l'art.104 de la loi sur l'eau de l'État d'Aguascalientes (31/7/2000), la coupure est interdite pour les personnes pauvres relevant du Fonds d'aide sociale. En Afrique du Sud, le Water Services Act de 1997 (art.4.3.c) interdit la coupure d'eau afin de préserver les besoins fondamentaux des personnes incapables d'en payer le prix.

Pays	Coupure effectuée	Fréquence %	Autorisation requise	Coup.veille de fêtes	Tarifs sociaux	
Italie	Rare	0.45	non	?	non*	
Luxembourg	non	0	Tribunal	non	oui	
Norvège	non	0	n.a.	non	non	
Pays-Bas	Rare	?	non	?	non	
Portugal	Rare	0.07	non	non	oui**	
Roy.Uni	Angleterre	non	0	n.a.	non	oui
	Ecosse	non	0	n.a.	non	non
	Irlande Nord	non	0	n.a.	non	oui*
Suède	non	0	n.a.	non	non	
Suisse	non	0	n.a.	non	non	

Notes :

- a) Coupure de l'eau des ménages après multiples rappels pour impayé ;
- b) Fréquence des impayés après multiples rappels ;
- c) Autorisation requise pour couper l'eau après multiples rappels (n.a. : non-applicable, pas de coupure) ;
- d) Coupure autorisée le vendredi et la veille des jours de fêtes ;
- e) Prix réduit pour certains groupes d'usagers domestiques. * : gratuité pour tous ; ** : tarif plus faible ou nul pour la première tranche pour tous (tarif progressif).

Source :

Eureau : *Coupure de la fourniture d'eau aux ménages pour non-paiement de la consommation en Europe* (1998).

Finalement, l'eau n'est jamais coupée en Irlande puisqu'elle est complètement gratuite (c.-à-d. payée par l'impôt) ou gratuite dans la limite de la première tranche de consommation (Région flamande en Belgique, Iran et une partie de l'Afrique du Sud).

ii) Restrictions du droit de coupure

De nombreux pays autorisent les coupures d'eau en général mais les interdisent dans certaines catégories d'immeuble, pour certains types d'occupants, en fonction du jour de la semaine, de l'heure ou de la saison, afin de ne pas créer une situation intolérable ni de prolonger indûment la durée de coupure après paiement.²⁰⁶ Ce type de restriction est un premier pas dans le sens de la reconnaissance officielle du droit à l'eau.

En France, la Convention solidarité-eau interdit les coupures pour impayés d'eau concernant des familles en difficulté ayant charge de nourrisson ou de personnes âgées dépendantes. Lorsqu'une coupure est décidée, elle ne peut pas être faite les vendredi, samedi, dimanche, jours de fêtes et veilles

²⁰⁶ La coupure symbolique de quelques heures ou d'une journée (Allemagne) suffit parfois à inciter l'utilisateur à payer son eau. D'une manière générale, les distributeurs d'eau Européens considèrent qu'il faut être en mesure de rétablir l'eau rapidement pour ne pas créer de troubles excessifs.

de fêtes afin de permettre le retour de l'eau dans les 24 h du paiement. Une extension des cas d'interdiction des coupures est prévue dans le projet de loi sur l'eau (résidences principales).²⁰⁷

iii) Débit "sanitaire" ou minimal

Dans certains pays, le débit d'eau est réduit en cas d'impayé, solution préférable à une alternance de coupures et d'alimentations.²⁰⁸ En Suisse, les distributeurs fournissent toujours une réserve d'eau nécessaire pour les besoins vitaux et il n'y a pas d'interruption complète de fourniture d'eau. En Suède aussi, il est nécessaire de maintenir un débit minimum. Dans plusieurs villes comme à Bologne en Italie, la mairie alertée par la personne ayant subi une coupure intervient sur la base du règlement sanitaire pour faire rétablir un débit minimal d'eau. En France (Montfermeil, Ivry-sur-Seine) et en Italie (Bologne), on a expérimenté les limiteurs de débit dont le coût n'est pas négligeable.

iv) Obligation de consultation préalable des services sociaux et de recours juridictionnel

Dans plusieurs pays, avant de pouvoir couper l'eau, le distributeur doit prendre contact avec l'usager, lui offrir un échéancier de paiement et l'informer qu'il peut s'adresser à un service d'aide sociale pour obtenir une aide éventuelle. En outre, le distributeur doit consulter le service d'aide sociale sur le projet de coupure et lui laisser le temps de réagir avant que la coupure ne soit mise en œuvre. La période de moratoire peut atteindre 3 mois en France. Au Royaume-Uni, le service d'aide sociale peut demander une extension du moratoire.

Lorsque le moratoire est expiré ou que le service d'aide sociale ne s'est pas opposé à la coupure, le distributeur doit parfois obtenir une décision de justice et la notifier à l'usager avant de pouvoir procéder à la coupure. Les divers délais s'accumulent de sorte que la coupure d'eau n'est mise en œuvre qu'avec un retard certain.

Lorsque l'eau est coupée, les dettes d'eau atteignent parfois quelques années de consommation mais ne représentent souvent qu'une faible part de l'ensemble des dettes et des frais divers associés (loyers, charges, électricité, eau, pénalités diverses, frais de recouvrement, etc.) dont le recouvrement risque d'être difficile si les débiteurs sont très démunis. Dans certains pays comme le Royaume-Uni, la tendance est au recouvrement le plus complet possible des dettes d'eau alors que dans d'autres pays comme la Suisse, le service d'eau renonce au nom de considérations philanthropiques à recouvrer tout ou partie de la dette des plus démunis, notamment si le service d'aide social verse une partie de la dette.

²⁰⁷ En France, le Conseil Économique et Social s'est prononcé en faveur de l'interdiction des coupures d'eau dans les résidences principales. Voir CES : "*La réforme de la politique de l'eau*", M. R. Boué, rapporteur, 2000. Les principales associations de consommateurs militent dans le même sens (5/7/2000).

²⁰⁸ Au Mexique, la loi sur l'eau de l'État de Guanajuato (2000) précise que si l'on a le droit de couper l'eau en cas de non-paiement, il faut néanmoins "fournir l'eau suffisante aux nécessités essentielles" (art.63). Dans l'État de Sonora, on commence par une réduction du débit mais si la situation d'impayés perdure, on peut en arriver à la coupure (loi sur l'eau potable, art.87).

v) Source alternative d'eau potable

En cas de coupure accidentelle d'eau en zone urbaine, il est nécessaire de prévoir une source d'eau alternative²⁰⁹ (par exemple par distribution de bouteilles ou de berlingots d'eau, par camion citerne ou encore par l'installation de points d'eau au voisinage).

Dans de nombreuses villes, il est de tradition ancestrale de fournir gratuitement l'eau potable aux fontaines publiques mais beaucoup de ces vieilles fontaines sont tombées en désuétude²¹⁰. Dans les villes modernes, les fontaines sont devenues plus rares bien qu'elles représentent une grande valeur pour le cadre de vie ; aussi faut-il parfois faire installer dans la rue une alimentation de secours ("col de cygne") pour fournir de l'eau aux occupants des habitations débranchées.²¹¹

vi) Non-utilisation des compteurs à prépaiement

Les compteurs à prépaiement (par jeton ou par carte magnétique) permettent d'éviter les impayés mais pas les coupures qui deviennent automatiques et ne prennent pas en compte la réalité sociale. En général, ce système rend l'eau plus chère que celle fournie normalement. Ils ont été utilisés sur une grande échelle au Royaume-Uni jusqu'à ce qu'ils soient interdits par les tribunaux anglais, puis par le *Water Industry Act* en 1999. Des essais ont été menés en France. Le ministère de l'Environnement français considère ces compteurs comme "humiliants et discriminatoires".²¹²

9. LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'EAU EN FRANCE

i) Le droit existant

Le droit à l'eau existe depuis longtemps dans les faits en France puisque près de 99% de la population est connectée aux réseaux d'alimentation en eau²¹³, que 81% bénéficie de l'assainissement et que très peu de coupures d'eau sont pratiquées. La qualité de l'eau n'est pas toujours parfaite du fait des pollutions des nappes par les engrais et les pesticides, mais il n'y a pas jusqu'ici de problèmes graves de santé publique.

209 Le Règlement sanitaire français prévoit qu'il n'est pas permis de couper l'eau d'un immeuble en cas de travaux sans prévoir une autre source d'approvisionnement (art.38 du modèle de règlement, Circ.9 août 1978, J.O., 13 sept. 1978, p.7188 NC).

210 A Paris (Rive gauche), il y a actuellement 8 482 appareils publics (fontaines, bouches d'incendie, bouches de lavage, etc.) pour 27 687 abonnements (compteurs).

211 En France, le service de l'eau de sa propre autorité, sur demande des autorités sanitaires ou pour répondre à l'intervention d'un élu local, installe un service restreint de distribution d'eau ou un accès à une borne fontaine ("col de cygne") sur la voie publique afin d'éviter une situation de manque d'eau. Les bénéficiaires de ces mesures se plaignent du marquage public que ces mesures créent (obligation de transporter des seaux d'eau devant tout le monde).

212 Présentation du projet de loi sur l'eau sur le site internet du ministère de l'Environnement.

213 En 1990, il y avait 26 680 unités de distribution publique dont 16 580 concernaient moins de 500 personnes. et 17 concernaient plus de 200 000 personnes.

Le prix unitaire de l'eau varie beaucoup d'une commune à une autre au sein d'un même département. Aussi quelques départements ont mis en place un système de péréquation (Vendée, Côtes-d'Armor, Morbihan, Charente-Maritime).²¹⁴ Des tarifications progressives existent dans quelques municipalités seulement.²¹⁵

Traditionnellement, l'eau potable coule librement dans les fontaines et lavoirs des villages et en cas de pénurie ou de catastrophe, les pouvoirs publics fournissent gratuitement de l'eau potable. A Paris, les fontaines Wallace ont été construites pour donner accès à l'eau potable et de nouvelles fontaines sont installées actuellement dans le même but. En France, le droit à l'eau trouve son origine dès l'Antiquité²¹⁶ et se prolonge au Moyen âge, époque à laquelle les habitants des villages ont construit ensemble des équipements collectifs d'adduction d'eau. Cette tradition s'est poursuivie jusqu'au XIX^e siècle. Ensuite, des entreprises spécialisées ont pris en charge les travaux d'adduction et l'eau ressource publique aux fontaines a été distribuée aux particuliers.

Au cours des dernières années, le droit à l'eau a été formalisé dans plusieurs textes législatifs. Il résulte du droit au logement désormais reconnu comme un objectif à valeur constitutionnelle²¹⁷, du droit à la dignité, des dispositions de protection des locataires et de règlements de santé publique. Le droit au logement inclut le droit aux équipements sanitaires indispensables et à l'eau nécessaire pour leur fonctionnement.²¹⁸ Plusieurs mesures ont été prises pour améliorer le fonctionnement de ces équipements²¹⁹, installer les équipements manquants et promouvoir l'installation de compteurs individuels d'eau²²⁰ en vue de favoriser des économies d'eau (éviter les gaspillages et réparer les fuites).

²¹⁴ Une certaine péréquation est mise en œuvre grâce à une taxe spéciale sur l'eau potable au bénéfice du Fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE), c.-à-d. d'un fonds d'équipement des zones rurales. Voir CGCT, Articles L 2335-9 et 10. La péréquation géographique est difficile à mettre en œuvre du fait des écarts très grands dans les prix de l'eau, du nombre élevé de services concernés et du sentiment très fort que l'eau est du ressort municipal.

²¹⁵ Exemples : Coulounieix-Chalmiers(24), Mouans-Sartoux(06), Nontron (24), St-Hilaire de Riez(85), St-Malo(56); OIEAU : Etude sur la part fixe du prix de l'eau, 2000. A St-Malo, les fourchettes de tranche de facturation sont multipliées par le nombre de logements et chaque logement paye une part fixe.

²¹⁶ Selon J.P. Goubert (Tours, 2001), "Amenées par des aqueducs, de taille considérable, tel le fameux "pont du Gard", elles (les fontaines publiques) fournissent une eau gratuite et abondante selon les normes de l'époque".

²¹⁷ La loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs (*J.O.*, p. 8541, 1989) stipule que "le droit au logement est un droit fondamental" et le Conseil constitutionnel se prononçant sur la loi n°97-75 du 19 janvier 1995 sur la diversité de l'habitat (*J.O.*, 21/1/1995) a considéré que "la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle". De même, le Conseil constitutionnel a reconnu que le principe de la sauvegarde de la dignité de la personne humaine est un principe à valeur constitutionnelle (*J.O.*, 31/7/98, p. 11710). Compte tenu du droit à des conditions nécessaires au développement de la personne, du droit à la protection de la santé, du droit à la sauvegarde de la dignité et du droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence (tous figurant au Préambule de la Constitution de 1946), il semble normal de considérer qu'en France, le droit à l'eau est également un objectif de valeur constitutionnelle qu'il appartient au législateur de mettre en œuvre.

²¹⁸ Mme Martine Aubry, ministre des Affaires sociales, a déclaré : "Nous savons tous que le droit au logement ne se limite pas aux murs : il concerne aussi les moyens que l'on a d'y vivre. Vous avez donc raison d'insister sur les éléments de confort minimaux que sont le chauffage, l'électricité, l'eau et le téléphone" (Ass. Nat. Débats, *J.O.*, p.4589, 20/5/99). Selon le Secrétaire d'État au logement, "La loi de lutte contre les exclusions a réaffirmé le principe du droit au logement et des droits qui lui sont liés. En effet, le droit au logement n'est pas simplement le droit aux murs ; c'est aussi le droit à un certain nombre d'éléments de confort et de services liés". Question orale 0600S, Sénat, 27 octobre 1999. L'aide personnalisée au logement (APL) vise à couvrir une partie des loyers et charges ; le montant de base du forfait représentatif des charges ne prend pas suffisamment en compte la forte augmentation du prix de l'eau.

²¹⁹ La loi n°89-482 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs prescrit au propriétaire de "délivrer au locataire le logement en bon état d'usage et de réparation ainsi que les équipements mentionnés au contrat de location en bon état de fonctionnement" (art.6). Ces exigences vont au-delà de celles prévues aux art.1719 et 1720 du Code civil, notamment pour les fuites. La loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain oblige le propriétaire à fournir un logement décent "doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation" (art.187). Cette notion est précisée dans un décret selon lequel le propriétaire doit installer l'eau chaude et l'eau froide dans chaque logement et, dans les deux pièces et plus, il doit

Si les distributeurs coupent encore l'eau pour cause d'impayés²²¹, les autorités sanitaires peuvent exiger que l'eau soit rebranchée ou que des points d'eau soient installés dans le voisinage. La jurisprudence est défavorable aux coupures lorsque le distributeur a d'autres moyens d'obtenir le paiement de sa créance.²²² De fait, les coupures sont devenues rares mais elles existent encore.²²³

Le principe général mis en œuvre en France pour éviter les coupures d'eau est la fourniture au cas par cas d'une aide sociale aux personnes pauvres afin de leur permettre de mener une existence digne.²²⁴ Cette aide spécifique est délivrée par de multiples organismes et, en particulier, les centres communaux d'action sociale (CCAS).²²⁵ Un Fonds Solidarité-Logement a été institué en 1990 pour couvrir les dettes de loyers et de charges et éviter les expulsions.²²⁶

installer un WC et un bain/douche. Un propriétaire ne peut rompre le bail pour non-paiement d'un loyer lorsqu'il n'a pas respecté ses propres obligations de délivrer un logement décent (C.Cass., 3e Ch.civ., 3/4/2001)

220 La loi du 1er décembre 2000 (loi SRU) facilite l'installation des compteurs d'eau individuels dans les copropriétés existantes (art.81 et 93) et le projet de loi sur l'eau vise à rendre obligatoire la pose de compteurs individuels dans les logements collectifs neufs.

221 Le décret du 17 mars 1980 portant approbation du cahier des charges types pour l'exploitation par affermage d'un service de distribution public d'eau potable (*J.O.*, 20/3/1980, NC 2773) prévoit à son art.75 qu'à défaut de paiement des sommes dues, le service pourra être suspendu x jours après mise en demeure. La Circulaire du 14 avril 1988 relative au modèle de règlement de service de distribution d'eau (*J.O.*, 5/5/1988, p.6136, art.21) prévoit que la fermeture peut avoir lieu un mois après mise en demeure et que la réouverture est soumise au paiement de l'arriéré. La loi SRU autorise le syndic à récupérer les charges impayées sur les loyers, ce qui devrait éviter les impayés d'eau dans des copropriétés en difficulté.

222 TGI Roanne, 11 mars 1996, *Revue CLCV*, n°97, janvier 1997. Voir aussi TGI Avignon, section 8.

223 Il manque de statistiques nationales sur les coupures d'eau pour cause d'impayé. En 1999, il y a eu 250 000 coupures d'électricité pour 30 millions d'abonnés (0.8%). Les coupures d'abonnés pauvres représentent 5% (environ 12 500). Le nombre de décision de justice prononçant l'expulsion du locataire est de 79 000 en 2000. Les demandes de concours de la force publique est de 33 872 et les interventions effectives de la force publique ont été de 5936 (dont 3750 en région parisienne). On peut donc estimer qu'il devrait y avoir moins de 7500 coupures pour impayés d'eau par an pour cause de pauvreté sur 15 millions d'abonnés, soit moins d'un demi pour mille. Selon l'INSEE, 3% des ménages en France ont passé une journée sans prendre au moins un repas complet par manque d'argent (au cours des deux semaines précédentes l'enquête). Cette population correspond à un revenu de 2800F/mois soit 40% de la médiane.

224 L'obligation d'assistance trouve son origine dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de (1793) dont l'art.21 prescrit : "La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler". Selon le Préambule de la Constitution de 1946, "tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence". Voir aussi art. L 115-1 du CASF. L'aide générale consiste en allocations telles que le RMI, les allocations familiales, l'aide au logement auxquelles s'ajoutent dans certaines municipalités, des aides spécifiques pour l'électricité et l'eau. Les personnes pauvres en France représentent 3% de la population totale si l'on prend comme critère de pauvreté 40% du revenu médian, soit 2800F/ mois par unité de consommation. Il s'agit principalement de ruraux, d'agriculteurs exploitants, de jeunes, de personnes sans diplôme, de maghrébins et autres immigrés non communautaires. La consommation d'eau des plus pauvres est assez faible car beaucoup d'entre eux n'ont pas de toilettes intérieures au logement, de douches, de bains et d'eau chaude courante. La population pauvre comporte une proportion plus élevée de familles nombreuses (3 enfants et plus) que la moyenne (11% au lieu de 7% pour la moyenne).

225 Des secours en cas d'impayés sont donnés par les Centres communaux d'actions sociales (CCAS), les Caisses d'allocations familiales, les Conseils généraux et des associations caritatives ainsi que par le Fonds d'urgence sociale créé en janvier 1998. Dans certains départements existaient des dispositifs d'aide aux impayés de facture d'eau financés par les crédits précarité - pauvreté du ministère des Affaires sociales. Les régies et les CCAS cherchent à éviter les coupures en prenant en charge les factures d'eau. Une intervention directe du Maire est parfois nécessaire.

226 La loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (*J.O.*, p. 6551, 2/6/90) prescrit que toute personne en difficulté a droit à une aide de la collectivité pour se maintenir dans son logement. Cette aide fournie par le Fonds de Solidarité-Logement porte sur les loyers et les charges impayées. Ce Fonds est passé de 42M€ en 1997 à 75M€ en 1999. La loi du 13 décembre 2000 (loi SRU) relative à la solidarité et au renouvellement urbain ouvre l'accès de ce Fonds aux propriétaires qui ne peuvent payer les charges communes. Les coupures d'eau chez les plus démunis sont encadrées par la Circulaire du 9 février 1999 relative à la prévention des expulsions locatives pour impayés. Selon cette circulaire, l'objectif est que l'expulsion pour impayés soit "non pas impossible mais limitée dans les faits aux locataires de mauvaise foi". Entre l'assignation tendant au constat de la résiliation du bail pour impayés (par huissier) et l'expulsion avec recours éventuel au concours de la force publique, il peut en pratique s'écouler un à deux ans pendant lesquels tous les efforts sont faits pour résoudre le problème d'impayés de logement et de charges locatives.

CODE DE L'ACTION SOCIALE ET DE LA FAMILLE

§ L 115-3 : *“Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières du fait d’une situation de précarité a droit à une aide de la collectivité pour accéder ou pour préserver son accès à une fourniture d’eau, d’énergie et de services téléphoniques. Le maintien de la fourniture d’énergie et d’eau est garanti en cas de non-paiement des factures jusqu’à l’intervention du dispositif prévu à l’art. L 261-4.”*²²⁷

§ L.261-4 : *“Un dispositif national d’aide et de prévention aide les familles et les personnes visées à l’art. L 115-3 à faire face à leurs dépenses d’eau, d’électricité et de gaz. Ce dispositif fait l’objet de conventions nationales passées entre l’État... et les distributeurs d’eau définissant notamment le montant et les modalités de leurs concours financiers respectifs. Dans chaque département, des conventions sont passées entre le représentant de l’État... chaque distributeur d’eau... etc. Elles déterminent notamment les conditions d’application des conventions nationales et les actions préventives et éducatives en matière de maîtrise d’énergie et d’eau”.*

Des mesures spécifiques ont été mises en place compte tenu du fait que le prix de l’eau a augmenté au point de ne plus être négligeable. A partir de 1992, l’objectif est de passer d’un système d’assistance à un système qui respecte mieux les droits des personnes. La loi prévoit que : *“toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières du fait d’une situation de précarité a droit à une aide de la collectivité pour accéder ou pour préserver son accès à une fourniture d’eau”*.²²⁸ Cette loi a été renforcée en 1998 lorsqu’il est précisé que *“le maintien de la fourniture d’eau est garanti en cas de non-paiement des factures jusqu’à l’intervention du dispositif... d’aide... pour faire face à leurs dépenses d’eau.”*

Au plan pratique, la Charte Solidarité-Eau²²⁹ devrait permettre aux personnes en situation de pauvreté signalées par les CCAS de bénéficier de l’abandon des créances de tout ou partie de leurs

²²⁷ Ce texte correspond au texte de l’art. L 301-1- II du Code de la construction et de l’habitat : *“ 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 pour accéder à un logement ou s’y maintenir”*. L’art. L 301-1- I précise que : *“La politique d’aide au logement a pour objet de... prendre en charge une partie des dépenses de logement en tenant compte de la situation de famille et des ressources des occupants”* (Loi SRU, art.140).

²²⁸ Loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n°88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d’insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale et professionnelle. La loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d’orientation relative à la lutte contre les exclusions vise notamment à assurer le maintien de l’accès aux services essentiels aux conditions d’existence et à la dignité : eau, énergie et téléphone. Elle renforce le dispositif d’aide pour l’eau qui figurait déjà dans la loi n°92-722 . Selon l’art.136 de la loi n°98-657, les Articles 43-5 et 43-6 de la loi n°92-722 deviennent les actuels art. L.115.3 et L 261-4 du nouveau Code de l’action sociale et de la famille (voir encadré). Ces deux articles ne sont pas soutenus par un décret d’application. Il reste à conclure les conventions départementales et rien n’oblige les parties à se mettre d’accord. D’autre part, le *“droit à l’aide”* sans critère d’attribution de l’aide n’est pas équivalent à un *“droit au service”* susceptible de recours devant les tribunaux.

²²⁹ Selon la Charte Solidarité-Eau conclue le 6 novembre 1996 entre l’État, l’Association des maires de France, le Syndicat professionnel des entreprises de services d’eau et d’assainissement et la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (texte non publié), les usagers en situation de pauvreté ou de précarité signalés par les Centres communaux d’action sociale (CCAS) devraient bénéficier temporairement du maintien de l’alimentation minimum en eau et de l’abandon de créances de tout ou partie de leurs factures d’eau lorsqu’ils ne peuvent s’en acquitter temporairement. La durée du maintien

factures d'eau. Lors de la présentation de ce texte, le Ministre délégué au logement, M. P.A. Périssol a déclaré " Il n'y aura plus de coupures d'eau pour les ménages dans le besoin et de bonne foi". La réalité a été différente²³⁰. Les coupures d'eau sont interdites pendant une période de trois mois pendant laquelle la Commission Solidarité-Eau examine le dossier de la personne ayant un impayé en vue de lui attribuer éventuellement une aide personnalisée (moratoire temporaire au débranchement). Rien n'est prévu lorsque la situation de pauvreté perdure (chômage de longue durée ou "petit boulot") et le dispositif de la Charte n'est pas obligatoire pour les acteurs du terrain. Le coût des impayés d'eau couverts par ces dispositifs de solidarité ne devrait pas dépasser 0.15 € par abonné pour les entreprises distributrices d'eau et 0.15 € pour les pouvoirs publics qui prennent en charge l'assainissement et ne concerner qu'un abonné sur 1000 (soit en tout 0.3 € par abonné).²³¹ En fait, le dispositif prévu n'a pas fonctionné²³² et s'est révélé décevant.²³³ Les crédits prévus pour l'eau des personnes en difficulté ne sont pas consommés car le mécanisme administratif est trop lourd, voire inexistant.

En avril 2000, une nouvelle Convention Solidarité-Eau a été adoptée.²³⁴ Comme la Charte, elle est destinée à venir en aide aux familles ayant des difficultés temporaires à payer leurs factures d'eau après étude des dossiers individuels. Elle organise le financement d'un mécanisme de prise en charge partielle ou totale et pour une durée maximale de trois mois des factures impayées d'eau par des fonds émanant des

ne devrait pas dépasser le temps nécessaire à l'examen du dossier par la Commission Solidarité-Eau sans que ce délai puisse excéder trois mois. La Circulaire n°97-100 du 23 octobre 1997 relative à la mise en œuvre de la Charte Solidarité-Eau (*BO Min. Equip.*, n°1161, Vol.97-23, 1997) organise les Commissions départementales Solidarité-Eau associant décideurs, citoyens et distributeurs d'eau et chargées de l'examen des dossiers individuels de personnes démunies demandant l'abandon de créances au bénéfice des services de distribution d'eau (voir aussi la Circulaire interministérielle du 13 novembre 1997 sur le fonctionnement des Commissions Solidarité-Eau).

²³⁰ Selon la Secrétaire d'État à la santé et à l'action sociale, Mme D.Gillot, "Le Gouvernement a donné, depuis le vote de la loi de lutte contre les exclusions, des instructions pour faire respecter un principe simple : aucune coupure d'électricité ou d'eau ne doit plus intervenir sans qu'un service social compétent ait été préalablement saisi pour trouver une solution. Le système actuel, qui repose sur un accord de tous les créanciers, est très lourd à mettre en place et à faire fonctionner". Question orale 0600S, Sénat, 27 octobre 1999.

²³¹ Selon la présentation du projet de loi de 1998, la mesure de report des interruptions de service de l'eau coûterait 9.15 M€ par an. Le budget du ministère des Affaires sociales pour la lutte contre les exclusions comporte un crédit de 18.3 M€ pour éviter les coupures d'eau en 1998-2000. Vu les difficultés à mettre en place les Chartes Solidarité-Eau au niveau départemental, il semble probable que les fonds budgétisés n'aient pu être utilisés. Comme il existe 224 000 bénéficiaires de la Charte Solidarité-Energie pour un montant de 36.6 M€ en 1999, on peut s'attendre à ce que les demandes d'aide pour l'eau concernent environ 100 000 abonnés (15.2 M€) car l'eau pèse deux fois moins que l'électricité dans le budget des ménages et qu'il y a plus d'abonnés directs à l'électricité qu'à l'eau.

²³² Au bout de trois ans, la Charte n'a été mise en œuvre que dans 10 départements. Le bilan en date du 10/12/1998 établi par l'UNIOPSS fait apparaître que les Commissions Solidarité-Eau sont peu nombreuses et travaillent en parallèle avec de nombreuses autres structures d'aide sociale. Le traitement égalitaire des dossiers à travers la France reste un objectif à atteindre faute de critères d'attribution de l'aide. Les dépenses liées à la Charte mettent en jeu la solidarité locale, c'est-à-dire qu'elles ne sont que partiellement prises en charge par l'État. Au plan régional ou local, la fourniture de secours (pour payer les factures d'eau) est une technique mieux comprise et plus simple à mettre en œuvre que l'abandon de créances. Selon Mme D. Voynet, "les dispositifs de la solidarité sur la base du volontariat qui existent actuellement ne me paraissent pas donner complète satisfaction ; la création d'un fonds au bénéfice des personnes qui ne peuvent acquitter leurs factures d'eau pourrait être envisagée" (discours du 16 mai 2000).

²³³ En 1998, le député M. D. Marcovitch avait déposé un amendement à la loi sur la lutte contre les exclusions afin qu'un minimum d'eau soit apporté à tous, mais cet amendement fut écarté. Selon lui, le système français actuel solidarité-eau est "le pire que l'on puisse imaginer". Il se résume à "un phénomène d'aumône et non pas de justice" (Ass. Nat., Commission des Finances, 22 mai 2001). Il considère (Rapport Ass. Nat. n°3081, mai 2001, p.62) que "La Charte Solidarité-Eau, lorsqu'elle fonctionne, repose sur la base d'abandons de créance pour les plus démunis et s'assimile plus au principe de l'aumône qu'à l'exercice du droit à l'eau. Seule une aide versée aux familles ou aux distributeurs pour l'eau et l'énergie, peut remplir cette fonction".

²³⁴ La Convention Nationale Solidarité-Eau du 28 avril 2000 (Circ. n°2000-320 du 6/6/2000, B. O. Min. Emploi, n°2000-32) a remplacé la Charte Solidarité-Eau. Les distributeurs supportent 3 M€ d'abandon de créances sur l'eau distribuée (soit 0.2 € par abonné) et l'État 4.57 M€ pour l'assainissement, les taxes et la gestion du système de prise en charge des impayés (cette gestion doit être réduite au minimum pour éviter d'absorber tous les crédits disponibles en frais administratifs). Ce mécanisme devrait concerner 50 000 foyers démunis. Comme il apparaît dans une réponse ministérielle (J.O.Sénat, p.589, 15/2/2001, Q.Sénat n°26194 du 22/6/2000), des discussions sont "en cours" dans le Limousin dans une situation de "complexité". On pourrait prétendre que les coupures sont illégales car, faute de convention départementale en vigueur, le dispositif prévu à l'art. L 261.4 n'est pas intervenu.

distributeurs d'eau (usagers) et des pouvoirs publics (contribuables) mais elle n'a aucun caractère obligatoire et ne contient pas de critères d'attribution de l'aide. Ce mécanisme se met en place.

Par ailleurs, diverses lois ont été adoptées pour favoriser l'équipement des aires d'accueil pour gens du voyage et notamment l'installation de points d'eau potable.²³⁵ La mise en œuvre est lente et, de ce fait, les gens du voyage doivent "se débrouiller" (bornes d'incendie, robinets sur des édifices publics, fontaines, etc.). Dans des villes comme Paris, les bains-douches municipaux sont gratuits et des espaces solidarité-insertion donnent accès à des laveries gratuites.

L'évolution la plus marquante au cours des années 90 a été la reconnaissance législative de nouveaux droits pour les exclus tels que le droit aux soins gratuits de santé (couverture médicale universelle sans cotisation pour les pauvres), le droit au téléphone, le droit à l'électricité, le droit aux transports²³⁶, c'est-à-dire de droits à une réduction de prix sur des biens et services considérés comme essentiels²³⁷. Cette évolution pourrait se prolonger par la reconnaissance plus affirmée du droit à l'eau afin que les plus démunis aient droit, non seulement à des aides a posteriori pour payer les factures d'eau qu'ils ne peuvent pas honorer, mais en plus, le droit à une certaine quantité d'un bien jugé essentiel pour la dignité humaine.²³⁸ Ce droit de tirage sur la ressource peut prendre la forme de l'allocation gratuite d'un certain nombre de m³ d'eau ou un montant financier équivalent de sorte qu'ils n'aient rien à payer s'ils ne consomment que cette quantité d'eau. Comme l'exposait M. Th. Jeantet, Membre du Conseil économique et social, "le droit à bénéficier du service de distribution d'eau potable fait partie du droit universel et permanent, à un niveau de vie suffisant, comme l'accès à l'électricité, au gaz, le droit à l'alimentation, à l'habitat ou à la santé".²³⁹ Ces droits à des biens essentiels complètent le droit à des services essentiels comme l'éducation, la santé, l'information, la culture et l'assistance judiciaire.

²³⁵ Loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. L'objectif soutenu par des subventions de l'État (70%) est que les communes installent des aires d'accueil "aménagées et entretenues" (art.2) et perçoivent pour l'entretien une contribution pour services rendus des occupants temporaires (eau, électricité, sanitaires, ordures, etc.). La loi Besson du 31 mai 1990 a fait obligation aux communes de plus de 5000 habitants de mettre à disposition des aires aménagées mais seulement un quart des 1738 communes concernées ont réalisé ces aires. Il n'existe en 2001 que 10 000 places pour des besoins estimés à plus de 30 000 places.

²³⁶ L'art.123 libellé "Droit au transport" de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain instaure la réduction d'au moins 50% du tarif des titres de transport pour les personnes en situation de précarité. Au début de 2002, une carte de demi-tarif est disponible pour les personnes dont les ressources sont inférieures à 549 €/mois (seuil pour la CMU), soit 500 000 personnes en Ile-de-France.

²³⁷ A la différence du téléphone et de l'électricité, l'eau est souvent distribuée de façon collective avec un seul abonnement par immeuble, c'est-à-dire parfois pour cent appartements.

²³⁸ On peut s'interroger avec M. Paul Bouchet, président d'ATD Quart-Monde (*La misère hors la loi*, Textuel, Paris, 2000) sur le point de savoir si l'aide pour payer les factures impayées est la meilleure façon d'assurer "l'égalité de dignité de tous les êtres humains" (art.1 de la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions et aussi CASF, art. L 115-2). Une approche plus solidaire consisterait à prendre en charge une partie des dépenses d'eau des ménages pauvres sans pour autant faire apparaître qu'ils bénéficient d'une eau à tarif réduit. Le prix du m³ supplémentaire resterait inchangé et le même pour tous.

²³⁹ CES : La réforme de la politique de l'eau, n°14 (2000).

EXEMPLES DE BIENS AVEC TARIF SOCIAL EN FRANCE

Biens avec tarif social

Eau (projet en discussion ??)
Cantines scolaires
Électricité
Téléphone
Télévision
Logement
Médicaments
Prothèses

Biens sans tarif social

Boissons
Alimentation
Essence
Fioul, charbon
Internet
Vêtements
Tabac
Equipements ménagers

ii) Le nouveau projet de loi sur l'eau

Le projet de loi sur l'eau²⁴⁰ a été présenté au Conseil économique et social (CES) qui a donné son soutien aux dispositions sur le droit à l'eau et a souhaité que la France agisse pour faire reconnaître le droit à l'eau pour tous au niveau international. Le CES souhaite aussi que les coupures d'eau soient interdites, que le fonds d'aide pour l'eau soit un fonds réel donnant des aides et non des abandons de créances et que les personnes qui bénéficient du tarif social pour le téléphone bénéficient aussi d'un tarif social pour l'eau²⁴¹, par exemple sous forme d'une réduction des frais fixes d'abonnement ou du tarif unitaire pour les plus déshérités. Cette dernière proposition nécessite une disposition législative expresse.²⁴²

Lors de cette réunion, la ministre de l'Environnement a précisé que la réforme de la politique de l'eau doit réaffirmer que la distribution d'eau potable et l'assainissement relèvent du service public, régi par les cinq principes fondamentaux d'universalité, de continuité, d'égalité, d'adaptabilité et de cohésion sociale. Il faut donc, de manière urgente, garantir le droit de chacun d'accéder à l'eau

240 Texte sur le site du ministère de l'Environnement (www.environnement.gouv.fr sous accueil/actualités/27/6/01). Analyse dans le rapport du Comité économique et social : La réforme de la politique de l'eau, n°14 (2000). Rapporteur : M. R. Boué.

241 La députée Mme N. Bricq a fait la proposition de "mettre en place une tarification progressive de l'eau, accompagnée d'une gratuité pour les 15 premiers mètres cubes d'eau potable délivrés chaque année par personne domiciliée à l'adresse de rattachement". Elle considère qu'il faut "maintenir quoiqu'il arrive un approvisionnement minimum en eau pour les familles en difficulté". Voir "*Pour un développement durable : une fiscalité au service de l'environnement*", Rapport n°1000, Assemblée nationale, 1998. Cette proposition de tarif social a été reprise par la ministre de l'Environnement (discours 7/2/2000) bien que la distribution gratuite d'une petite quantité d'eau semble avoir peu de chances d'aboutir.

242 Comme les redevances pour services rendus n'ont pas le caractère d'une taxe fiscale, le principe d'égalité entre les usagers doit être respecté sauf disposition légale explicite. Comme l'a indiqué le Conseil constitutionnel (J.O., 31/7/98, p.11710), il n'est pas interdit au législateur de faire supporter à certaines catégories de personnes des charges particulières en vue d'améliorer les conditions de vie d'autres catégories de personnes. Mais une telle différenciation nécessite une loi vu l'existence du principe d'égalité des usagers. En 1978, le Conseil d'État a annulé une délibération du comité du syndicat intercommunal qui avait accordé aux bénéficiaires de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité, ainsi qu'à certaines personnes âgées ou atteintes d'une invalidité, un dégrèvement du tarif de l'assainissement (dossier 23.293, 17/2/78).

potable pour les besoins vitaux.²⁴³ Mme D. Voynet souhaite l'examen, notamment dans le cadre législatif, des propositions complémentaires avancées dans le projet d'avis du CES pour garantir le droit d'accès à l'eau : création d'un fonds pour le paiement de factures impayées, mise en place d'un guichet unique commun à tous les services publics pour les familles en difficulté, définition d'un "abonnement social".

Fin 2000, la Mission parlementaire d'évaluation et de contrôle sur le prix de l'eau a conclu ses travaux en ces termes : "Quelques principes simples doivent guider notre réflexion et inspirer nos propositions :

- le droit à l'eau pour tous, en quantité satisfaisante et à des conditions raisonnables ;
- la solidarité à l'égard des plus démunis...²⁴⁴

Le projet de loi sur l'eau a finalement été soumis au Parlement en juin 2001. La ministre de l'Environnement a exposé que "le droit à l'eau pour tous sera donc davantage affirmé, l'accès à l'eau, garanti pour les personnes en difficulté"²⁴⁵ et aussi "Le service public, c'est d'abord la solidarité en faveur des plus démunis".²⁴⁶ Selon l'exposé des motifs du projet de loi, celui-ci "comporte des dispositions destinées à garantir l'accès de chacun à l'eau potable".²⁴⁷

Dans cette perspective, les dispositions principales du projet sont :

- a) l'interdiction des coupures d'eau dans les immeubles d'habitation à usage de résidences principales (contrat collectif)²⁴⁸ ;
- b) pour les abonnés individuels en résidence principale, en cas d'impayé d'eau, un moratoire des poursuites pendant une période de trois mois renouvelable une fois sur demande des services sociaux. En l'absence d'intervention du système d'aide, le maintien d'un débit minimal (par limiteur de débit) ;
- c) la mise en place d'un service de distribution par borne fontaine sur demande de l'autorité administrative ;
- d) l'interdiction des compteurs à prépaiement ;

²⁴³ Selon la Ministre de l'Environnement, la "notion de service public devrait comprendre la garantie de la fourniture d'eau aux personnes en situation de précarité". L'objectif poursuivi est que les services publics de distribution d'eau et d'assainissement "assurent la satisfaction du droit d'accès à l'eau potable de chaque personne humaine". Dans son discours du 29 juin 2000, elle déclare : "chacun, quels que soient ses revenus, doit pouvoir accéder à l'eau potable".

²⁴⁴ "Le financement et la gestion de l'eau", Rapport M. Y. Tavernier, député à l'Assemblée Nationale (n°3081, mai 2001). Interrogé par le député M. D. Marcovitch sur l'utilité d'un mécanisme d'aide a priori pour les plus démunis à la place du système d'abandon de créances "qui relève plus de l'aumône et de la charité que du vrai droit à l'eau", le Directeur de l'Eau du MATE, M. B. Baudot, signale les autres mécanismes prévus (réduction des frais fixes, convention solidarité-eau, information des usagers en difficulté).

²⁴⁵ Le droit à l'eau pour tous, Editorial du *Journal du MATE. Environnement et territoires*, n°2, mai 2001. La Ministre précise que "l'eau ne peut être assimilée à n'importe quel bien de consommation soumis aux lois du marché" et que "sa distribution doit s'inscrire dans un impératif de solidarité".

²⁴⁶ Discours du 27/6/2001 présentant le projet de loi sur l'eau.

²⁴⁷ Selon la ministre de l'Environnement, "Le droit à l'eau pour tous sera donc davantage affirmé, l'accès à l'eau, garanti pour les personnes en difficulté" (*Journal du MATE. Environnement et territoires*, n°2, mai 2001).

²⁴⁸ Cette disposition est particulièrement utile lorsque la cause de la coupure est le non-paiement de l'eau par le syndic de copropriété. A Montreuil, en 1995, ceci concernait 90 immeubles. Voir R. Marin et R. Notto : La gestion des impayés d'eau et d'énergie, *Politiques et management public*, Vol.16, n°4, déc. 1998.

- e) la limitation de la part fixe des factures d'eau²⁴⁹ et la tarification proportionnelle de l'eau ;
- f) la suppression des dépôts de garantie, des avances sur consommation et des demandes de caution solidaire.²⁵⁰

Par ailleurs, diverses dispositions ont un effet indirect favorable :

- a) possibilité d'introduire un tarif progressif (en tenant compte du nombre de logements dans les immeubles collectifs²⁵¹) ;
- b) facturation de toute livraison d'eau (sauf l'eau pour les services d'incendie) ;
- c) régime des redevances pour occupation du domaine public par des canalisations ou des ouvrages de distribution d'eau ou d'assainissement soumis à un futur décret pour éviter les impositions excessives²⁵² ;
- d) rééquilibrage des redevances de prélèvement et de pollution et transfert de charges sur les industriels et les agriculteurs ;
- e) renforcement du rôle des commissions consultatives des services publics locaux (pour surveiller la qualité de l'eau, les prix, les règlements de service, les programmes de travaux) ;
- f) création d'un haut conseil des services publics de l'eau et de l'assainissement (pour conseiller les municipalités en matière de prix, de contrats et de performance de service, transparence, information des usagers, etc.).

Toutes ces dispositions, si elles sont adoptées, auront un effet très positif pour la mise en œuvre du droit à l'eau pour tous.

Le projet de loi vise aussi à légaliser les actions d'aide aux pays en développement au titre de la coopération internationale ou de l'aide humanitaire en vue d'améliorer l'accès à l'eau pour tous dans ces pays lorsque ces actions sont financées par des services français de l'eau bien que cette tâche sorte de leur mandat.

²⁴⁹ Mme D. Voynet explique que la part fixe "peut pénaliser, par des montants d'abonnement, de frais de compteur ou de caution excessifs, les familles au revenu modeste" (Discours du 7 février 2000, Conférence des Présidents de Comité de Bassin). Cette part doit être payée "avant même de boire un verre d'eau". Le projet de loi sur l'eau délimite les dépenses qui peuvent être financées par la part fixe. Voir D.-N. Lamothe : *Les factures d'eau dans l'habitat*, OIEAU, 2000.

²⁵⁰ Selon le Tribunal administratif de Toulouse (Préfet du Lot, n°95-866, 5/11/98, "l'administration ne peut imposer à un propriétaire de prendre en charge le règlement des factures d'abonnement et de consommation de son locataire", ni établir les compteurs d'eau dans tous les cas au nom du propriétaire. La solution inverse est retenue en Autriche. Une société d'HLM ne peut obliger ses locataires à verser au distributeur, qui facture directement aux locataires leurs consommations, un dépôt de garantie ni de frais de dossier (CA, 17/11/1997, Toulouse). Un concessionnaire ne devrait pas exiger un dépôt de garantie ou une caution (ce qui est souvent le cas aujourd'hui). C. Laumonier et C. François : *L'abonnement individuel de l'eau au prestataire de service*, CSTB, 1999. La Commission des clauses abusives a demandé la suppression des clauses concernant la garantie du propriétaire et les dépôts de garantie excessifs (BOCCRF, n°7, p.437, 23/5/2001).

²⁵¹ Le projet n'autorise pas explicitement la possibilité de tenir compte du nombre de personnes dans les logements et pourrait se révéler être très négatif pour les familles nombreuses et les groupes familiaux nombreux. Or, en France à la différence de nombreux autres pays industrialisés, la proportion de familles nombreuses dans le décile inférieur de revenu est élevée (familles immigrées). Pourtant en 1995, le Conseil d'État (C. de Bournon, n°157191, 12/7/95) avait confirmé la licéité d'un tarif d'eau dont la première tranche à bas prix est de 3.5 m3 par personne et par mois. La modulation au prorata du nombre de personnes vivant chez l'abonné est effectué en Belgique (Flandre) et dans plusieurs autres pays (Vietnam, Luxembourg, etc.).

²⁵² Ces redevances payées par les distributeurs privés (et non par les régies communales) constituent une sorte d'impôt municipal sur la consommation d'eau.

iii) Critique du projet de loi

Le projet de loi constitue un progrès indéniable vers la mise en œuvre du droit à l'eau et s'il est adopté, pourrait servir de source d'inspiration à beaucoup de pays développés. Si la solidarité des usagers français de l'eau à l'égard des usagers du Tiers monde est autorisée par le texte, la solidarité pour l'eau entre usagers français de niveaux de vie très différents est moins bien traitée. En particulier, le projet de loi ne donne pas suite aux avis concernant la tarification "sociale" de l'eau puisqu'il n'autorise pas la modulation des tarifs de l'eau en fonction de critères socio-économiques de l'abonné ou des mesures d'effet équivalent. En l'état actuel, les seules modulations tarifaires autorisées sont celles fondées sur des caractéristiques temporelles ou techniques de la distribution et le nombre de logements en cas de tarif progressif. Si le projet de loi permet de consentir un rabais sur le prix de l'eau pour arroser pendant la nuit les terrains de golf (grosse canalisation et limitation temporelle de fourniture), il n'autorise pas de consentir un rabais sur le prix de la même quantité d'eau consommée par des ménages pauvres vivant dans des HLM avec compteur individuel. Si la loi le prévoyait, il serait possible aux services de l'eau d'instaurer, le cas échéant, une réduction du prix de l'abonnement pour les plus démunis et/ou de leur attribuer la valeur de la quantité d'eau nécessaire à leurs besoins essentiels (environ 15 m³ par an ou 46€²⁵³).

Les incidences économiques de diverses formules de tarification "sociale" varient selon la solution choisie. La création d'un droit à une quantité d'eau gratuite pour tous serait une solution non ciblée et très coûteuse (plus de 2 Md €). Elle impliquerait d'augmenter considérablement le prix de l'eau au-delà de la consommation gratuite.²⁵⁴ Au contraire, la reconnaissance du droit à une aide personnalisée à l'eau (par exemple de 46 € par personne ou par abonné individuel) en faveur des personnes les plus démunies est une proposition financièrement supportable qui serait tout à fait analogue à l'aide fournie pour le téléphone des plus démunis (61 € an par abonné démuné)²⁵⁵ (Tableau 8).

Comme dans le cas du téléphone, ce droit pourrait être attribué à des catégories bien connues d'allocataires sociaux, par exemple les titulaires du revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation adulte handicapé (AAH) ou de l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Il s'agirait d'une aide versée sous condition de ressources en numéraire ou sous forme de bons d'eau et utilisable uniquement pour payer l'eau. Cette aide pourrait être gérée directement par les caisses d'allocation familiale sur le modèle de l'allocation téléphone²⁵⁶ ou en parallèle avec l'allocation ou l'aide personnalisée au logement et elle serait financée pour partie par les distributeurs d'eau et pour partie par l'État.²⁵⁷ Elle pourrait être versée aux seuls abonnés directs à l'eau ou à l'ensemble des usagers.

253 Ce montant ne représente que 1% du RMI. Pour réduire les frais de gestion, il pourrait être versé sur demande en une fois directement au syndic de copropriété ou au distributeur d'eau. En 2001, la "prime de Noël" versée aux RMIstes était de 1800F pour une famille de trois personnes, soit le double d'une éventuelle prime "eau" de 300F par personne.

254 Si l'on suppose une consommation moyenne journalière de 90 litres par abonné et une première tranche gratuite de 30 litres, le prix de la seconde tranche (de 30 à 90 l) doit être augmenté de 50% par rapport au prix pratiqué dans une tarification proportionnelle. Cette mesure utile pour les petits consommateurs n'aidera pas les familles nombreuses qui consomment environ 90 l. Une tarification progressive devrait tenir compte de la taille des ménages pour être équitable. C'est le cas en Flandres, ce qui démontre que cette mesure peut être mise en œuvre dans un pays développé.

255 Le Haut Comité pour le Logement des personnes défavorisées a proposé en octobre 2001 la création d'une nouvelle "allocation personnalisée d'énergie" et a souligné que le prix de l'eau avait augmenté de 9% par an entre 1982 et 1998 alors que l'inflation n'atteignait que 4% par an.

256 Cette proposition a été avancée par le Conseil Économique et Social qui recommande d'utiliser les mêmes formulaires et circuits administratifs que ceux pour le téléphone.

257 Cette proposition a été avancée par ATD Quart Monde : Évaluation 2000 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, juin 2000 (site <http://www.atd-quartmonde.org/evaloi5.htm>). Elle a été reprise par le député M. D. Marcovitch (Rapport Ass.Nat. n°3500, 2001).

Dans le deuxième cas, le coût serait plus élevé car les abonnés collectifs sont très nombreux et supportent le coût croissant de l'eau dans les charges locatives.

Tableau 8. ESTIMATION DU COÛT DE DIVERSES POLITIQUES SOCIALES POUR L'EAU

Diverses politiques sociales pour l'eau en France	Nb. bénéficiaires estimé	Coût annuel de la politique (M€)	% chiffre affaires ^f
A. Filet de sécurité			
Aide pour le paiement des factures impayées d'eau sur demande	50 000	2.25	0.02
B. Aide sociale a priori			
Réduction de 45 € pour les abonnés pauvres identifiés par les services sociaux :			
- par abonné direct à l'eau ^a	200 000	9	0.09
- par personne au foyer de l'abonné direct ^b	440 000	19.8	0.2
C. Droit à une allocation d'eau en faveur des abonnés démunis			
"Aide personnalisée à l'eau" de 45 €:			
- par abonné direct titulaire d'allocations sociales sous condition de ressources	450 000	20.25	0.2
- par personne au foyer de l'abonné direct titulaire d'alloc.soc. sous condition de ressources	1 350 000 ^d	60.75	0.6
D. Droit à une allocation d'eau en faveur des personnes démunies			
"Aide personnalisée à l'eau" de 45 €:			
- par titulaire d'allocations sociales sous condition de ressources	2 300 000	104	1.1
- par personne au foyer du titulaire d'alloc.sociales sous condition de ressources	4 600 000 ^f	207	2.1
E. Droit à une première tranche gratuite			
Aide de 45 €:			
- pour chaque abonné	15 000 000	675	6.7
- pour chaque personne	60 000 000	2700	27

Hypothèses :

- a) Réduction du prix de l'eau de 45 € par an correspondant à la valeur de la consommation de 40 l d'eau potable par jour à 3.08 €/m³ ;
- b) Chaque foyer aidé comporte en moyenne 2.2 personnes ;
- c) Beaucoup de foyers de personnes démunies ne sont pas abonnés directs à l'eau (2/3 en habitat collectif avec compteur collectif) ;
- d) Un tiers de la population pauvre estimée à 4 millions de personnes (revenu inférieur à 40% du revenu médian soit 6.75% de la population) ;
- e) Personnes titulaires du RMI, de l'ASS ou de l'AAH ;
- f) Deux personnes par ménage d'allocataire ;
- g) Chiffre d'affaires de l'eau potable en France : 10 000 M€

L'hésitation à mettre en place la tarification sociale correspond à l'idée que l'eau doit être vendue au même prix pour tous (égalité formelle) mais ignore le fait que l'eau pèse plus lourd dans le budget des plus démunis, surtout ceux qui vivent dans les banlieues pauvres où l'eau est particulièrement chère.²⁵⁸ Cette hésitation est en partie liée au souhait que les factures d'eau ne soient pas une occasion supplémentaire de "marquage" des pauvres auprès des distributeurs d'eau et des syndicats de copropriété.

Selon l'auteur de ce rapport, il paraît illogique de soutenir cette idée d'égalité "républicaine" pour l'eau alors que cette idée n'a pas prévalu depuis longue date en matière de cantines scolaires²⁵⁹, de cours municipaux de musique ou de redevance TV²⁶⁰ et qu'elle n'a pas été mise en œuvre en matière d'électricité²⁶¹ ou de téléphone²⁶², deux autres domaines évoqués dans l'art. L 115-3 du Code de l'action sociale et de la famille qui vise à préserver l'accès à une fourniture d'eau, d'énergie et de service téléphonique.

10. LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'EAU EN BELGIQUE

En Belgique, la base de l'action des pouvoirs publics concernant la fourniture d'eau a longtemps été une loi fédérale selon laquelle il faut "permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine".²⁶³ Le droit à l'eau découle de la Constitution fédérale telle qu'amendée en 1994 et il est actuellement considéré²⁶⁴ comme étant un droit constitutionnel. La fourniture d'eau doit être garantie

²⁵⁸ En 2000, l'eau est 36% plus chère en Seine-Saint-Denis (3.24 €/m³) qu'à Paris (2.39 €/m³). En 1984, l'écart était de 79%.

²⁵⁹ L'art.147 de la loi relative à la lutte contre les exclusions stipule que : "les tarifs des services publics administratifs à caractère facultatif peuvent être fixés en fonction du niveau de revenus des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer". Ce texte vise notamment les cantines scolaires ; l'eau relève des établissements publics industriels et commerciaux et non des services administratifs.

²⁶⁰ Gratuité pour les personnes âgées démunies.

²⁶¹ Loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. art.1. "Le service public de l'électricité... concourt à la cohésion sociale, en assurant le droit à l'électricité pour tous". Art.4.1. "Les tarifs aux usagers domestiques tiennent compte, pour les usagers dont les revenus sont au regard de la composition familiale inférieurs à un plafond, du caractère indispensable de l'électricité en instaurant pour une première tranche de leur consommation une tarification spéciale "produit de première nécessité". Le décret n°2001-531 du 20 juin 2001 relatif à l'aide aux personnes en situation de précarité pour préserver ou garantir leur accès à l'électricité (J.O., 22/6/01) uniformise la prise en charge totale ou partielle des factures impayées par les commissions départementales. En attendant la décision de la commission départementale, le distributeur maintient la fourniture de 3 kW. Des aides préventives au paiement des factures peuvent être accordées ; elles constituent un premier pas vers la tarification spéciale "produit de première nécessité". A Paris, la municipalité aide les personnes démunies non-imposables à payer leurs factures d'électricité (familles: 138 €an; célibataire chômeur, malade, invalide, RMI: de 122 à 244 €par an selon que le chauffage est collectif ou individuel).

²⁶² Art.35-1 du Code des postes et télécommunications : "Le service universel des télécommunications fournit à tous un service téléphonique de qualité à un prix abordable. ...Il est fourni dans des conditions tarifaires et techniques prenant en compte les difficultés spécifiques rencontrées dans l'accès au service téléphonique par certaines catégories de personnes en raison notamment de leur niveau de revenu" (loi n°96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications). Décret n°99-162 du 8/3/99(J.O., 9/3/99). Le système d'aide (61 €par abonné) concerne en principe 2.5 millions d'allocataires sociaux lorsqu'il sera opérationnel et pourrait coûter 150 M€ Son coût est limité à 0.15% du chiffre d'affaires. En 2000, une aide de 34 M€est prévue. D'autre part, l'installation d'une ligne téléphonique est gratuite pour les personnes âgées démunies.

²⁶³ Loi belge du 8 juillet 1976 concernant les centres publics d'aide sociale (CPAS). Art. 1. Selon la Constitution belge de 1994 : "Chacun a droit de mener une vie conforme à la dignité humaine" (art.23). Les droits économiques et sociaux protégés par la Constitution belge comprennent notamment "le droit à la protection de la santé et à l'aide sociale, le droit à un logement décent". Il est évident qu'un tel texte implique l'accès à l'eau potable pour tous car un logement belge ne serait pas décent sans alimentation en eau saine (voir aussi loi du 20 février 1991, art.2).

²⁶⁴ La Cour d'arbitrage a reconnu "le droit de chaque personne à une fourniture minimale d'eau potable, droit qui découle de l'art.23 de la Constitution" (droit à la protection d'un environnement sain) (Arrêt n°36/98 du 1/4/98, Commune de Wommel, Moniteur belge, 24/4/98). La Cour suprême de l'Inde a jugé dans le même sens dans son contexte juridique propre (voir section 5. ii).

plus que celle d'autres biens essentiels et chaque personne a droit à une fourniture minimale d'eau potable.²⁶⁵

La Belgique fait appel à la fois à des mécanismes d'aide pour le paiement des factures impayées d'eau et à une distribution minimale gratuite ou à très bas prix. Le système juridique et administratif pour l'eau diffère entre les trois Régions.

En 1996, la Région flamande a adopté un décret qui stipule 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."²⁶⁶ On ne peut donc couper l'eau à quiconque en Flandre. Depuis 1997, chaque résident reçoit gratuitement 15 m³ d'eau par an et par personne quel que soit le revenu mais il doit payer une taxe d'assainissement. La taxe d'assainissement²⁶⁷ n'est pas perçue dans le cas des personnes âgées qui reçoivent la pension minimale, des personnes en situation de précarité qui reçoivent une aide sociale et des invalides aidés (150 000 familles). La nouvelle tarification flamande relève à la fois de la tarification sociale et de la tarification progressive puisque le prix de l'eau dépend du niveau de consommation par personne. L'eau est chère en Flandres puisque la part de l'eau dans les dépenses des ménages passe de 9.8% pour le premier décile à 5.1% pour le dernier décile tandis que la consommation varie du facteur 1.8 entre le premier décile et le neuvième décile.

En 1999, la Région wallonne a adopté un décret qui stipule que "toute personne a droit de disposer d'une eau potable de qualité et en quantité suffisante pour son alimentation, ses besoins domestiques et sa santé".²⁶⁸ Les arrêtés du gouvernement pour l'application de ce décret devraient prévoir à la fois un fonds social financé conjointement par les usagers en faveur des personnes qui ne peuvent payer leurs factures d'eau²⁶⁹ et un tarif progressif de l'eau.²⁷⁰

²⁶⁵ Dans l'arrêt "Commune de Wemmel", la Cour d'Arbitrage dispose : "Selon le sixième moyen, les articles 10 et 11 de la Constitution seraient violés en ce qu'il est uniquement imposé une obligation de fourniture gratuite d'eau potable et en ce qu'il n'est pas imposé une obligation analogue à ceux qui assurent d'autres approvisionnements usuels d'utilité publique, comme le gaz, l'électricité et les liaisons téléphoniques. L'on ne saurait contester que la fourniture d'eau potable réponde à un besoin vital plus fondamental que les autres approvisionnements d'utilité publique mentionnés par la partie requérante. Cette circonstance justifie en soi à suffisance que le législateur décréte ne prenne pas ou ne puisse prendre les mêmes mesures à l'égard de tous les approvisionnements d'utilité publique mentionnés par la partie requérante. Par conséquent, la différence de traitement qui en résulte entre les exploitants des divers types d'équipements d'utilité publique ne peut raisonnablement être considérée comme injustifiée".

²⁶⁶ Décret du 20 décembre 1996 de la Région flamande (art. 3).

²⁶⁷ En 1991, la taxe d'assainissement s'appliquait au delà de 30 m³ par an et un rabais était consenti pour les familles de 3 enfants et plus. Le coût de la consommation d'eau proprement dite était calculé sur la base de la consommation mesurée et/ou de la taille de la maison si le ménage utilisait de l'eau de pluie ou de puits. De 1992 à 1996, la taxe d'assainissement était calculée en fonction de la consommation d'eau et d'un facteur croissant avec cette consommation (taxe progressive). P. Van Humbeeck : "The Distributive Effects of a Water Price Reform on Households in the Flanders Region of Belgium", in A. Dinar: *The Political Economy of Water Pricing Reforms*, Oxford Univ.Press, 1999.

²⁶⁸ Décret du 15 avril 1999 de la Région wallonne relatif au cycle de l'eau et instituant une entreprise publique de gestion de l'eau (art.1.2, 4.2 et 6.2.5). Il semblerait que 10% des ménages wallons éprouvent des difficultés à honorer leurs factures d'eau.

²⁶⁹ Le texte d'un projet de décret relatif à la création d'un fonds social de l'eau en région wallonne a été approuvé par le gouvernement wallon le 19 juillet 2001. Il serait alimenté par une redevance de 0.0125 € par m³ facturé et serait utilisé pour aider au paiement des factures des résidences principales des ménages (paiement de facture, frais de fonctionnement des CPAS voire réparation des réseaux intérieurs de distribution et installation d'économiseurs). Le fonds social disposerait de 0.175 M€ par an pour une distribution de 140 Mm³. Il intervient seulement pour les personnes qui bénéficient de l'aide sociale et sont en retard de paiement ; cette intervention est modulée selon le nombre de personnes dans le ménage et la situation socio-économique.

²⁷⁰ Les études sont en cours et portent notamment sur un tarif progressif par personne. A Liège, les 30 premiers m³ par an sont gratuits (sauf la taxe d'assainissement). Selon le décret du 15 avril 1999, la Région wallonne peut établir "un tarif social accordé aux personnes physiques dans les conditions et selon les modalités établies par le Gouvernement".

Sans attendre, un mécanisme d'aide aux usagers en difficulté (4 abonnés sur mille) fonctionne sur une base volontaire et concerne 85% de la population wallonne. Ce système coûte 0.61€ par abonné et par an pour l'eau distribuée (pas pour l'assainissement financé par des taxes) ; il est à charge de la société de distribution, c.-à-d. des usagers qui payent une redevance pour alimenter un fonds social.²⁷¹ Ce mécanisme n'est pas limité par le montant des crédits disponibles puisque les Centres permanents d'aide sociale (CPAS opérant au niveau communal) qui gèrent le mécanisme n'utilisent que la moitié des crédits mis à leur disposition par les distributeurs d'eau. D'une manière générale, les personnes bénéficiant de l'aide sociale ont droit à une fourniture d'eau minimale. Des tentatives sont faites pour assurer une certaine péréquation géographique du prix de l'eau (plus grande uniformisation du prix au niveau de la Wallonie).

Dans la Région de Bruxelles, une ordonnance "garantit à toute personne le droit à la distribution d'eau potable pour sa consommation domestique". Depuis 1994, il est nécessaire de recueillir l'avis du CPAS avant d'engager un recours devant le juge de paix (T.I. en France), puis à nouveau informer le CPAS avant la mise en œuvre du jugement de coupure.²⁷² De ce fait, le nombre de coupures a diminué d'un facteur 5. Malgré cela, le volume des impayés est resté supportable puisqu'il reste inférieur à deux pour mille du chiffre d'affaires.²⁷³ D'autre part, les ménages pauvres sont remboursés de la taxe d'assainissement. La commune de Jette donne une allocation "eau" de 37.5€ par an aux familles démunies (c'est-à-dire l'équivalent de 19 m³, soit la consommation moyenne d'eau du quartile inférieur de revenus). L'ordonnance interdit aussi de couper l'eau si le locataire a payé sa consommation à l'abonné propriétaire défaillant.

Ce bref aperçu des réalisations de la Belgique montre que le droit à l'eau peut effectivement être mis en œuvre sans difficultés particulières et que l'adoption par la France du projet de loi sur l'eau devrait permettre de rapprocher les régimes de l'eau des deux pays.

271 La Société wallonne de distribution d'eau (SWDE) a mis en place un mécanisme autonome de fonds social qui apure les factures d'eau (assainissement et taxe non compris) pour toutes les personnes signalées par les CPAS (Centre public d'aide sociale) gérés par les communes. Ce mécanisme créé sans législation et financé par les usagers (0.0125 €/m³) ouvre aux communes un droit de tirage de 1.25 €/par abonné. Le crédit ouvert aux CPAS de 0.5% du chiffre d'affaires (soit 0.75 M€) n'est utilisé que pour moitié. Le CPAS décide des attributaires de cette aide et du montant de la facture apurée. La limite supérieure apurée est de 175 €/par an et par personne (c.-à-d. la consommation moyenne des abonnés) et le montant moyen est de 112.5 €/par an. Les CPAS sont très satisfaits du système mis en place depuis quelques années, qui devrait inspirer la législation en préparation.

272 Ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire, *Moniteur belge*, 29/9/94, p.24621, art.5. L'ordonnance du 29 mars 1996 instaure une exemption de la taxe sur les déversements des eaux usées de 0.35€/m³ pour les usagers pauvres.

273 En 1985, il y avait 2 518 coupures par an pour 273 005 abonnés. En 1997, le nombre de coupures pour facture impayée est passé à 149 coupures par an. Le montant des factures irrécouvrables a augmenté d'un facteur 6 de 1991 à 1994 (c.-à-d. avant l'ordonnance de 1994) et est stable depuis 1994. En 1996, il était de 0.15M€ sur un total facturé de 87.5M€, soit moins de 2 pour 1000 de la masse. Source : Coordination Gaz Électricité Eau Bruxelles : *Pour des tarifs solidaires favorisant une consommation durable*, 1998.

11. LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'EAU AU ROYAUME-UNI

Au Royaume-Uni, la proportion de pauvres dans la population est relativement élevée et l'inégalité des revenus est importante.²⁷⁴ D'une manière générale, les ménages payent l'eau au travers d'un impôt fondé sur la propriété foncière ("rate") et il n'y a pas de compteurs.²⁷⁵ Ce système introduit une péréquation au bénéfice des pauvres qui occupent des logements surpeuplés. Jusqu'à la fin des années 80, les bénéficiaires de l'aide au logement recevaient une allocation pour l'eau de sorte que l'eau ne leur coûtait pratiquement rien.

Les privatisations des services publics de l'eau en Angleterre et au Pays de Galle et la réduction des bénéfices sociaux ont été accompagnées par une augmentation considérable du nombre de coupures d'eau.²⁷⁶ La première réaction fut de mettre en place des procédures élaborées pour éviter des coupures trop hâtives et pour faciliter le paiement des factures d'eau.²⁷⁷ A partir de 1993, dix sociétés privées d'eau sur 29 ont créé sur une base volontaire des "Water charities" pour venir en aide aux ménages qui avaient des impayés d'eau, mais leur intervention a été globalement très marginale.²⁷⁸ Ces "charities" variaient entre des mécanismes informels, internes à l'entreprise, non connus du public et des fonds indépendants, formalisés et connus du public. Ils sélectionnaient les bénéficiaires et leur demandaient de participer pour partie au remboursement des dettes. En principe, les dépenses étaient couvertes par les actionnaires et non les usagers. D'autre part, des compteurs à prépaiement ont été installés chez les personnes ayant des difficultés à payer l'eau.

Dès 1998, le Gouvernement anglais s'est préoccupé des problèmes de pauvreté sous forme d'un accès insuffisant à l'énergie et à l'eau.²⁷⁹ Les coupures automatiques d'eau ont été jugées

²⁷⁴ Au Royaume-Uni, 4.3% de la population a un revenu inférieur à 40% de la médiane à comparer à 3.2% en France. Une mesure de la pauvreté des ménages est donnée par le fait que 20% des consommateurs d'électricité préfèrent les compteurs à prépaiement aux compteurs ordinaires malgré un surcoût de 80£ par an. Parmi les personnes appartenant aux trois déciles inférieurs de revenu, le poids de l'eau dans leur revenu disponible est de 3.2% en 1999-2000. Pour les personnes qui bénéficient d'une aide sociale ou d'une aide de recherche d'un emploi, le poids de l'eau est de 2% du revenu disponible.

²⁷⁵ En 1992, 3% des ménages d'Angleterre et du Pays de Galle bénéficiaient d'un compteur alors qu'en 2000, près de 18% des ménages ont un compteur (gratuit). Depuis 1999, les ménages ne peuvent être tenus d'avoir un compteur sauf en cas de consommation élevée pour des besoins non-essentiels (arrosage). Les propriétaires de grandes propriétés ont intérêt à faire installer un compteur pour réduire leur contribution au paiement de l'eau.

²⁷⁶ En 1989-90, il y a eu 8 426 coupures d'eau, puis après la privatisation 21 282 en 1992. Sous la pression des autorités, les coupures ont été progressivement réduites pour atteindre 1 129 coupures en 1998-99 avant d'être abolies. Le nombre de coupures est d'autant plus élevé que la société distributrice adopte une politique plus rigide ; avec une relation plus étroite avec la clientèle, il est possible de réduire les impayés de façon très importante, mais cela prend plus de temps.

²⁷⁷ Selon le *1991 Water Industry Act* (aujourd'hui abrogée), une coupure peut être faite : a) après un préavis de 7 jours et en l'absence de contestation ; b) en cas de contestation, sur la base d'un jugement exécutoire ou d'un accord particulier avec l'abonné après annonce de la coupure éventuelle. Dans ce cas, le service d'aide sociale peut demander un moratoire à la coupure pour une durée fixée par ce service qui doit avoir un préavis de quatre semaines pour réagir à une menace de coupure.

²⁷⁸ Selon le Center for Consumer Utility Law (CUCL), il y aurait eu 4500 demandes en 2000-2001 auprès de Anglian Water Trust Fund et 6800 demandes en 1999-2000 auprès de Severn Trent Trust Fund. Les demandeurs d'aide auprès d'Anglian dépensaient en moyenne 4.8% de leur revenus pour l'eau (75 % des demandeurs dépensaient plus que 3% de leurs revenus pour l'eau et 25% d'entre eux dépensaient plus de 6% pour l'eau alors que la moyenne anglaise est de 1%). Les causes de ces dépenses élevées sont doubles : d'une part la consommation moyenne d'eau est plus élevée que la moyenne (+22%) et d'autre part ces ménages aidés avaient un revenu de moins du tiers de la moyenne. CUCL, Univ.Leicester : *How affordable is water for people who apply for help to water charities?*, draft, déc. 2001. Selon une étude de 1998 (M. Fitch: Water Charities), les quatre plus grands trusts ont donné 2 M£ pour les impayés d'eau à 4500 foyers qui ont reçu en moyenne 450 £. E,n 1997-98, Anglian Water Trust Fund a versé 520 £ en moyenne à 2260 foyers qui ont dû remplir chacun un questionnaire de 12 pages sur leurs revenus et dépenses.

²⁷⁹ Selon le Gouvernement anglais, "Development which ignores the essential needs of the poorest people whether in this country or abroad, is not sustainable at all". Le Directeur Général de l'OFWAT anglais a déclaré en 1999 : "La protection

illégales en 1998²⁸⁰ et, en 1999, le Parlement a adopté le *Water Industry Act* (1999) qui prévoit l'interdiction des coupures d'eau des ménages.²⁸¹ Un règlement ultérieur²⁸² a permis de limiter au montant de la facture moyenne d'eau les factures des personnes vulnérables reliées à un compteur (ménages pauvres ayant plus de 2 enfants ou atteints de certaines maladies). Cette forme de solidarité interne a été imposée par le Gouvernement contre l'avis des sociétés distributrices qui estimaient n'avoir pas à financer la politique sociale anglaise.

En 2000, le Parlement a adopté un *Utilities Act* qui autorise le Secrétaire d'État à demander aux sociétés d'énergie d'ajuster leur tarifs en faveur des consommateurs pauvres. Selon le Gouvernement, cette arme ne devrait pas être utilisée car les entreprises concernées prendront volontairement les mesures nécessaires.²⁸³ Cette loi qui aurait dû s'appliquer aux sociétés distributrices d'eau est indicative de l'esprit actuel qui consiste à faire financer par les entreprises -et donc les consommateurs- une forme d'aide sociale pour donner l'accès universel à l'énergie, à l'eau ou au téléphone. Des efforts importants sont actuellement en cours pour que les pauvres ne doivent plus dépenser une proportion trop élevée de leur budget pour l'énergie ("fuel poverty").²⁸⁴ Le surplus de dépenses serait pris en charge par les sociétés d'énergie et non par le Gouvernement. Si l'on utilisait la même approche pour l'eau, les sociétés d'eau devraient sans doute prendre en charge les dépenses d'eau qui dépassent 3% des revenus des ménages.²⁸⁵ La *Draft Water Bill* en discussion devrait traiter des aspects sociaux de la distribution d'eau.²⁸⁶

sociale est notre souci majeur. Chacun doit avoir les moyens d'accéder au service de l'eau malgré l'augmentation des prix". Selon le rapport du Gouvernement anglais "Water charging in England and Wales. A New Approach. Consultation Paper, 1998 (Ch.8, section 8.4), "The Government believes that access to water is essential to the maintenance of general good health and well being. Some of the greatest improvements in general public health have stemmed from every household having access to a constant supply of potable water. Good hygiene, and effective sanitation are key elements to the maintenance of good health and each depends on having constant access to water".

²⁸⁰ La High Court ("The Queen v. Director General of Water Services ex parte Oldham MBC and others", jugement du 30/1/98) 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 le *Water Industry Act* (1991) pour régler les difficultés que les coupures occasionnent pour l'abonné.

²⁸¹ *Water Industry Act* (1999). Il est 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").

²⁸² *Water Industry (Charges) (Vulnerable Groups) Regulations 1999* (avril 2000). Il semblerait que sur 300 000 bénéficiaires potentiels de cette mesure, seuls 2000 bénéficiaires se sont faits connaître au cours de la première année de mise en place du système (CUCL, Leicester).

²⁸³ La section s.10. 4 AB (1) du *Utilities Act 2000* prescrit : "The Secretary of State shall from time to time issue guidance about the making by the Authority of a contribution towards the attainment of any social or environmental policies set out or referred to in the guidance". Un texte similaire est prévu dans la future loi sur l'eau.

²⁸⁴ La référence est de ne pas dépasser 10 % du revenu, ce qui correspond à la dépense moyenne des trois premiers déciles. Dès à présent des sociétés anglaises comme PowerGen offrent aux personnes âgées souffrant de "fuel poverty" 60€ par an et deux heures de chauffage au gaz par jour de gel. Il existe d'autres exemples en Angleterre et des initiatives officielles en Irlande. Ce type d'aide pourrait se généraliser si l'on introduit des taxes nouvelles pour encourager les économies d'énergie. Le site Ofgem donne de nombreux exemples des nouvelles pratiques sociales des entreprises d'électricité (Social Action Plan).

²⁸⁵ Le Gouvernement anglais conscient du problème du prix de l'eau a mis au point un indicateur de développement durable "water affordability" en évaluant la proportion des ménages qui doivent dépenser une fraction élevée de leurs revenus pour l'eau. Royaume Uni : "A better quality of life, a strategy for sustainable development for the UK", 1999." Dans l'ouvrage "Quality of life counts" (décembre 1999), le Gouvernement anglais développe 150 indicateurs de développement durable. Parmi ceux concernant la pauvreté figurent l'indicateur de chauffage (nombre de ménages dépensant plus de 10% de leur revenu pour se chauffer) et l'indicateur du prix de l'eau (nombre de ménages dépensant plus de 3% de leurs revenus pour payer l'eau).

²⁸⁶ Voir les sections 27 et 28 du projet de loi. Quatre types de consommateurs sont identifiés comme méritant une attention particulière : les malades, les pensionnés, les personnes de faible revenu et les personnes vivant en zone rurale. Le projet est très vague sur la nature précise des avantages que ces personnes pourraient recevoir.

En Écosse, l'eau n'a pas été privatisée et il n'existe pratiquement pas de compteurs d'eau pour les ménages. La tarification de l'eau est fondée sur les taxes foncières (Council Tax). Les personnes seules ainsi que les personnes handicapées et les étudiants bénéficient d'une réduction de 25%. Du fait d'une très forte augmentation des dépenses publiques pour l'eau (investissement de 1.8 Md£ sur trois ans), les ménages ont souffert d'une augmentation rapide de leurs dépenses pour l'eau (jusqu'à 43% d'augmentation en 2000).

Le Gouvernement écossais s'apprête à mettre en œuvre un régime d'aide transitoire coûtant 24 M£ (2001-2004) afin de répartir sur trois ans les augmentations de prix de l'eau dans le cas des familles pauvres ou payant un prix jugé excessif par rapport à la moyenne. Le but poursuivi est que l'eau ne coûte pas plus que 3% du revenu des groupes les plus pauvres²⁸⁷ (alors que la moyenne est de 0.7%). La mesure proposée est de limiter la facture d'eau à 180 £ par an et par foyer en 2001-2002. Cette aide temporaire concerne principalement les personnes ayant de faibles revenus mais vivant dans des logements à taxe élevée et les personnes de bas revenu dans les régions où l'eau est plus chère que la moyenne.²⁸⁸

12. LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'EAU EN IRLANDE

Anciennement, l'Irlande comme le Royaume-Uni faisait payer l'eau des ménages sous forme d'une taxe assise sur la propriété foncière et n'avait pas de compteurs individuels. En 1997, le Parlement Irlandais a aboli les taxes municipales forfaitaires spécifiques pour financer le service de l'eau potable des ménages (taxes assises sur la propriété) et a décidé que le budget général financera ces dépenses.²⁸⁹ Le gouvernement irlandais considère que l'eau potable est un bien public financé par l'ensemble de la société qu'il convient de fournir à chaque ménage sans exiger de paiement (comme l'éducation publique). En 2000, lors de la discussion de la directive cadre sur la politique de l'eau l'Irlande a refusé de faire payer les services d'eau des ménages et a obtenu l'insertion d'une clause d'exemption²⁹⁰.

Bien que l'eau soit gratuite, la consommation d'eau des ménages en Irlande est très raisonnable (139 litres par personne et par jour à Dublin²⁹¹). Les calculs effectués en Irlande montrent que le changement de politique tarifaire n'est pas justifié.

²⁸⁷ Les personnes principalement concernées sont 364 000 foyers ayant des revenus de moins de 100 £ par semaine et 67000 foyers ayant des revenus de 100 à 200 £ par semaine (sur un total de 2 200 000 foyers).

²⁸⁸ Scottish Executive Water Services Unit: Affordability of Water and Sewerage Charges, Feb.2001

²⁸⁹ Local Government (Financial Provisions) Act, 1997, 29/11/97, Section 12 : "After 31st December, 1996, a sanitary authority may not make a charge for a supply by them of water for domestic purposes". Cette interdiction s'applique aussi au "disposal of domestic sewage".

²⁹⁰ Art. 9.4 de la directive Européenne établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. Non application de la récupération des coûts pour une "activité d'utilisation de l'eau donnée, dans la mesure où cela ne remet pas en question les buts de la présente directive et ne compromet pas la réalisation de ses objectifs". Si cette exception est permise pour l'Irlande, elle devrait pouvoir être utilisée pour d'autres cas similaires car les prélèvements d'eau potable n'ont que rarement un effet négatif sur l'environnement.

²⁹¹ En Angleterre, en 1997, la consommation d'eau était de 153 litres par jour pour les ménages sans compteur et de 141 litres pour les ménages avec compteur.

13. LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'EAU AU CHILI

Au Chili, l'eau était vendue à un prix fortement subventionné et la tarification comportait une première tranche à prix réduit pour tous (10 m³/mois). Ce système a été modifié à partir de 1988 lors de la privatisation progressive des entreprises d'eau. Les subventions ont disparu, les prix de l'eau ont fortement augmenté et la réduction tarifaire a été limitée aux seuls usagers pauvres. Actuellement, 95.7% de la population est connectée à l'eau potable et 18.2% bénéficie de l'épuration des eaux usées.

Selon la loi de subvention de l'eau adoptée en 1989²⁹², des subventions de 25 à 85% du prix de l'eau peuvent être attribuées à des personnes de bas niveau socio-économique qui ont au préalable payé leurs arriérés d'eau et qui en font la demande à la mairie. Cette subvention porte sur un maximum de 20 m³/mois (en fait 15 m³/mois) et est destinée à faire en sorte que l'eau ne pèse pas plus qu'environ 5% dans le budget des ménages.²⁹³ La mairie détermine si les demandeurs satisfont aux critères socio-économiques nécessaires pour obtenir une réduction et attribue son quota de subventions reçu du gouvernement aux personnes qui en ont le plus besoin. La procédure d'attribution doit être refaite tous les trois ans. Le nombre de bénéficiaires de rabais dépend du volume financier total mis à la disposition des mairies par le gouvernement. Le droit à l'eau n'est donc reconnu qu'aux plus pauvres en fonction des budgets de subventions disponibles.

La société distributrice consent un rabais aux bénéficiaires identifiés par la mairie pour autant qu'ils ne soient pas en retard de paiement de l'eau et le gouvernement verse à la mairie une subvention destinée à couvrir le coût du rabais. En cas de retard de paiement par la mairie à la société distributrice, celle-ci peut recevoir des intérêts de retard ou même suspendre les rabais.

Le système a bien marché puisqu'en 1998, 450 000 subventions (13.3% de la population) a reçu en moyenne 10 \$ par mois (42 millions de \$, soit l'équivalent de près du tiers des bénéfices des sociétés distributrices). Les subventions portent sur 3.25% de l'eau facturée et représentent globalement 0.06% du PNB.

14. LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'EAU EN AFRIQUE DU SUD

En Afrique du Sud, plus de 80% de la population a accès à l'eau potable dans trois provinces sur neuf alors que près de la moitié de la population n'a toujours pas accès à l'eau potable dans deux provinces, principalement dans les zones rurales. Cette situation inégalitaire s'explique notamment par le fait que l'Afrique du Sud a un PNB par habitant qui est le tiers de celui de la France et a longtemps mené une politique d'apartheid. Sous la pression de la nouvelle majorité au pouvoir, le

²⁹² Ley n°18.778 que Establece Subsidio al Pago de Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas (Diario Oficial, 2/2/89). Reglamento de la Ley de Subsidio (D.S.n°195, Min.Hac., 19/2/98, Diario Off ; 17 /7/98). Site www.siss.cl.

²⁹³ Les subventions représentent jusqu'à 8% des revenus du décile inférieur de revenus. Dans certaines régions, près du tiers des ménages ont reçu une subvention. Plus de la moitié des subventions sont attribuées aux personnes appartenant aux trois déciles inférieurs. Le taux de pauvreté est de 20.6% et le taux d'indigents est de 5.7% de la population. R. Alfaro : *Linkages between Municipalities and Utilities*, site www.wsp.org. A.Gomez-Lobo : "Making Water Affordable. Output based Consumption Subsidies in Chile", World Bank., 2000.

droit à l'eau est devenu un droit protégé par la Constitution qui proclame que "Chaque personne a le droit à un accès à de l'eau en quantité suffisante".²⁹⁴ Compte tenu des différences de situations économiques entre villes et campagne, cette obligation constitutionnelle n'est mise en œuvre que progressivement dans les banlieues et zones rurales sous-équipées. Le cas d'un bidonville illégal non alimenté en eau a été soumis à la Cour constitutionnelle qui a condamné en septembre 2000 la collectivité locale pour inexécution de son obligation constitutionnelle. La municipalité a été obligée d'installer des robinets et le gouvernement provincial de donner une subvention à la municipalité.²⁹⁵

L'Afrique du Sud a adopté plusieurs lois qui organisent l'accès à l'eau pour tous. Le *Water Services Act* (1997) prescrit que "Chacun a un droit d'accès aux services de base d'approvisionnement d'eau et d'assainissement" (article 3), 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" (article 4). Le *National Water Act* (1998) autorise la différenciation des tarifs selon la situation économique des utilisateurs (art.56). L'équité sociale est l'une des considérations intervenant dans la fixation des tarifs différenciés. Les subventions pour des motifs sociaux ne sont autorisées que si elles sont transparentes. Le Programme de l'ANC prévoit un tarif de base abordable pour tous.²⁹⁶

Le régime de tarification de l'eau varie d'une municipalité à l'autre. La politique généralement suivie est fondée sur une tarification progressive avec abonnement²⁹⁷. En outre, les ménages les plus pauvres bénéficient de conditions favorables s'ils sont alimentés par des systèmes simplifiés (bornes fontaines, robinets dans la cour, réservoirs individuels, etc.). S'ils se font enregistrer comme indigents, ils bénéficient de réductions sur l'abonnement. Beaucoup d'indigents, sinon la majorité, ne sont pas enregistrés comme tels.²⁹⁸ Les abonnés qui ne payent pas leur factures d'eau sont débranchés et parfois expulsés de leurs logements.

²⁹⁴ L'article 27 de la Constitution de 1996 prescrit que : "(1) Everyone has the right to have access to- (a) health care services, including reproductive health care ; -(b) sufficient food and water ; and -(c) social security, including, if they are unable to support themselves and their dependants, appropriate social assistance. (2) The State must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realisation of each of these rights. (3) No one may be refused emergency medical treatment." Par ailleurs, l'art. 24 de la Constitution sur la protection de l'environnement précise que : "Everyone has the right to secure use of natural resources while promoting justifiable economic and social development."

²⁹⁵ Dans son arrêt *Government of RSA and others v. Grootboom and others* (CCT11/00, 2001(1)SA46(CC)), la Cour constitutionnelle examine le cas d'un bidonville et se basant sur les art. 26, 27 et 28 de la Constitution déclare : "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". L'arrêt contient une discussion de la notion de mise en œuvre progressive des droits économiques et sociaux et insiste sur la nécessité de traiter en priorité ceux qui sont le plus dans le besoin comme ces habitants d'un bidonville. La Cour a ordonné dans un arrêt *Grootboom v. Government of RSA* (Case CCT 38/00 du 26 septembre 2000), l'installation dans les trois mois de 20 robinets et de 20 toilettes permanentes aux frais de la municipalité avec soutien du gouvernement provincial.

²⁹⁶ La fourniture d'eau gratuite fait partie des promesses électorales de l'African National Congress en 2000 : "The ANC-lead local government will provide all residents with a free basic amount of water, electricity and other municipal services so as to help the poor. Those who use more than the basic amounts, will pay for the extra they use". Ce texte n'a pas été mis complètement en œuvre car la priorité est de fournir gratuitement l'eau aux pauvres (près de 40% de la population). Dans le programme de l'ANC : Reconstruction and Development Programme, il était prévu à la Sect. 2.6.10 de fournir un : "Lifeline tariff to ensure that all South Africans are able to afford water services sufficient for health and hygiene requirements". Ce programme a été remplacé par un programme d'ajustement structurel GEAR qui vise à privatiser les services d'eau et requiert le recouvrement des coûts de l'eau. La nouvelle politique de gratuité pour les pauvres revient aux concepts du programme RDP.

²⁹⁷ Dans la municipalité de Hermanus, la population est divisée en trois classes de revenu par ménage (moins de 122€ par mois, de 122 à 1229 € par mois et plus de 229€ par mois). Le prix de l'eau des trois classes est respectivement de 0.53 € par mois (pour une consommation mensuelle moyenne de 5000 litres), 3.2 € par mois (15 000 l) et 13.26 € par mois (30 000 l).

²⁹⁸ Dans la ville de Johannesburg, il existe un système d'aide des personnes indigentes mais seulement 30 000 ménages en profitent dans une ville de 2 millions d'habitants. La municipalité de George considère que moins du quart des ménages

Pour mettre en œuvre cette politique, le Gouvernement fournit des subventions aux municipalités sous forme d'une dotation globale pour les services de base (eau, assainissement, électricité, ordures ménagères). Le gouvernement invite les municipalités à utiliser la dotation pour fournir l'eau à un tarif de faveur en priorité aux plus démunis car le prix de l'eau même subventionnée (coût de fonctionnement seulement) est trop élevé pour les plus pauvres. Pour certaines municipalités, cette dotation est très faible au regard des besoins. Au cours des dernières années, l'inégalité de la distribution des revenus a augmenté, les revenus des plus démunis ont diminué, les dotations pour les services de base ont été réduites et le tarif de la première tranche de consommation d'eau a augmenté plus rapidement que celui de la tranche supérieure.²⁹⁹ Les résultats sociaux des politiques économiques concernant l'eau ont été mitigés. En 2000, le pays a subi une épidémie de choléra après des coupures d'eau menées sur une grande échelle dans le cadre de la politique de l'eau et l'instauration de systèmes à prépaiement sur les bornes fontaines.³⁰⁰

En février 2001, le Gouvernement sud-africain a changé de politique de l'eau et a décidé que l'eau "de base" serait fournie gratuitement en priorité à tous les pauvres et éventuellement à tout le monde. Depuis juillet 2001, chaque ménage devrait recevoir 200 litres d'eau gratuite par jour (6000 l par mois correspondant à 25 litres pour huit personnes).³⁰¹ L'effet de ce changement de politique a été d'augmenter le taux d'impayés, les ménages croyant que la nouvelle politique s'appliquait tout de suite à la totalité de l'eau distribuée ou à toutes les municipalités.

De toute manière, il faudra au moins trois ans pour mettre en œuvre la nouvelle politique³⁰² qui doit être mise en œuvre progressivement aux niveaux régional et local. Elle implique des changements dans la tarification, un renforcement significatif des dotations et de la solidarité locale ou régionale.³⁰³ A la mi-2001, 23 millions de personnes sur 44 millions recevaient de l'eau gratuitement et ne pouvaient donc plus être débranchées. En contrepartie, une partie de l'Afrique du Sud continue à ne pas avoir d'eau gratuite et une autre partie se contente de la politique d'eau gratuite

indigents se sont fait connaître. L'identification des indigents laisse à désirer. Dans beaucoup de villes, les objectifs officiels ne sont pas atteints car les administrations se renvoient la balle, manquent de moyens et souffrent de la présence de multiples branchements illégaux. La culture de non-paiement des années 80 continue et des mesures sévères sont prises par les pouvoirs publics pour forcer les usagers à payer leur eau (y compris coupure d'électricité et mise en vente des logements). Entre le discours politique et la réalité dans les townships, il y a une grande marge qui sera progressivement corrélée grâce aux nouveaux moyens déployés. En septembre 2001, à Tafelsig (Cape Town), 1 800 ménages (10 000 personnes) ont été privés d'eau et sont entrés en rébellion avec la police. D'autres coupures sur une grande échelle sont prévues.

²⁹⁹ Les gros consommateurs et l'industrie en particulier ne souhaitent pas financer les systèmes de subventions croisées surtout si les petits consommateurs reçoivent quelque chose "pour rien" ("something for nothing").

³⁰⁰ Les coupures d'eau mises en œuvre sur une grande échelle au KwaZulu-Natal auraient causé ou amplifié une épidémie de choléra (KwaZulu-Natal) (110 000 personnes touchées, 240 morts). L'Union Européenne a promis 75 M€ pour améliorer l'alimentation en eau et le développement sanitaire de cette région (2,4 millions de personnes). Au Nigéria (Kano, 2 millions d'habitants), la dégradation du réseau d'alimentation en eau et le recours à des marchands d'eau (polluée) ont aussi résulté en une grave épidémie de choléra avec plus de 700 morts (décembre 2001).

³⁰¹ A Durban (2,7 millions d'habitants dont 35% des ménages avec un revenu inférieur à 152€ par mois), il y a 29% des ménages sans branchement ordinaire et 10% qui ne bénéficient pas des services de l'eau. Sur l'ensemble des abonnés, 82% consomment plus de 6 kl par mois (4,6 personnes par ménage). La consommation moyenne est de 26 kl/mois. La tarification est progressive et un abonné qui consomme moins de 6 kl ne paye rien. En cas de non-paiement, le débit pour l'abonné défaillant est réduit à 6 kl par mois. La municipalité a préféré cette solution plutôt que l'identification des pauvres afin de leur donner une aide ciblée. En deux ans, près de 5% de branchements illégaux ont été détectés. Actuellement, 18 services d'eau sur 97 en Afrique du Sud ont mis en place l'eau gratuite pour tous.

³⁰² Sur le droit à l'eau en Afrique du Sud : Department of Water Affairs and Forestry (www.dwaf.pwv.gov.za) (Free basic water). Voir aussi P. Bond, *Valuing Water Beyond "Just Price it"*, July 2001 (p.bond@wn.apc.org) et D. Still : *"Free Basic Water in Rural Areas : Is it Feasible?"*, March 2001 . Voir aussi : www.wisa.co.za et <http://qsilver.queensu.ca/~mispadmin/>

³⁰³ Lorsque la quantité d'eau distribuée à titre gratuit (6 kl par mois) est faible par rapport à la quantité moyenne consommée (26 kl par mois), l'incidence de la gratuité pour tous est de l'ordre de 23% du chiffre d'affaires de l'eau. En limitant le nombre de bénéficiaires, il est possible de réduire cette incidence. Ainsi s'il n'y a que 20% de bénéficiaires de la gratuité, cette incidence tombe à 4,6%. Compte tenu des inégalités de revenus entre provinces, un mécanisme de péréquation efficace est nécessaire.

en faveur des seuls indigents dûment répertoriés. Dans certaines municipalités, l'eau gratuite ne concerne actuellement que les ménages avec compteur et sans retard de paiement. Dans d'autres cas, elle signifie seulement que l'abonnement inclut la fourniture gratuite de 6 000 litres par mois.

Le Gouvernement national a décidé d'augmenter les dotations pour accélérer la mise en œuvre de cette politique pendant une période de deux ans vu que les municipalités ont des difficultés de financement de leur investissements pour l'eau (elles ne sont pas en mesure d'obtenir des crédits bancaires ou des crédits du gouvernement national). En outre, la couverture des coûts de fonctionnement est insuffisante dans les régions les plus pauvres, c'est-à-dire celles où peu de ménages consomment plus que 6 000 litres par mois et les coupures continuent dans les townships.

CONCLUSIONS

Le droit à l'eau fait partie intégrante des droits de l'homme internationalement reconnus. Il consiste à reconnaître que chaque personne, quel que soit son niveau économique, a droit de disposer de l'eau nécessaire à ses besoins essentiels. Il implique l'obligation de prendre des mesures pour améliorer la situation existante et faire en sorte que les plus déshérités aient progressivement accès à l'eau potable. La reconnaissance de ce droit va au-delà de la reconnaissance de l'existence de besoins essentiels de l'homme ou de l'adoption de l'objectif politique d'améliorer l'accès à l'eau pour tous.

La reconnaissance officielle du "droit à l'eau pour tous" est une démarche cohérente avec l'ensemble des textes conventionnels que les États ont adoptés et avec l'ensemble des déclarations gouvernementales faites depuis 25 ans. Les réticences observées récemment en cette matière sont peu compréhensibles à une époque où les gouvernements cherchent à mettre en œuvre le développement durable au bénéfice de tous. Elles sont incompatibles avec les obligations souscrites par les États dans deux conventions mondiales entrées en vigueur dans presque tous les États et laissent planer un doute sur la nature des engagements en droit international.

Les gouvernements qui reconnaissent le droit à l'eau pour tous acceptent l'obligation d'accorder **une plus grande attention aux problèmes que pose l'approvisionnement en eau potable des plus déshérités** dans des sociétés où les inégalités se creusent et où le prix de l'eau potable ne cesse de croître. Il ne suffit pas d'établir des stratégies, d'évoquer des visions ou d'élaborer des plans, il ne suffit pas de faire des gestes charitables à l'égard des exclus, il faut en outre reconnaître aux personnes en situation de précarité la possibilité de **faire valoir des droits sur un bien essentiel** à leur vie. A cette fin, il faudra prendre diverses mesures législatives et réglementaires pour que le droit à l'eau soit susceptible d'être invoqué devant les tribunaux, notamment lorsque les pouvoirs publics n'interviennent pas pour respecter, protéger et assurer ce droit.

Des dispositions législatives nouvelles seront nécessaires pour garantir le respect du droit à l'eau lorsque les critères de rendement financier prendront le pas sur des considérations sociales dans la gestion des services de l'eau. Avant toute privatisation du secteur de l'eau, il convient d'instaurer des systèmes de contrôle efficaces, prendre les mesures qui permettent d'assurer l'accès à l'eau pour tous et résoudre avec les usagers les questions de tarification de l'eau dans le cadre d'un service universel.

Les politiques de réduction des subventions de l'eau comme les politiques tarifaires devront être révisées afin de répondre aux attentes des populations et de promouvoir un développement durable pour tous. La suppression des subventions pour l'eau potable trouve sa justification sous l'angle financier mais ne contribue pas toujours à améliorer le bien-être. Aussi ne faudrait-il évoluer vers la vérité des prix de l'eau potable qu'avec discernement et de manière progressive en introduisant des mesures d'accompagnement social en faveur des plus démunis. A cet égard, il faudra utiliser les subventions pour l'eau de façon plus ciblée afin qu'elles servent en premier lieu aux plus déshérités.

Au plan international, il est acquis que l'eau n'est pas "une marchandise comme les autres" et que sa tarification doit être adaptée en fonction des impératifs sociaux. Malgré le consensus sur ce sujet, de nouveaux efforts sont nécessaires pour mettre effectivement en œuvre les exceptions sociales apportées aux principes économiques sur lesquels se fonde l'économie de marché. Ils pourront

s'inspirer des mesures prises dans des pays comme l'Afrique du Sud, la Belgique, le Chili, la Colombie, la France, l'Inde, l'Irlande, le Mexique ou le Royaume-Uni, pour que chaque personne, même la plus déshéritée, dispose d'eau potable.

Les incidences financières de la reconnaissance du "droit à l'eau pour tous" sont très faibles dans les pays développés car ils ont la plupart des équipements nécessaires pour garantir la mise en œuvre du droit à l'eau et n'ont qu'une faible proportion de personnes nécessitant une aide pour payer leur eau.

Dans les pays en développement, la mise en œuvre du droit à l'eau pose des problèmes plus difficiles vu l'insuffisance des équipements pour l'approvisionnement en eau des banlieues des grandes villes et des régions rurales et la proportion importante de la population en situation d'extrême précarité. Aussi sera-t-il nécessaire de poursuivre la mobilisation de ressources financières et promouvoir la solidarité aux plans national et international afin d'améliorer progressivement les équipements d'approvisionnement en eau en utilisant des technologies plus adaptées.

Pour améliorer l'accès à l'eau pour tous, il conviendrait de reconnaître officiellement au plan national et au plan international que l'eau comme la nourriture, le logement et la santé relèvent des droits fondamentaux. Cette reconnaissance présente un haut contenu symbolique et marquerait la volonté des gouvernements de progresser vers la satisfaction des objectifs de la Déclaration du Millénaire dans le domaine de l'eau. Elle devrait être soutenue par l'adoption de mesures spécifiques dans l'ordre interne en vue de rendre l'eau accessible aux plus démunis. Chaque État pourrait rédiger tous les cinq ans un rapport d'étape sur les mesures prises aux plans législatif et technique en faveur du droit à l'eau pour tous, préciser leurs effets et leurs coûts. Ce rapport montrerait les progrès accomplis pour atteindre l'objectif de réduire de moitié d'ici 2015 le nombre de personnes sans accès à l'eau potable. Chaque multinationale du secteur de l'eau pourrait également exposer comment elle mène la lutte pour l'eau pour tous, quels résultats elle a atteint dans cette bataille de l'eau et quelles leçons elle tire de son expérience. Une première confrontation des rapports nationaux et multinationaux pourrait avoir lieu en 2005.

D'autre part, il faudrait augmenter la solidarité internationale afin d'aider ceux qui sont privés d'eau potable. A cette fin, il faudrait accroître les moyens financiers destinés à l'approvisionnement en eau dans le cadre des actions de coopération au développement et promouvoir des programmes de solidarité entre usagers des pays industrialisés et usagers de pays en développement. Un premier pas consisterait à évaluer l'aide attribuée à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement des populations les plus déshéritées dans les programmes d'aide bilatérale et multilatérale, puis à fixer une proportion d'aide compatible avec la priorité donnée à l'eau potable dans l'aide internationale. Sans un surcroît de réalisme et de solidarité, l'accès à l'eau pour tous ne progressera pas là où il est le plus déficient et les objectifs adoptés dans la Déclaration du Millénaire ne seront pas atteints.

Remerciements :

L'auteur tient à remercier tout particulièrement M. Alexandre Kiss, président du CEDE, Mme Brigitte Brunner, secrétaire générale du CEDE et les membres du conseil européen du droit de l'environnement pour leurs conseils et observations lors de la préparation de ce rapport. Il remercie aussi ses nombreux correspondants à l'étranger qui ont bien voulu l'aider dans ses recherches.

ANNEXE 1

RÉSOLUTION SUR LE DROIT À L'EAU

(adoptée par le CEDE le 28 avril 2000)

Le Conseil Européen du droit de l'environnement (CEDE),

Conscient de la gravité des problèmes que pose l'accès à l'eau potable, élément indispensable pour la survie de l'homme ;

Considérant que l'accès à l'eau fait partie d'une politique de développement durable et ne peut être soumis au seul jeu des forces du marché ;

Considérant que tout en étant un bien économique, l'eau est avant tout un bien social ;

Convaincu que les ressources en eau constituent un patrimoine commun et qu'elles doivent être utilisées de manière équitable et gérées en coopération avec les usagers dans un esprit de solidarité ;

Rappelant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) selon lequel " 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 " (art. 11.1) et " le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre " (art. 12) ;

Considérant que le droit à l'eau ne saurait être dissocié du droit à la nourriture et du droit à un logement suffisant qui sont ainsi reconnus comme des droits de l'homme et que ce droit à l'eau est également étroitement lié au droit à la santé ;

Rappelant que le Protocole sur l'eau et la santé (1999) adopté à Londres dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, fait référence au principe de " l'accès équitable à l'eau " qui " devrait être assuré à tous les habitants " (art. 5) ;

Rappelant les principes de la Déclaration de Madère sur la gestion durable des ressources en eau, adoptée par le CEDE le 17 avril 1999 ;

Constatant que la plupart des populations des pays Européens bénéficie déjà d'un accès à l'eau à un prix abordable ;

Reconnaissant que l'accès à l'eau pour tous devrait constituer un élément important des politiques de lutte contre la pauvreté ;

PROPOSE aux gouvernements et aux organisations internationales compétentes de reconnaître explicitement – dans les cadres national, communautaire et international – à toute personne le droit à l'eau conformément aux principes suivants :

1. Toute personne a droit à l'eau en quantité et de qualité suffisantes pour sa vie et sa santé ;
2. Les pouvoirs publics doivent adopter les mesures nécessaires pour favoriser l'accès à l'eau pour tous et exercer un contrôle sur les actions des divers organismes, publics ou privés, intervenant dans la gestion du service de l'eau ;
3. Au sein de chaque collectivité chargée du service de l'eau, les coûts du service doivent être répartis en sorte que chacun puisse bénéficier du droit à l'eau ;
4. Dans l'exercice de leurs activités, les acteurs économiques et les individus doivent respecter le droit à l'eau.

RECOMMANDE que les pouvoirs publics veillent à une tarification appropriée de l'eau potable par les organismes chargés du service de l'eau de sorte que ce bien continue d'être accessible pour chaque personne.

RECOMMANDE qu'une part importante de l'aide au développement soit consacrée à l'approvisionnement en eau potable et à l'assainissement des eaux usées dans les pays sous-équipés.

DÉCLARATION DE MADÈRE SUR LA GESTION DURABLE DES RESSOURCES EN EAU

(adoptée par le CEDE le 17 avril 1999)

Le Conseil Européen du droit de l'environnement (CEDE)

Considérant que l'eau est indispensable pour toute forme de vie,

Considérant que l'eau est une ressource qui devient rare et qui risque de s'épuiser et de se dégrader,

Considérant que l'eau est un bien écologique, social et économique qui peut devenir l'enjeu de conflits entre usagers,

Considérant l'importance de l'eau dans les systèmes biologiques et pour les activités humaines,

Considérant qu'il est nécessaire de promouvoir :

- la reconnaissance et la mise en œuvre d'un droit pour chacun d'accéder à l'eau potable,
- l'adaptation des activités humaines à la capacité de la ressource,
- le renforcement de la participation du public,

Considérant qu'il est nécessaire de prévenir, de maîtriser et de réduire les atteintes à l'eau et aux écosystèmes aquatiques,

Considérant l'évolution des systèmes juridiques nationaux, communautaire et internationaux,

Compte tenu des principes fondamentaux du droit de l'environnement tels qu'énoncés par des déclarations internationales, des traités internationaux – notamment les Conventions d'Helsinki de 1992 et de New York de 1997 intervenues dans le domaine de l'eau – et par la jurisprudence internationale,

PORTE À L'ATTENTION des autorités publiques et des institutions concernées la Déclaration suivante :

Article 1 : L'eau doit être utilisée de façon raisonnable et équitable dans un esprit de solidarité et en tenant compte du principe de développement durable. L'eau doit être considérée comme un patrimoine en partage entre tous les usagers de la ressource, le système aquatique et les écosystèmes associés. Sa gestion doit prendre en compte les risques d'inondations et les risques de sécheresse.

Il convient de mettre en place une gestion intégrée des eaux de surface, des eaux souterraines et des eaux associées qui respecte l'environnement dans son ensemble, qui prenne en compte l'aménagement du territoire et qui soit socialement équitable et économiquement rationnelle.

La gestion de l'écosystème doit viser à la conservation et à la protection du milieu aquatique qui est affecté par les variations de la quantité et de la qualité de la ressource.

Article 2 : Les autorités étatiques, régionales et locales ont l'obligation fondamentale de prévenir la dégradation et l'épuisement de la ressource en eau, en particulier en appliquant le principe de précaution. Les autorités étatiques, régionales et locales doivent établir l'inventaire des ressources en eau dont elles disposent et recueillir systématiquement des informations suffisantes concernant :

- la quantité et la qualité des eaux, compte tenu des utilisations auxquelles elles sont destinées,
- la pollution diffuse et l'eutrophisation,
- la dégradation de la diversité biologique,
- l'épuisement de la ressource (abaissement du niveau et de la qualité des eaux souterraines, assèchement des eaux superficielles et des zones humides).

Compte tenu des informations recueillies, elles doivent prendre des mesures propres à garantir une gestion durable de la ressource et adopter, le cas échéant, des mesures correctives pour restaurer ou améliorer la qualité de la ressource.

Article 3 : Les règles juridiques concernant la propriété, la possession et les usages de l'eau et son commerce doivent favoriser une utilisation raisonnable et équitable de la ressource et, en particulier, éviter les gaspillages et la dégradation de la qualité de l'eau. Elles doivent prendre en compte les fluctuations de la quantité et de la qualité de l'eau. Les quantités d'eau mises à la disposition des utilisateurs en période de disette doivent être limitées afin de préserver en tout cas :

- la fourniture d'eau pour les besoins humains essentiels ;
- la quantité minimale d'eau nécessaire pour protéger la diversité biologique et les écosystèmes.

Article 4 : Les autorités étatiques, régionales et locales doivent assurer une gestion planifiée de la ressource. Dans ce cadre, elles doivent favoriser la recherche et le développement des meilleures technologies disponibles et leur mise en œuvre ainsi que des procédures d'enquête

publique et d'étude d'impact, afin de réduire les gaspillages et les pollutions. La gestion des eaux souterraines doit faire l'objet d'une étroite coopération entre les autorités concernées.

Article 5 : Les autorités étatiques, régionales et locales devraient privilégier la gestion par bassin.

Les transferts d'eau inter-bassins doivent servir à la fois l'intérêt général et l'intérêt réciproque des usagers dûment informés et consultés en temps opportun en tenant compte de la nature des écosystèmes des bassins affectés. Les États devraient coopérer pour faciliter les transferts d'eau au plan international en vue de porter remède à des situations critiques.

Article 6 : Le public doit avoir accès à l'information relative à l'état général de la ressource. Il doit être dûment informé en temps utile et de manière appropriée des plans de gestion des eaux et des projets concernant l'utilisation de la ressource. La participation effective du public aux procédures de planification et aux décisions concernant l'eau doit être assurée. Des voies de recours doivent être disponibles aux personnes et organismes intéressés.

Article 7 : Nul ne peut être privé d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire à ses besoins essentiels.

Article 8 : Le principe pollueur-payeur doit être appliqué en matière de gestion de l'eau

La mise en œuvre d'instruments économiques peut contribuer à une gestion plus rationnelle de l'eau. En conséquence, des charges peuvent être imposées aux usagers pour réguler la consommation d'eau ou pour réduire la pollution des eaux par des rejets.

Article 9 : Les autorités étatiques, régionales et locales doivent veiller à ce que la comptabilité de l'approvisionnement en eau soit rendue publique et fasse apparaître entre autres les coûts par catégories d'usagers, les diverses aides reçues, les contributions gratuites en espèce ou en nature fournies par les municipalités ainsi que les transferts entre catégories d'usagers.

Article 10 : Conformément au principe utilisateur-payeur et sans préjudice du paiement des charges visées ci-dessus, l'utilisateur doit payer l'ensemble des coûts économiques liés à l'utilisation de la ressource. Des exceptions peuvent être consenties en ce qui concerne l'eau destinée à des besoins humains essentiels ainsi que dans les cas d'utilisations traditionnelles de caractère local.

Lorsqu'il est décidé de réduire les subventions en matière d'eau, il faut prévoir des périodes de transition permettant d'apporter des dérogations justifiées par des considérations sociales.

ANNEXE 2

LA CHARTE SOCIALE DE L' EAU

(adoptée par l'Académie de l'Eau en mars 2000)

Considérant que :

L'eau est un élément primordial et vital du développement économique et humain : alimentation, santé, activités de production, etc. dépendant toutes de sa qualité et de sa quantité. Son accès à tous doit être un droit imprescriptible.

Le coût de la mobilisation de l'eau augmente très vite avec la démographie, la concentration des hommes, la croissance de tous leurs besoins et des rejets polluants de leurs activités. L'eau est donc un bien économique et social car, si chacun doit en supporter le coût, la solidarité entre riches et pauvres doit s'y substituer pour les plus démunis.

La prise en compte de la demande exprimée par les utilisateurs est essentielle pour bâtir des projets économes évitant des surdimensionnements inutiles et onéreux. Aujourd'hui, une politique efficace nécessite la participation de tous les citoyens à sa définition et à son suivi.

La Charte sociale de l'eau est destinée à servir de guide aux responsables politiques, financiers et gestionnaires de l'eau, dans les pays industrialisés comme dans les pays en voie de développement, ainsi qu'aux associations représentatives des citoyens pour mettre en œuvre, en collaboration avec les usagers de l'eau, la gestion de l'eau la plus adaptée aux demandes et aux possibilités techniques et économiques des populations. Ses Recommandations et les moyens proposés doivent être adaptés à la culture de chacun des pays et à son économie.

La Charte Sociale de l'Eau recommande :

Aux responsables politiques, gestionnaires et financiers de l'eau, avant, pendant et après la mise en œuvre de chacune de leurs réalisations en matière d'eau, dans le périmètre concerné :

- d'identifier les différents interlocuteurs locaux à solliciter et à associer dès l'amont de la réalisation ;
- de procéder à l'évaluation des demandes des populations ;
- de veiller à la mise en œuvre de procédures de concertation et de négociation avec les populations et leurs représentants ;
- de définir et de mettre en place, en collaboration avec les populations et leurs représentants, les contenus et modes de leur participation ;
- de s'attacher à accompagner toute réalisation d'une politique adaptée d'éducation et d'information ;
- de procéder à l'évaluation régulière de l'adéquation entre offre et demande auprès des populations et de leurs représentants et d'organiser des échanges d'expériences entre les responsables des diverses actions de terrain partout dans le monde ;
- de jeter les bases d'un fonds financier entre le Nord et le Sud et des règles nécessaires pour rendre possible l'ensemble de ces actions, complétant sur ce point la solidarité qui doit se manifester entre pays développés et en voie de développement, avec l'appui et le soutien des organismes internationaux.

ANNEXE 3

CHARTRE EUROPÉENNE DES RESSOURCES EN EAU

Recommandation du Comité des Ministres aux pays membres
sur la Charte Européenne des ressources en eau
(adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe
le 17 octobre 2001, Rec(2001)14)

Le Comité des Ministres,

Rappelant son adoption de la Charte Européenne de l'eau le 26 mai 1967 ;

Rappelant sa décision CM/708/151298 confiant le soin au Comité pour les activités du Conseil de l'Europe en matière de diversité biologique et paysagère (CO-DBP) de considérer l'opportunité de réexaminer la Charte Européenne de l'eau ;

Considérant que l'eau est indispensable pour toute forme de vie ;

Considérant l'importance de l'eau dans les systèmes biologiques et la nécessité de protéger les écosystèmes aquatiques et associés, et en particulier les sols ;

Considérant que l'eau est à la fois un bien écologique, économique et social qui conditionne le développement durable ;

Considérant que la protection de l'eau relève de la responsabilité commune des États et de tous les utilisateurs ;

Considérant que l'accroissement de la demande en eau risque de conduire à la dégradation et à l'épuisement des ressources en eau, et à des conflits entre usagers, ainsi qu'entre États ;

Considérant que la gestion des ressources en eau constitue un domaine privilégié d'action des pouvoirs publics en partenariat avec les divers utilisateurs des ressources en eau ;

Compte tenu du développement des connaissances et de la prise de conscience croissante du public comme des gouvernants depuis l'adoption de la Charte Européenne de l'eau par le Conseil de l'Europe le 6 mai 1968 ;

Rappelant les instruments internationaux intervenus dans ce domaine et notamment la Convention d'Helsinki du 17 mars 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, et le Protocole de Londres du 17 juin 1999 sur l'eau et la santé, le chapitre 18 d'Action 21, adopté en juin 1992 à Rio de Janeiro, la Convention de Sofia du 29 juin 1994 concernant la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube, la Convention de New York du 21 mai 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, ainsi que la Convention de Berne du 12 avril 1999 relative à la protection du Rhin ;

Reconnaissant que la Directive 2000/60/CE du Conseil de l'Union Européenne du 23 octobre 2000 tient compte de la plupart des principes contenus dans la Charte Européenne de l'eau,

1. ADOPTE la Charte Européenne des ressources en eau, qui remplace la Charte Européenne de l'eau proclamée, à Strasbourg, le 6 mai 1968 ;
2. RECOMMANDE aux États membres de tenir compte de la Charte et d'appliquer ses principes dans le cadre de leur politique nationale.

CHARTRE EUROPÉENNE DES RESSOURCES EN EAU

1. Les ressources en eau douce doivent être utilisées conformément aux objectifs du développement durable, en tenant compte des besoins des générations présentes et futures.
2. L'eau doit faire l'objet d'une utilisation équitable et raisonnable dans l'intérêt général.
3. La politique et le droit de l'eau doivent protéger l'écosystème aquatique et les marécages.
4. Il appartient à chacun de veiller à préserver les ressources en eau et à en user avec prudence, conformément à la présente Charte.
5. **Toute personne a le droit de disposer d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire à ses besoins essentiels.**
6. Les acteurs publics et privés doivent mettre en œuvre une gestion intégrée des eaux de surface, des eaux souterraines et des eaux associées, qui respecte l'environnement dans son ensemble, qui prenne en compte l'aménagement du territoire et qui soit socialement équitable et économiquement rationnelle.

7. La gestion intégrée doit être fondée sur un inventaire des ressources en eau et tendre à veiller à leur protection, à leur conservation et, si nécessaire, à leur remise en état. En particulier, il faut prévenir toute nouvelle dégradation et l'épuisement de ces ressources, encourager le recyclage des eaux usées et, le cas échéant, limiter certaines utilisations.
8. La politique et le droit de l'eau doivent être fondés sur les principes de prévention, de précaution et de correction à la source, ainsi que sur le principe «pollueur-payeur». Ils doivent utiliser à ces fins des instruments réglementaires tels que les objectifs de qualité, les normes de rejet, les meilleures technologies disponibles ainsi que les instruments économiques compatibles avec la satisfaction des besoins essentiels de chacun.
9. Les ressources en eaux souterraines doivent faire l'objet d'une protection particulière et être utilisées de façon prioritaire pour la consommation humaine.
10. Les ressources en eau doivent faire l'objet d'une surveillance continue et leur état général doit être évalué régulièrement.
11. Les termes des concessions d'eau doivent être compatibles avec la présente Charte. Les concessions doivent être accordées pour une durée limitée et être soumises à réexamen périodique.
12. La consommation de l'eau à grande échelle dans les processus agricoles ou industriels doit être évaluée avec soin et contrôlée en vue de mieux protéger l'environnement et d'éviter des utilisations non durables.
13. Au niveau étatique, les autorités centrales, régionales et locales doivent adopter et mettre en œuvre des plans de gestion des eaux dans un esprit de solidarité et de coopération. Ces plans devraient s'inscrire dans le cadre du bassin hydrographique.
14. Les décisions relatives à l'eau doivent prendre en compte les conditions particulières aux niveaux régional ou local et être mises en œuvre par les pouvoirs publics compétents les plus proches des zones concernées en conformité avec les plans de gestion des eaux.
15. Les États doivent coopérer, de préférence au sein d'institutions permanentes, pour parvenir à une gestion équitable et raisonnable des cours d'eau internationaux et des autres ressources en eau partagées en conformité avec le droit international et les principes de la présente Charte.
16. Le public doit avoir accès aux informations relatives à l'état des ressources en eau.
17. Le public doit être informé en temps utile et de manière appropriée des plans de gestion des eaux et des projets concernant l'utilisation des ressources en eau. Il a le droit de participer de manière effective aux procédures de planification et de décision concernant l'eau.

18. Les personnes et organismes intéressés doivent disposer de voies de recours à l'égard de toute décision en rapport avec les ressources en eau.
19. **Sans préjudice du droit à l'eau pour satisfaire aux besoins essentiels, la fourniture d'eau est soumise à paiement en vue de couvrir les coûts économiques liés à la production et à l'utilisation des ressources en eau.**

ANNEXE 4

QUELQUES CITATIONS SUR LE DROIT À L'EAU POUR TOUS

Les citations suivantes concernent le droit à l'eau tel qu'exprimé dans de nombreux textes internationaux et déclarations officielles. Il apparaît que le droit à l'eau figure à la fois dans des accords internationaux, des décisions obligatoires et des recommandations d'organisations internationales. La liste n'est pas exhaustive.

Selon la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (art. 25) :

“Toute personne a droit à un **niveau de vie suffisant** pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires”.

En 1966, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) stipule 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” (art.11.1).

“Les États... reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre. **Les mesures que les États prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre les mesures nécessaires pour assurer :... b) l'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu...**” (art.12).

En 1969, la Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social adoptée par l'Assemblée Générale des Nations unies (Résolution 2542 (XXIV) du 11 décembre 1969) met l'accent sur “la réalisation des principaux objectifs suivants :

“10.f) procurer à tous, et en particulier aux personnes à faibles revenus et aux familles nombreuses, des logements et des services collectifs satisfaisants”.

En 1972, lors de la Conférence de Stockholm sur l'environnement, les États adoptent la Déclaration de Stockholm selon laquelle :

“L'homme a un droit fondamental...à des conditions de vie dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être”.

En 1977, lors de la Conférence des Nations Unies sur l'eau (Mar del Plata), il a été convenu que :

“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”.

En 1979, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes stipule que :

“Les États leur assurent :
h) de bénéficier de conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne le logement, l'assainissement, l'approvisionnement en électricité et en eau, les transports et les communications”.

En 1981, les Nations unies ont lancé une décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement pour mettre en vigueur l'objectif que :

“All people, whatever their stage of development and their social and economic conditions, have the right to access to drinking water in quantities and of a quality equal to their basic needs”.

En 1981, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Banjul) affirme que :

“Tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement” (art. 24).

En 1984, les États membres de l'OMS adoptent une “Politique de santé pour tous”. qui contient l'objectif :

“D'ici l'an 2000, toutes les populations de la Région devraient disposer d'un approvisionnement satisfaisant en eau potable”.

En 1986, l'Assemblée générale des Nations unies adopte la Déclaration sur le développement selon laquelle :

“Les États doivent prendre, sur le plan national, toutes les mesures nécessaires pour la réalisation du droit au développement et ils assurent notamment l'égalité des chances de tous dans l'accès aux ressources de base, à l'éducation, aux services de santé, à l'alimentation, au logement, à l'emploi et à une répartition équitable du revenu” (art. 8. 1).

En 1988, 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 en vigueur depuis novembre 1999) précise que :

“Chacun a droit de vivre dans un environnement sain et d'avoir accès aux services publics de base” (art. 11.1).

En 1989, la Convention sur les droits de l'enfant prescrit que :

“Les États prennent les mesures appropriées pour lutter contre la maladie... grâce à la fourniture...d'eau potable” (art.24).

En 1989, la Convention de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants précise que :

“Les droits des peuples intéressés sur les ressources naturelles dont sont dotées leurs terres doivent être spécialement sauvegardés” (art.15.1).

Ce texte vise en particulier les ressources en eau.

En 1990, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (Addis-Abeba) 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”.

En 1990, l'Assemblée générale des Nations unies adopte une résolution selon laquelle elle :

“Reconnaît que toutes les personnes ont droit de vivre dans un environnement propre à assurer leur santé et leur bien-être” (Rés. A/RES/45/94, 14 déc.1990).

En 1990, lors du Sommet de Dublin, les Chefs d'État et de Gouvernement de l'Union Européenne ont convenu que :

“L'action (de la Communauté et de ses États membres)...doit avoir pour objectif de garantir aux citoyens le droit à un environnement propre et sain”.

En 1990, les ONG internationales ont adopté la Charte de Montréal sur l'eau potable et l'assainissement selon laquelle :

“Toute personne a le droit d'avoir accès à l'eau en quantité suffisante, afin d'assurer ses besoins essentiels”.

En 1992, la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement adopte la Déclaration de Dublin qui comporte le principe suivant :

“Principe No. 4 - L'eau, utilisée à de multiples fins, a une valeur économique et devrait donc être reconnue comme bien économique. En vertu de ce principe il est primordial de reconnaître le **droit fondamental** de l'homme à une eau salubre et une hygiène adéquate pour un prix abordable.”

En 1992, lors de la Conférence de Rio (CNUED), les Gouvernements adoptent la Déclaration de Rio selon laquelle

“Les êtres humains...ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature”.

Ils adoptent également le Programme Action 21 qui comprend de multiples références aux éléments du droit à l'eau pour tous. Les citations suivantes sont particulièrement pertinentes.

18.47. “Le principe de base, accepté d'un commun accord, était que 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”.

18.48. “La Déclaration de New Delhi (adoptée à la Conférence mondiale sur l'eau salubre et l'assainissement pour les années 90, New Delhi, septembre 1990) a souligné la nécessité de fournir de manière durable un approvisionnement suffisant en eau potable et des services

d'assainissement convenables à tous, et mis l'accent sur l'approche consistant à assurer "**un minimum pour tous, plutôt qu'un maximum pour quelques-uns**".

18.58. "Tous les États pourraient, en fonction de leurs capacités et des ressources disponibles...fixer les objectifs ci-après :

- a) Faire en sorte qu'en l'an 2000 au plus tard, **tous les citoyens** disposent d'au moins 40 litres d'eau salubre par jour et que 75 % d'entre eux bénéficient de services d'assainissement à leur domicile ou au voisinage de celui-ci."

3.8. " Les gouvernements... devraient élaborer des mesures qui permettraient, directement ou indirectement, de : ...

- p) Assurer **aux pauvres** l'accès à l'eau potable et à l'hygiène" ;

6.12. " Il est recommandé à tous les pays concernés de se donner les buts énoncés ci-après: ... continuer à œuvrer pour assurer à **tous** l'accès à l'eau potable et à des moyens hygiéniques de traitement des excréments".

7.41. "Dans la mise en place d'une infrastructure environnementale, tous les pays devraient, selon que de besoin :

- d) Encourager les politiques visant à recouvrer le coût réel des services d'infrastructure tout en reconnaissant la nécessité de trouver une formule appropriée (y compris des subventions) pour que **tous** les ménages bénéficient des services de base" ;

18.8. "La gestion intégrée des ressources en eau est fondée sur l'idée que l'eau fait partie intégrante de l'écosystème et constitue une ressource naturelle et un **bien social et économique** dont la quantité et la qualité déterminent l'affectation. A cette fin, les ressources en eau doivent faire l'objet de mesures de protection tenant compte du fonctionnement des écosystèmes aquatiques et de la pérennité de la ressource et visant à satisfaire ou à concilier les besoins en eau aux fins des activités humaines. Dans la mise en valeur et l'utilisation des ressources en eau, il faut donner la priorité à la satisfaction des **besoins fondamentaux** et à la protection des écosystèmes. Toutefois, au delà de ces exigences, les utilisateurs devraient payer un juste prix".

18.15. "Comme il est désormais admis que l'eau est un bien social et économique, les différentes options dont on dispose pour la **facturer** aux divers groupements d'usagers (ménages, groupes urbains, industriels, utilisateurs agricoles, etc.) devront être examinées plus avant et expérimentées".

18.16. "L'eau étant une ressource limitée, il faut, si l'on veut l'exploiter durablement, prendre tous les coûts en compte au stade de la planification et de la mise en valeur. Il faut notamment considérer les avantages escomptés au regard des dépenses d'investissement et d'exploitation, des coûts afférents à la protection de l'environnement et des coûts marginaux de substitution correspondant à la meilleure utilisation possible de l'eau. Cela ne veut pas dire que la totalité du coût économique doit être imputée à tous les bénéficiaires, mais la **tarification devra autant que possible traduire le coût réel** de l'eau, utilisée en tant que bien économique, ainsi que la **capacité de paiement des collectivités**".

18.59. "Tous les États pourraient, en fonction de leurs capacités et des ressources disponibles, et dans le cadre de la coopération bilatérale ou multilatérale, notamment avec l'Organisation des Nations Unies ou d'autres organisations compétentes, selon les besoins, mener à bien les activités ci-après.... ii) Satisfaire les **besoins fondamentaux** en eau de la population urbaine".

En 1992, le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels a précisé dans un commentaire du Pacte concernant le “logement suffisant” (art.11.1) que ce terme incluait “disponibility of services, affordability, habitability” et que tous les bénéficiaires du droit au logement suffisant “devraient avoir accès à l’eau potable”.

En 1993, l’UICN développe un projet de Pacte international sur l’environnement et le développement. L’art.29 concerne l’élimination de la pauvreté et précise que les États prennent les mesures qui contribuent à l’élimination de la pauvreté notamment “les mesures de fourniture d’eau potable”.

En février 1994, la France organise une réunion internationale qui adopte les Recommandations de Sophia Antipolis aux termes desquelles :

“Toute personne, quelles que soient ses conditions de vie ou ses ressources, a le droit imprescriptible de boire une eau saine” ;

“Des mécanismes de péréquation entre les différentes couches de population urbaine doivent être mises en place. Une part de subvention peut cependant s’avérer nécessaire”.

Au cours de cette réunion, Mme Simone Veil, ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville déclare :

“Le libre accès à une eau saine est un droit de l’homme quel que soit le degré ou la forme de l’urbanisation”.

En mars 1994, la Conférence internationale de Noordwijk “Drinking water supply and environmental sanitation” adopte une déclaration aux termes de laquelle :

“Toute personne, quelles que soient ses conditions de vie ou de ressources, a droit à boire une eau saine”.

En 1994, la Conférence internationale sur la population et le développement adopte les Principes du Caire qui comprennent le Principe 2 selon lequel :

“Les êtres humains... ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature... Les individus ont droit à un niveau de vie suffisant pour eux-mêmes et leur famille, y compris une alimentation, des vêtements, un logement, un approvisionnement en eau et un système d’assainissement adéquats.”

La Charte Sociale Européenne (révisée, 1996) prescrit que :

“Les Parties s’engagent à prendre des mesures destinées à favoriser l’accès au logement d’un niveau suffisant et à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas des ressources suffisantes” (art. 31).

Un logement d’un niveau suffisant implique la disponibilité de l’eau.

En avril 1997, le Symposium sur l’eau, la ville et l’urbanisme organisé par l’Académie de l’eau (France) et le Programme Hydrologique International de l’Unesco adopte la Déclaration de Paris selon laquelle :

“Une politique sage de tarification de l’eau reconnaissant la valeur économique de l’eau mais ayant aussi une sensibilité sociale représente une composante essentielle. Des subventions mal conçues favorisant l’urbain au détriment de la population rurale, ou les résidents les plus aisés

au détriment des moins favorisés (qui pourraient acheter l'eau auprès des vendeurs) ne devraient plus subsister”.

En décembre 1997, les Ministres chargés de l'eau, de l'urbanisme et de l'environnement de la région Afrique inscrivent dans leur Déclaration du Cap :

“La promotion de l'application de tarifs réalistes pour l'eau et les services d'hygiène accompagnés d'une tarification préférentielle pour les groupes à bas revenus, par exemple des avantages tarifaires, des péréquations, etc.”.

En janvier 1998, la Conférence de Harare “Stratégie de gestion de l'eau” organisée dans le cadre de la Commission pour le développement durable conclut que :

“Si l'on veut que la fourniture d'eau soit durable, il faut que tous les coûts en soient couverts. Des subventions pour des groupes spécifiques, généralement les plus pauvres, peuvent être considérées comme souhaitables dans certains pays.”

Lors de sa sixième réunion (New York, avril 1998), la Commission pour le développement durable des Nations unies adopte une décision 6/1 selon laquelle :

“Il est indispensable de se préoccuper en priorité de la dimension sociale de la gestion des eaux douces et donc d'élaborer une approche intégrée de la question qui favorise un développement durable véritablement axé sur la population, en fonction des besoins locaux. Il importe de veiller à une utilisation équitable et responsable des ressources en eau lorsqu'on élabore des approches stratégiques de gestion intégrée à tous les niveaux, notamment en répondant aux besoins des **pauvres**. La mise en valeur, la gestion, la protection et l'utilisation des ressources en eau dans le souci de contribuer à l'élimination de la pauvreté et à la promotion de la sécurité alimentaire doivent rester des objectifs essentiels.”

La Commission “exhorte les gouvernements, lorsqu'ils utilisent des instruments économiques pour décider de l'allocation des ressources en eau, à prendre en compte les besoins des groupes vulnérables, des enfants, des communautés locales et des **pauvres** et à s'inspirer de certaines considérations ayant trait aux exigences écologiques, à l'efficacité, à la transparence et à la justice et, en fonction des conditions spécifiques qui prévalent dans chaque pays, aux niveaux national et local, au principe du pollueur payeur”.

La Commission constate que “Dans les pays en développement, les pouvoirs publics continuent de jouer un rôle important dans la répartition des ressources en eau douce. Il importe de répondre aux besoins et de couvrir les coûts de manière responsable et transparente. On pourrait mettre en place des systèmes de recouvrement des coûts ou mobiliser une partie des finances publiques. Les coûts pourraient être recouverts progressivement par les compagnies de distribution d'eau ou par le secteur public, en tenant compte des conditions propres à chaque pays. Dans certains pays, des **subventions devront être accordées de manière transparente à certains groupes, notamment les pauvres**”.

En mars 1998, la Conférence internationale eau et développement durable (CIEDD), réunie à Paris à l'Unesco, adopte une déclaration selon laquelle :

“Nous, Ministres et Chefs de délégations... nous engageons à appuyer la mise en œuvre des lignes directrices suivantes....

La mise en place progressive du recouvrement des coûts directs et indirects des services, tout en protégeant les utilisateurs à bas revenu, devrait être encouragée.”

L'Atelier n°3 sur les moyens de financement appropriés a conclu qu'il fallait "prendre de manière transparente, les mesures nécessaires, notamment de péréquation, pour éviter une gestion des services conduisant à une limitation de l'accès à l'eau pour les usagers à bas revenu".

Le même mois, la Fondation allemande pour le développement international organise un Forum de dialogue international sur "La politique mondiale de l'eau, coopération pour la gestion transfrontière des ressources en eau" qui adopte une Déclaration dite de Petersberg selon laquelle :

"L'eau devrait être considérée comme un bien économique et collectif. En utilisant les instruments économiques, il convient de concilier de manière harmonieuse les objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Cela implique que ces instruments soient soigneusement sélectionnés et utilisés compte dûment tenu des objectifs de justice sociale et de la politique environnementale tout en contribuant au recouvrement des coûts grâce à des tarifs d'eau appropriés. L'utilisation de ces instruments devra également tenir compte des effets négatifs subis par les ménages à faible revenu".

En 1998, la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement reconnaît :

"Le droit de chacun de vivre dans un environnement sain propre à assurer sa santé et son bien-être".

En avril 1999, le Conseil Européen du Droit de l'Environnement adopte à Madère une Déclaration sur la gestion durable des ressources en eau qui se prononce en faveur du

"droit pour chacun d'accéder à l'eau potable".

Elle précise que : "Nul ne peut être privé d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire à ses besoins essentiels".

En juin 1999, le Protocole sur l'eau et la santé (Londres) reconnaît dans son préambule que :

"La disponibilité d'eau en quantité et d'une qualité suffisantes pour répondre aux besoins fondamentaux de l'homme est indispensable aussi bien pour une amélioration de la santé que pour un développement durable".

Selon l'Art. 5 : "Les Parties sont guidées en particulier par les principes et orientations ci-après : ... un accès équitable à l'eau, adéquat du point de vue aussi bien quantitatif que qualitatif, devrait être assuré à tous les habitants, notamment aux personnes défavorisées ou socialement exclues". Selon l'Art.4.2. "Les Parties prennent toutes les mesures appropriées pour assurer...un approvisionnement adéquat en eau potable...un assainissement adéquat...". Selon l'Art. 6.1, "Les Parties poursuivent les buts suivants : a) l'accès de tous à l'eau potable ; b) l'assainissement pour tous...".

En 1999, l'OCDE, dans le cadre de l'Examen des performances environnementales de la Russie recommande "d'augmenter progressivement les prix de l'eau afin de couvrir les coûts réels en tenant compte des possibilités financières des usagers" et, dans le cadre de l'Examen de la Turquie, de "s'attacher davantage à assurer la vérité des prix, en accordant l'attention requise aux besoins particuliers des populations défavorisées pour les ressources naturelles".

En 2000, l'Académie de l'Eau adopte la Charte sociale de l'eau qui comporte le principe : "l'accès à tous doit être un droit imprescriptible".

En mars 2000, la Déclaration ministérielle de La Haye sur la sécurité de l'eau au 21ème siècle se fixe l'objectif :

“l'accès de tous à suffisamment d'eau potable à un prix raisonnable pour mener une vie saine et productive”. Elle reconnaît que l'accès à l'eau et à l'assainissement sont des “besoins humains de base essentiels à la santé et au bien-être”. Les Ministres ont aussi décidé de tenir compte “des besoins fondamentaux des pauvres et des plus défavorisés”.

En avril 2000, le Conseil Européen du Droit de l'Environnement adopte une résolution sur le droit à l'eau qui proclame que

“Toute personne a droit à l'eau en quantité et de qualité suffisantes pour sa vie et sa santé”.

En septembre 2000, l'Assemblée générale des Nations unies adopte la Déclaration du Millénaire (A/RES/55/2) selon laquelle :

“Nous, Chefs d'État et de gouvernement, **nous décidons**... de réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion des personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer”.

Cette décision constitue un important engagement des États car elle requiert un renforcement des moyens actuellement disponibles.

En octobre 2000, l'Union Européenne adopte une Directive établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau qui traite, entre autres, de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau. Selon l'art.9, les “États Membres peuvent tenir compte des effets sociaux, environnementaux et économiques de la récupération” des coûts de l'eau. Ce texte autorise des tarifs sociaux.

En octobre 2000, les Ministres des pays de l'OCDE et des États de la CEI (ex-URSS) réunis par l'OCDE à Almaty conviennent que :

“The public should be actively engaged in the process of reforming the urban waste water system... In this way, the **rights of the citizens** to a healthy environment and the consumers' right to clean and affordable water can be ensured”.

En octobre 2001, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe revise la Charte Européenne de l'eau de 1968 et proclame que :

“Toute personne a le droit de disposer d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire à ses besoins essentiels”.

* * *

CONSEIL EUROPÉEN DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (CEDE)

EUROPEAN COUNCIL ON ENVIRONMENTAL LAW (ECEL)

CONSELHO EUROPEU DO DIREITO DO AMBIENTE (CEDA)

Statut : le CEDE est une association scientifique de droit portugais qui réunit des juristes indépendants, spécialisés en droit de l'environnement (universitaires et praticiens).

Composition : actuellement 36 membres (président, secrétaire générale, trois membres fondateurs, trente membres et membres suppléants élus provenant des quinze États membres de l'Union Européenne, un représentant du Conseil international du droit de l'environnement) ainsi que des observateurs de trois organisations internationales et des experts.

Président : Alexandre Kiss, Strasbourg

Date de création : 1974 à Strasbourg ; nouveau statut adopté en 1995 à Funchal à la suite d'un accord signé avec le Gouvernement de la Région autonome de Madère.

Siège social : Madeira Tecnopolo, Funchal (Madère), Portugal.

Activités : le CEDE organise au minimum quatre réunions par an pour étudier les aspects juridiques de problèmes posés par la protection de l'environnement. Il organise aussi des réunions élargies sous forme de conférences ou de colloques internationaux. Il prépare des avis et publie des études.

Les destinataires des avis sont des gouvernements Européens ainsi que des organisations internationales (Commission, Conseil de l'Union Européenne, Conseil de l'Europe, OCDE, Commission des droits de l'homme, etc.).

Statut d'observateur : le CEDE a été représenté à des séances de la Commission des droits de l'homme et de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, ainsi qu'au Second Forum Mondial de l'Eau tenu à La Haye en mars 2000.

Derniers travaux (1998-2000) : résolutions concernant la gestion des ressources en eau et le droit à l'eau, préparation d'un accord relatif à la protection de l'environnement dans les îles de la Macaronésie, résolution sur la gestion des déchets dans les régions ultrapériphériques de l'Union Européenne. Etude de droit comparé pour la Commission de la Communauté Européenne sur l'accès à la justice en cas de violation des règles protégeant l'environnement. Adoption d'un commentaire sur l'article 37 relatif à la protection de l'environnement figurant dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne.

Activités prévues pour 2001 : développement de l'accord pour les îles de la Macaronésie, voies de recours extra-judiciaires.

Publications récentes : Ouvrages sur « Technologie et droit international » et « Nouvelles technologies et droit de l'environnement marin » ; Articles parus dans *Environmental Policy and Law* et dans la *Revue Européenne du droit de l'environnement*. En cours de publication : Accès à la justice dans les pays membres de la Communauté Européenne ; Travaux du CEDE de 1974 à 2000.

Sites web : http://www.madinfo.pt/organismos/aream/cede_fr.html

http://www.aream.pt/cede_fr.html