



Assemblée générale

Distr. générale
5 août 2015
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trentième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement

Résumé

L'accès aux services de l'eau et de l'assainissement à un coût abordable est essentiel à la réalisation du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement. Pourtant, la question de l'accessibilité économique ne reçoit pas toujours l'attention qu'elle mérite. Le présent rapport tente de combler cette lacune et de définir la notion d'accessibilité économique dans la perspective des droits de l'homme, en montrant combien il importe d'établir des normes concrètes d'appréciation de l'accessibilité, y compris concernant les populations qui n'ont pas accès aux réseaux officiels. Il analyse la notion d'accessibilité économique dans le contexte plus large de la viabilité environnementale et économique et les conséquences des interruptions de services pour incapacité de paiement. Le rapport indique qui, dans la pratique, bénéficie du financement public de ces services, puis passe en revue les différents systèmes garantissant un accès d'un coût abordable pour tous, aussi bien ceux financés par les fonds publics que par des politiques tarifaires adéquates, ainsi que leurs avantages et inconvénients. Enfin, le rapport souligne l'importance de la réglementation et du contrôle de l'accessibilité économique, puis présente des conclusions et des recommandations.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Coûts associés à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène	6
A. Les différents types de coûts	6
B. Coûts de la corruption	7
C. Le coût de la mauvaise gouvernance	8
D. Le prix de l'inaction	8
III. Comprendre l'accessibilité économique	9
A. Définir l'accessibilité économique et établir des normes	9
B. Concilier l'accessibilité économique avec la viabilité environnementale et économique	10
C. Interruptions dues à de services inabordables	11
IV. Mécanismes visant à garantir l'accessibilité économique	12
A. Financement public des services de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène : qui en sont les bénéficiaires?	12
B. Faire en sorte que les financements publics bénéficient aux plus démunis	15
C. Difficultés liées au ciblage	16
D. Subventions basées sur les revenus, la situation géographique et les formes d'accès	17
E. Socles de protection sociale	18
F. Garantir l'accessibilité des services par des politiques tarifaires adaptées	19
G. Participation	21
V. Réglementation et contrôle	21
A. Encadrer la fourniture des services pour en garantir l'accessibilité économique	22
B. Contrôler l'accessibilité économique	23
VI. Conclusion et recommandations	24

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application de la résolution 24/18 du Conseil des droits de l'homme. L'accès aux services de l'eau et de l'assainissement à un coût abordable est essentiel à la réalisation du droit à l'eau et à l'assainissement. Si ces services sont disponibles mais qu'ils sont trop coûteux, les populations qui sont dans l'incapacité de se procurer des quantités d'eau suffisantes, notamment pour le bon entretien des latrines, sont contraintes de se tourner vers des sources ou des pratiques moins onéreuses mais moins salubres ou de sacrifier d'autres droits fondamentaux tels que les droits à l'alimentation, au logement, à la santé ou à l'éducation. La question de l'accessibilité économique des services de l'eau et de l'assainissement ne reçoit cependant pas toujours l'attention qu'elle mérite. Étant donné que les individus ne ménagent aucun effort pour se procurer l'eau nécessaire à leur survie et à la santé, on suppose souvent qu'ils y parviendront même en l'absence de soutien de l'État. En outre, en matière de surveillance, on part parfois du principe que ces services sont disponibles, sans se poser la question de savoir si les populations ont effectivement les moyens d'y avoir accès. Les conséquences de cette omission sur la vie, le bien-être et les droits de l'homme sont dévastatrices.

2. Garantir l'accessibilité économique des services de l'eau et de l'assainissement est une question complexe qui exige diverses interventions dans différents contextes. La capacité qu'ont les individus d'assumer le coût des services de l'eau et de l'assainissement est fonction de leur situation socioéconomique et du mode de fourniture des services. Les États doivent trouver les moyens de faire en sorte que ces services soient d'un coût abordable, particulièrement pour les personnes et les communautés les plus défavorisées, tout en assurant leur viabilité globale.

3. Le présent rapport examine la question de l'accessibilité économique au niveau des ménages. Les obligations qui incombent à l'État pour garantir l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les institutions – comme les écoles, les centres de santé et les établissements pénitentiaires – ou sur le lieu de travail et dans les espaces publics à un coût abordable sont également fondamentales, même si elles échappent à l'objet du présent rapport. Les obligations de l'État dans le cadre institutionnel sont différentes, celui-ci pouvant être tenu de fournir directement ces services aux organismes publics. Quoi qu'il en soit, les enfants, les femmes et les hommes ne devraient jamais être privés d'accès à l'eau et à l'assainissement à l'extérieur du foyer.

4. Sous l'angle des droits de l'homme, le premier élément dont doivent tenir compte les autorités en matière de financement public et de politique de tarification des services de l'eau et de l'assainissement est que ces derniers doivent être d'un coût abordable pour tous. Cette approche diffère sensiblement de l'analyse purement économique de la question, qui met plutôt l'accent sur l'aspect lié au recouvrement des coûts, total ou partiel. La perspective économique et l'optique des droits de l'homme ne sont pas inconciliables mais en vertu de cette dernière, l'eau et l'assainissement doivent être fournis à un coût abordable pour tous, quels que soient les moyens financiers de chacun, ce qui implique une refonte des instruments économiques.

5. Bien que le cadre des droits de l'homme ne précise pas quelles mesures concrètes doivent être prises pour assurer la réalisation des droits de l'homme, il donne d'importantes orientations à cette fin. Si l'on compare l'exercice du droit à l'eau et à l'assainissement et celui d'autres droits socio-économiques, différents modèles de financement émergent. Pour soutenir leur système de santé, certains pays ont recours aux deniers publics tandis que d'autres le font grâce aux cotisations individuelles. On considère généralement que la réalisation du droit à l'alimentation repose dans une large mesure sur l'individu; or, en vertu du cadre des droits de

l'homme, les États sont tenus d'aider les personnes qui en ont besoin et peuvent fixer le prix des denrées alimentaires de première nécessité afin de veiller à ce que leur prix demeure abordable pour tous. Pour assurer l'exercice du droit à l'éducation, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit expressément que l'enseignement primaire doit être accessible gratuitement à tous et que l'enseignement aux niveaux secondaire et supérieur doit être rendu accessible à tous par l'instauration progressive de la gratuité, ce qui suppose un financement public de l'éducation. La réalisation du droit à l'eau et à l'assainissement repose sans doute sur différentes sources de financement. D'un point de vue environnemental, tarifier la consommation d'eau est un moyen de décourager la surconsommation mais, d'un autre côté, l'eau et l'assainissement ont une telle importance pour la santé publique que le financement public prend ici tout son sens. L'assainissement, en particulier, a une incidence sur le droit de toute personne d'avoir accès à une fosse d'aisance ou à des toilettes, mais aussi sur la réalisation d'autres droits, comme le droit à la santé (voir le rapport sur l'assainissement de l'experte indépendante chargée d'examiner la question des obligations en rapport avec les droits de l'homme qui concernent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement (A/HRC/12/24, par. 23 à 29), et le rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement relatif à la gestion des eaux usées (A/68/264). L'État a donc un rôle important à jouer pour faire en sorte que les ressources nécessaires soient dirigées vers la prestation des services et subventionner ceux dont le coût serait autrement inabordable.

6. Le cadre des droits de l'homme n'exclut cependant pas de financer la fourniture des services de l'eau et de l'assainissement grâce aux recettes provenant des tarifs pratiqués et des contributions des utilisateurs. Ces services ne doivent pas nécessairement être fournis gratuitement. Le cadre des droits de l'homme admet la nécessité de lever des fonds pour garantir l'accès universel aux services. L'accès gratuit de chacun à l'eau et à l'assainissement pourrait porter préjudice aux ménages à faible revenu en privant les gouvernements et les prestataires des recettes dont ils ont besoin pour étendre et assurer le service, et partant, menacer la viabilité globale du système sur le plan économique ou la capacité de l'État à protéger les autres droits de l'homme et à remplir ses obligations dans ce domaine. De plus, les systèmes de gratuité de l'eau acheminée par les réseaux publics tendent à ne bénéficier qu'à ceux qui y sont raccordés. Or, étant donné que dans les pays en développement, la plupart des personnes et communautés pauvres et marginalisées n'ont pas accès aux réseaux officiels d'approvisionnement en eau, elles ne sont pas en mesure d'avoir gratuitement accès à l'eau distribuée par les réseaux. Dans l'optique des droits de l'homme, les fonds publics doivent être mobilisés pour étendre les services aux plus démunis et veiller à ce que ces services soient d'un coût abordable.

7. Lorsque les populations n'ont pas les moyens de payer l'accès aux services de l'eau et de l'assainissement, le cadre des droits de l'homme exige d'ailleurs que la gratuité du service soit financée autrement que par les contributions des utilisateurs. Pour garantir l'accessibilité et la viabilité financières des services de l'eau et de l'assainissement, les États devraient aller au-delà de l'application de tarifs et se tourner vers un système plus large de financement, alimenté notamment par des impôts et des subventions ainsi que par des subventions croisées provenant des recettes publiques ou de différents systèmes de tarification [voir le rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement consacré aux ressources disponibles pour la réalisation du droit à l'eau et à l'assainissement (A/66/255)].

8. Le droit à l'eau et à l'assainissement a des conséquences importantes sur la façon dont les fonds sont levés. Dans la perspective des droits de l'homme, la procédure de fixation tarifaire et d'allocation de subventions doit être encadrée, tant sur la forme que sur le fond, et respecter les principes des droits de l'homme que sont la

transparence, l'accès à l'information, la participation et l'obligation de rendre des comptes. Ainsi, les États sont tenus de veiller à ce que le coût de l'accès à l'eau et à l'assainissement soit à la fois abordable et adapté aux besoins des personnes et des communautés marginalisées et vulnérables. L'objectif de viabilité financière au niveau macroéconomique ne devrait jamais conduire à des situations où certains individus n'ont pas les moyens d'accéder aux services. Pour apprécier l'accessibilité des services, il faut prendre en compte tous les droits de l'homme et les dépenses nécessaires à leur réalisation. Cela est d'autant plus important dans le contexte des mesures d'austérité qui ont sensiblement appauvri les populations¹. En période de crise économique et financière, particulièrement, les décisions d'appliquer une tarification ou une hausse des tarifs doivent être mûrement réfléchies. Les hausses de prix se produisant dans un contexte de montée du chômage et de réduction des dépenses sociales, nombreux sont ceux qui n'ont plus les moyens d'accéder à des services indispensables.

9. Déterminer quelles pratiques sont les plus efficaces pour atteindre l'accessibilité économique suppose souvent de disposer d'études ciblées analysant toutes les variables susmentionnées, qui vont de l'évaluation des types de services accessibles à la recherche d'une utilisation plus efficiente des dépenses publiques. La France, membre de la Commission économique pour l'Europe (CEE) et État signataire du Protocole sur l'eau et la santé, a entrepris une étude portant sur les différents systèmes de tarification et de subvention afin de déterminer le meilleur moyen d'assurer l'accessibilité économique des services².

10. Les débats sur l'accessibilité économique mettent souvent l'accent sur les tarifs pratiqués en cas de raccordement au réseau d'approvisionnement. Les difficultés sont certes importantes, mais on oublie que de nombreuses personnes vivent dans des zones défavorisées au sein de communautés marginalisées qui n'ont pas accès aux réseaux publics et recourent à des systèmes individuels ou collectifs, souvent non officiels, d'assainissement et d'approvisionnement en eau. On estime que près de 25 % de la population urbaine d'Amérique latine et quasiment 50 % de la population urbaine d'Afrique dépendent dans une certaine mesure de petits fournisseurs de services non officiels³.

11. Bien souvent, les coûts de ces services de moindre qualité sont plus élevés, ce qui complique plus encore les débats sur l'accessibilité économique. Étant donné que les fournisseurs informels ne sont pas, par définition, tenus de fournir des services de qualité ou à un coût abordable, ils fixent les prix à un niveau acceptable pour le marché ou convenu entre les partenaires du secteur (y compris par des pratiques assimilables à des ententes). Pour les habitants de ces communautés défavorisées, payer la fourniture de services classiques est souvent l'occasion opportune de bénéficier d'un service plus régulier et de meilleure qualité, et dans bien des cas à bien meilleur marché. Ces considérations doivent être au cœur des débats si l'on veut trouver des solutions pour assurer un accès au service d'un coût abordable pour tous.

¹ Voir Parlement européen, Direction générale des politiques internes de l'Union, « The Impact of the Crisis on Fundamental Rights across Member States of the EU - Country Report on Ireland » 2015, disponible à l'adresse suivante : [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2015\)510016](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2015)510016), p. 65.

² Ministère français de l'écologie, du développement durable et de l'énergie – Groupe d'experts de l'accès équitable à l'eau et à l'assainissement, 2015, disponible à l'adresse suivante : http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2015/WAT/05May_11-12_Paris/Meunier_FranceMEDD_ExperimentationSocialTariffs.pdf.

³ Laura Sima et Menachem Elimelech, « The informal small-scale water services in developing countries », in *Water and sanitation-related diseases and the environment: Challenges, interventions, and preventive measures*, Janine M. H. Selendy (dir. publ.) (Wiley-Blackwell, 2011), p. 231.

12. Dans ces conditions, le présent rapport passe en revue les différentes dépenses que les utilisateurs et les ménages doivent consentir pour avoir accès à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène. Il vise à définir la notion d'accessibilité économique sous l'angle des droits de l'homme et montre combien il importe d'établir des critères pratiques d'appréciation de l'accessibilité. Il replace cette notion dans le contexte plus large de la viabilité environnementale et économique et analyse les répercussions des coupures de service pour incapacité de paiement. Le rapport indique quels sont concrètement les bénéficiaires d'un mode de financement public, puis examine les différents mécanismes permettant de garantir un accès d'un coût abordable pour tous, comme les subventions publiques et les systèmes tarifaires adaptés aux consommateurs, ainsi que leurs avantages et inconvénients. Enfin, le rapport souligne l'importance de la réglementation et du contrôle de l'accessibilité économique et se termine par une conclusion et des recommandations.

II. Coûts associés à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène

13. La présente section examine les différents coûts associés à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène, aussi bien les coûts directs que les coûts en termes de temps et de charges supplémentaires induites par la corruption et la mauvaise gouvernance. Elle analyse en conclusion les coûts de l'inaction.

A. Les différents types de coûts

14. Afin de mesurer et de garantir l'accessibilité économique, les États doivent évaluer le coût global de la fourniture des services qui peut avoir une incidence sur le prix facturé à l'utilisateur. Ce coût global comprend aussi bien des coûts récurrents, comme ceux liés à l'exploitation et à l'entretien du réseau, que les coûts liés au cycle de vie des services, notamment les coûts de construction et de remise en état (le cas échéant) du réseau. Les coûts liés au cycle de vie sont particulièrement pertinents en matière d'assainissement, eu égard à la gestion des déchets. Une fois évalués les coûts de fourniture des services, il reste à décider comment lever des fonds pour les recouvrer, par la mise en place de tarifs ou le recours à des sources extérieures de financement, et surtout, ce qui est plus important au regard de l'objectif du présent rapport, comment répartir les recettes provenant des différents utilisateurs. Concernant ce dernier point, l'accessibilité économique doit être un élément essentiel à prendre en compte pour éviter de compromettre outre mesure le budget des plus démunis.

15. Les coûts associés à l'eau peuvent aller des frais de construction, d'exploitation et d'entretien du réseau d'alimentation le cas échéant, jusqu'aux dépenses de construction et d'entretien de solutions locales, comme les puits de surface ou les puits artésiens. Les coûts de raccordement au réseau sont souvent prohibitifs pour les personnes en situation d'extrême pauvreté. Les contributions des ménages aux services de l'eau dans les zones rurales et dans les établissements humains spontanés peuvent se distinguer assez fortement de celles à des ménages pour la fourniture des services d'eau courante. Indépendamment de la possibilité éventuelle de s'approvisionner auprès de fournisseurs publics ou privés, les utilisateurs peuvent être amenés à assumer les coûts de construction, d'exploitation et d'entretien de systèmes collectifs ou individuels (comme des citernes d'eau de pluie⁴) et les coûts d'acquisition de réservoirs et de traitement de l'eau. Même si l'eau est salubre à la source, le risque de contamination entre son transport et son lieu de stockage est élevé, ce qui accroît le coût de traitement de l'eau pour les ménages.

⁴ À propos de la récupération des eaux de pluie, voir Uende A. F. Gomes, Léo Heller et João L. Pena, « A National Program for Large Scale Rainwater Harvesting: An Individual or Public Responsibility? » *Water Resources Management*, vol. 26, n° 9 (2012), p. 2703 à 2714.

16. Les coûts liés à l'assainissement qui sont à la charge des ménages peuvent s'étendre de la construction de toilettes domestiques aux tarifs appliqués en cas de raccordement au réseau, en passant par les frais liés à la mise en place de solutions locales, comme la construction ou l'entretien de fosses d'aisance ou de fosses septiques. Les dispositifs locaux nécessitent généralement un nettoyage et un entretien réguliers, y compris la vidange des fosses d'aisance ou des fosses septiques, et le traitement, l'élimination et/ou le recyclage des eaux usées et des excréments. Les systèmes d'assainissement par rinçage, tels que les réseaux d'égouts, sont généralement plus coûteux du fait des besoins en eau des toilettes à chasse d'eau.

17. Bien que la question soit souvent négligée, l'utilisation d'installations sanitaires et de services d'hygiène a aussi un coût, dont la plus grande part, autre que l'installation de lavabos, concerne l'achat d'eau et de savon pour le lavage des mains et l'hygiène corporelle, de produits d'entretien pour l'hygiène domestique et alimentaire, et de serviettes hygiéniques ou d'autres produits nécessaires à la gestion de l'hygiène menstruelle.

18. Outre les coûts matériels liés à la fourniture de services, il faut aussi tenir compte du temps passé à la collecte de l'eau et à l'accès aux installations d'assainissement à l'extérieur du domicile. Étant donné que ce sont essentiellement les femmes et les filles qui sont chargées de la collecte de l'eau, de l'entretien et du nettoyage des installations d'assainissement et d'assurer la bonne hygiène domestique, ces coûts en termes de temps ont une incidence importante sur l'égalité des sexes.

B. Coûts de la corruption

19. Plusieurs études ont montré que la corruption gangrenait le secteur de l'eau⁵. Même lorsque le coût de l'accès aux services est d'un niveau acceptable pour les populations, la corruption peut faire passer celui-ci au-dessus des tarifs officiels. L'opacité des décisions concernant la technologie ou le prestataire de services peut aboutir à des choix inappropriés – et souvent plus coûteux. La corruption a également une incidence directe sur les prix lorsqu'il faut verser des pots-de-vin pour une réparation, un raccordement ou un nouveau branchement. À une plus grande échelle, la corruption peut aussi toucher les procédures d'appel d'offres des prestataires. Elle tend à affecter de manière disproportionnée les individus et les groupes démunis et défavorisés, parce qu'ils n'ont ni le pouvoir de s'opposer aux intérêts particuliers des élites ni les ressources nécessaires pour verser des pots-de-vin⁶.

20. Juguler la corruption requiert des efforts ciblés de la part des États, des organismes de réglementation et des prestataires de services. L'établissement d'un cadre juridique solide fondé sur les droits de l'homme peut favoriser l'adoption de mesures de lutte contre la corruption comme le renforcement des mécanismes de transparence et de responsabilisation⁷. Ainsi, considérant qu'il était impératif de lutter contre la corruption pour améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement des populations démunies, une ville d'Asie du Sud-Est a pris des mesures spécifiques, consistant notamment à dispenser une formation ciblée aux employés, créer des bureaux officiels de recouvrement afin que les utilisateurs puissent y régler

⁵ Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport sur le développement humain 2006 : Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau* (New York, 2006); Transparency International, Dieter Zinnbauer et Rebecca Dobson (dir. publ.), *Global corruption report 2008 : Corruption in the water sector* (Cambridge University Press, Cambridge, 2008); J. Davis, « Corruption in public service delivery: experience from South Asia's water and sanitation sector », *World Development*, vol. 32, n° 1 (2004), p. 53 à 71.

⁶ Voir Transparency International, *Global corruption report 2008* (*supra*, note 5), p. 6.

⁷ *Ibid.*

directement leurs factures sans passer par des intermédiaires, et installer des compteurs à tous les points de raccordement⁸.

C. Le coût de la mauvaise gouvernance

21. Une mauvaise gestion peut aussi avoir une incidence significative sur le coût des services fournis. Les États doivent veiller à prendre des mesures d'incitation adéquates pour que les fournisseurs améliorent la gestion des services de l'eau et de l'assainissement, notamment grâce à une structure organisationnelle appropriée, des coûts de fonctionnement optimisés, et une prestation de service efficiente, réduisant au maximum les pertes d'eau, par exemple. Cela suppose aussi un renforcement des principes des droits de l'homme que sont la participation, l'accès à l'information et l'obligation de rendre des comptes dans les structures d'administration et les procédures décisionnelles⁹. Si, de plus, le système vise à générer des profits pour les prestataires ou les actionnaires (publics ou privés), cela peut rendre le prix de la fourniture de service inabordable pour l'utilisateur et empêcher l'entreprise de réinvestir dans le service (voir le rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement concernant sa mission au Brésil (2014), A/HRC/27/55/Add.1, par. 68).

D. Le prix de l'inaction

22. Le coût des mesures destinées à assurer l'accès à l'eau et à l'assainissement est peut-être élevé, mais l'absence d'investissement dans ce domaine peut être encore plus coûteuse. L'impossibilité d'accéder à l'eau potable, à l'assainissement et à l'hygiène a un coût humain élevé, notamment sur le plan de la santé et de la mortalité, et entraîne d'importantes pertes économiques – on estime à 260 milliards de dollars les pertes annuelles dues aux problèmes d'accès au seul assainissement¹⁰. Dans les pays développés, les progrès réalisés aux niveaux de l'espérance de vie et de la mortalité infantile n'ont accompagné la croissance économique qu'après que les gouvernements ont commencé à investir massivement dans la distribution de l'eau et, plus important encore, dans l'assainissement¹¹.

23. Plusieurs études montrent qu'il existe un rapport coûts-avantages positif. L'une d'elles a fait ressortir que chaque dollar des États-Unis investi dans les installations domestiques d'eau potable de base rapporte en moyenne 4 dollars, que la même somme investie dans les installations domestiques d'assainissement de base rapporte 3 dollars, chiffre qui passe à 6 dollars pour chaque dollar consacré à l'élimination de la défécation à l'air libre dans les zones rurales¹². Les analyses coûts-avantages ont moins souvent porté sur la gestion et le traitement adéquats des eaux usées. Bien que ces aspects requièrent des investissements initiaux importants, le prix de l'inaction est, à long terme, bien plus élevé que le coût associé à une gestion adéquate des eaux usées. Les études concernant les retombées économiques des interventions réalisées dans le secteur de l'assainissement montrent que les fosses septiques et les réseaux

⁸ Ibid., p. 48.

⁹ Water Aid, *Reforming public utilities to meet the Water and Sanitation MDG* (2006), p. 5 à 7.

¹⁰ Banque mondiale, «WB confronts US\$ 260 billion a year in global economic losses from lack of sanitation », 19 avril 2013, disponible à l'adresse suivante : www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/04/19/wb-confronts-us-260-billion-a-year-in-global-economic-losses-from-lack-of-sanitation.

¹¹ Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport mondial sur le développement humain 2006* (*supra*, note 5), p. 28 à 31.

¹² Guy Hutton, Laurence Haller et Jamie Bartram, « Global cost-benefit analysis of water supply and sanitation interventions », *Journal of Water and Health* (5 avril 2007), p. 481 à 502.

d'assainissement équipés d'un dispositif de traitement des eaux usées ont un rapport coûts-avantages positif, de l'ordre de 1 à 4 aux Philippines¹³ et de près de 1 à 3 au Viet Nam¹⁴, par exemple.

24. Même s'ils sont parfois monétisés dans les analyses économiques, certains avantages générés par ces interventions sont de nature immatérielle et tiennent notamment au fait qu'elles permettent d'économiser du temps, de restaurer la dignité et d'éviter des maladies et des décès. L'impact particulièrement positif sur les femmes et les filles de l'investissement dans l'eau et l'assainissement est primordial pour la réalisation de l'égalité des sexes. Les avantages environnementaux peuvent aussi être très importants, étant donné que l'amélioration des services de l'eau et de l'assainissement aide à lutter contre la contamination et la dégradation de l'environnement.

III. Comprendre l'accessibilité économique

A. Définir l'accessibilité économique et établir des normes

25. L'accessibilité économique, en tant que critère des droits de l'homme, exige que les services et installations sanitaires, d'approvisionnement en eau et d'assainissement soient accessibles à un prix abordable pour tous. Le fait de payer pour ces services ne doit pas limiter la capacité d'accès de l'individu à d'autres biens et services de base garantis par les droits de l'homme, comme les droits à l'alimentation, au logement, aux services de santé, à l'habillement et à l'éducation. Les normes en matière d'accessibilité économique doivent être envisagées avec les normes quantitatives et qualitatives applicables à l'eau et à l'assainissement pour garantir le respect des normes en matière de droits de l'homme.

26. Des dispositions concernant l'accessibilité économique figurent couramment dans les lois relatives à l'eau et à l'assainissement. En Namibie, par exemple, la loi sur la gestion des ressources en eau exige « que tous les Namibiens disposent d'un approvisionnement en eau sûr, à un prix abordable et en quantité suffisante pour satisfaire les besoins fondamentaux de l'être humain »¹⁵. Dans de nombreux cas, la difficulté tient à la traduction des dispositions générales en normes d'accessibilité économique concrètes. De telles normes sont essentielles pour garantir l'établissement d'une tarification abordable et assurer la transparence. Les populations sont généralement prêtes à payer un prix élevé pour l'eau car celle-ci est indispensable à de nombreux aspects de la vie, mais cela ne justifie pas pour autant un seuil d'accessibilité économique élevé. Ainsi, les études portant sur le consentement des usagers à payer donnent souvent des résultats limités en termes de capacité réelle de paiement.

27. Un certain nombre de pays ont établi des normes en matière d'accessibilité économique. En Indonésie, par exemple, un règlement dispose que « les tarifs respectent le principe d'accessibilité économique [...] lorsque les dépenses correspondant à la satisfaction normale du besoin vital en eau potable ne dépassent

¹³ Banque mondiale, Water and Sanitation Program, « The Economic Returns of Sanitation Interventions in the Philippines », note de recherche (Jakarta, 2011), p. 4.

¹⁴ Banque mondiale, Water and Sanitation Program, « The Economic Returns of Sanitation Interventions in Vietnam », note de recherche (août 2011). Disponible à l'adresse suivante : http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/10/05/000020953_20111005094020/Rendered/PDF/647750wsp0viet00Box361544B00PUBLIC0.pdf.

¹⁵ Namibie, Water Resources Management Act No. 24 2004, art. 26.1.

pas 4 % (quatre pour cent) des revenus des ménages »¹⁶. Pour certaines familles, cependant, même des dépenses minimales en la matière sont déjà excessives; dans ces cas-là, les services de l'eau et de l'assainissement doivent être disponibles gratuitement.

28. Il est impossible d'établir une norme en matière d'accessibilité économique qui soit généralement applicable à l'échelle mondiale. Une telle norme serait arbitraire et ne pourrait traduire les difficultés auxquelles les populations se heurtent en pratique ni les spécificités liées à leur milieu de vie, notamment en ce qui concerne les dépenses qu'elles doivent consacrer au logement, à la nourriture et à l'exercice de leurs autres droits fondamentaux. L'accessibilité économique des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement dépend grandement du contexte, et les États devraient donc définir des critères à cet égard, aux niveaux national et/ou local. Dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme sont énoncés des principes importants à cette fin, en particulier quant à la participation¹⁷.

B. Concilier l'accessibilité économique avec la viabilité environnementale et économique

29. Si l'on veut garantir l'accessibilité économique dans la pratique, il est souvent nécessaire de concilier les mesures visant à mettre en œuvre les droits de l'homme avec des considérations plus larges relatives au maintien d'un environnement et d'une économie viables. La « durabilité sociale » sous la forme d'un accès abordable ne doit pas être compromise au profit de mesures tendant à assurer la viabilité économique et environnementale. La viabilité environnementale n'est possible que si des ressources en eau de qualité suffisent à couvrir les besoins des utilisateurs actuels et futurs. Les tarifs de l'eau devraient viser à permettre l'accès à une quantité d'eau suffisante pour combler les besoins vitaux mais aussi, là où cela est nécessaire, à limiter son utilisation superflue. Les ressources en eau doivent être protégées de la pollution, ce qui suppose que les services d'assainissement incluent des dispositifs adéquats de collecte, de transport, de traitement et d'évacuation des eaux usées afin de préserver à la fois l'hygiène publique et l'environnement. Cependant, les tarifs de ces services ne doivent pas être trop élevés, car les gens seraient alors dissuadés de les utiliser, ce qui nuirait à la santé publique.

30. Afin de garantir la viabilité économique, certains prônent un recouvrement complet des coûts via un système tarifaire, à savoir la facturation intégrale par les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement des coûts de fonctionnement (et dans certains cas, de construction et de rénovation) aux utilisateurs actuels et futurs. Là où il y a suffisamment de gens aisés par rapport à ceux qui n'ont pas les moyens de payer le tarif plein pour ces services, le recouvrement complet des coûts est rendu possible par des subventionnements croisés entre les premiers et les seconds. Pourtant, même dans les pays dont la population est relativement aisée, s'agissant des services d'assainissement en particulier, les gouvernements y consacrent souvent d'importantes ressources publiques afin de les rendre financièrement viables et de préserver la santé publique¹⁸.

¹⁶ Ministre indonésien de l'intérieur, « Technical guidance and procedures for regulating tariff of drinking water in regional administration-owned drinking companies », règlement n° 23/2006, 3 juillet 2006, art. 3.2, à consulter à l'adresse suivante : <http://faolex.fao.org/docs/pdf/ins67962.pdf>.

¹⁷ Pour mieux comprendre le processus de participation permettant à chacun de définir ses propres limites en matière de pauvreté, voir Réseau asiatique pour le droit au logement, « Housing by People in Asia », n° 19, septembre 2014, à l'adresse suivante : http://www.achr.net/upload/downloads/file_16102014142111.pdf

¹⁸ Centre international de l'eau et de l'assainissement, rapport 2015, à consulter à l'adresse : <http://www.publicfinanceforwash.com>.

31. Dans de nombreux pays en développement, la population aisée est insuffisante pour permettre des subventionnements croisés, et le recouvrement complet des coûts uniquement par le biais des tarifs n'est pas envisageable. Le recours aux financements publics peut être nécessaire dans de tels cas afin de garantir l'accessibilité économique à tous les ménages. Pour dégager les fonds nécessaires à cet effet, les États devraient en premier lieu faire un meilleur usage des budgets qu'ils consacrent déjà à l'eau et à l'assainissement, en particulier dans le but de réduire les inégalités en matière d'accès aux services.

C. Interruptions dues à de services inabordables

32. L'accessibilité économique des services de l'eau et de l'assainissement et leur interruption sont étroitement liées, car, dans de nombreux cas, l'incapacité de payer ces services entraîne leur coupure.

33. L'interruption des services pour incapacité de paiement est une mesure régressive qui viole le droit à l'eau et à l'assainissement (Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 15 (2002) (E/C.12/2002/11), par. 44 a). L'interruption des services n'est autorisée que s'il est prouvé que les ménages refusent de payer, alors qu'ils en ont la capacité financière. La loi sud-africaine de 1997 sur les services liés à l'utilisation de l'eau dispose que les interruptions de services ne peuvent entraîner une privation d'accès aux services en raison du non-paiement de ceux-ci, si les intéressés n'ont pas les moyens de payer pour les services de base¹⁹. Plus récemment, la France a adopté la loi Brottes, interdisant les coupures d'eau pour incapacité de paiement²⁰.

34. Des interruptions ont parfois eu lieu à grande échelle. Le Département de l'eau et de l'assainissement de Détroit, par exemple, a coupé les services de l'eau sans se demander si les personnes avaient les moyens financiers de payer ou non, ce qui a amené l'ex-Rapporteuse spéciale sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement à déclarer : « il est contraire aux droits humains de priver d'eau des personnes qui n'ont simplement pas les moyens de payer leurs factures », et à exiger le rétablissement immédiat des services²¹.

35. Il a été suggéré de recourir à la solution de compteurs d'eau prépayés, de sorte que les prestataires de services aient une garantie de paiement pour l'eau consommée par les individus et les ménages, puisque le paiement est anticipé²². Cela peut conduire à des « coupures silencieuses » pour incapacité de paiement, ce qui constituerait une violation du droit à l'eau et à l'assainissement. C'est pourquoi les plans d'installation de compteurs d'eau prépayés doivent être minutieusement examinés avant d'être mis en œuvre. Certains de ces compteurs permettront l'accès à une quantité d'eau limitée, même en cas de défaut de paiement des intéressés. La quantité, la qualité et la constance de l'approvisionnement de l'eau devraient être soigneusement contrôlées aux fins de conformité aux normes relatives aux droits de l'homme.

¹⁹ Afrique du Sud, Water Services Act, art. 4 3) c).

²⁰ France, loi n° 2013-312 (15/04/2013), art. 19, modifiant le Code de l'action sociale et des familles, art. L115-3, à consulter à l'adresse suivante : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027310001&fastPos=1&fastReqId=760965938&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>.

²¹ Communiqué de presse de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement et d'autres experts : « Détroit: Disconnecting water from people who cannot pay – an affront to human rights, say UN experts », 25 juin 2014, à consulter à l'adresse suivante : <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14777>.

²² Coalition Against Water Privatisation, « The struggle against silent disconnections – Prepaid meters and the struggle for life in Phiri, Soweto » (2004), p. 4 et 5, à consulter à l'adresse suivante : <https://www.citizen.org/documents/Phiri.pdf>.

IV. Mécanismes visant à garantir l'accessibilité économique

36. Afin de garantir à tous l'accessibilité économique et de maintenir un système viable, les États doivent mettre en place des structures appropriées en matière de fixation des prix, de tarification et de subventions. La partie suivante aborde la question de l'affectation et des probables bénéficiaires des financements publics avant d'envisager la manière dont les mécanismes de financement peuvent cibler efficacement les groupes qui en dépendent afin d'assurer l'accessibilité économique des services concernés.

A. Financement public des services de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène : qui en sont les bénéficiaires?

37. Presque tous les systèmes d'assainissement et de gestion de l'eau à grande échelle reçoivent, à un degré ou un autre, des financements publics. S'agissant de l'assainissement en particulier, puisque l'on sait depuis longtemps que les coûts liés à l'absence d'accès aux services dépassent largement les coûts réels de la fourniture d'accès, on a espéré que la participation du secteur privé suffirait à améliorer cet accès. Pourtant, des études plus récentes réalisées par la Banque mondiale et d'autres tendent à montrer qu'il est irréaliste de compter sur le seul secteur privé pour combler le manque de services²³. Les États doivent constituer la principale source d'investissement en matière d'assainissement, en particulier pour couvrir les frais de construction et d'entretien des infrastructures, et dans certains cas aussi les frais de fonctionnement, comme dans les pays où la vidange des fosses représente un prix prohibitif.

38. Dans de nombreux cas, cependant, les financements publics sont inégalement répartis. Les ménages de la classe moyenne bénéficient souvent de subventions, à la fois directes et « cachées ». Les subventions directes incluent des réductions d'impôt ou des incitations financières pour la construction de toilettes; si elles sont mal ciblées, elles tendent à profiter aux familles à revenus moyens. Les subventions sont dites cachées lorsque des financements publics servent à construire des infrastructures et des services censés être utilisables par tous, mais qui en réalité ne sont accessibles qu'aux ménages ayant des revenus moyens ou élevés.

1. Financement public des réseaux de distribution d'eau

39. Le financement public des systèmes d'adduction d'eau et des systèmes d'égout à grande échelle est courant, via les gouvernements (et d'autres sources de financement tels que les donateurs multilatéraux et bilatéraux) qui investissent largement dans les réseaux de distribution d'eau, les stations de traitement des eaux, les stations d'épuration et les égouts collecteurs. Il pourrait s'agir d'une solution efficace – à condition que tous les habitants d'une ville puissent être raccordés à ces services – garantissant que les finances publiques sont bien utilisées pour fournir les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, même si cela aboutit aussi à subventionner la fourniture de services à des personnes qui n'ont pas vraiment besoin de ce soutien pour se les procurer.

²³ Banque mondiale, discours-programme prononcé à l'occasion de la réunion à haut niveau relative à l'assainissement et l'eau pour tous, par Shanta Devarajan, économiste en chef à la Banque mondiale, le 11 avril 2014, à consulter à l'adresse suivante : <http://sanitationandwaterforall.org/?download=663>; Guy Norman, Catarina Fonseca et Sophie Trémolet (2015), « Domestic public finance for WASH: what, why, how? », *Finance Brief 1*, Public Finance for WASH, à consulter à l'adresse suivante : http://www.publicfinanceforwash.com/sites/default/files/uploads/Finance_Brief_1_-_Domestic_public_finance_for_WASH.pdf.

40. Dans la majorité des pays en développement, les systèmes d'adduction d'eau et les réseaux d'égout sont accessibles uniquement à une minorité d'habitants des zones urbaines, et à un très petit nombre d'habitants des zones rurales²⁴. La concentration des financements publics sur les réseaux de distribution d'eau profite ainsi de façon disproportionnée aux ménages relativement plus aisés, à moins que des mesures spécifiques ne soient prises pour étendre les réseaux de distribution à tous les habitants.

41. L'entretien et le développement des services et installations d'approvisionnement en eau et d'assainissement, y compris les frais de raccordement, peuvent également faire l'objet d'un financement public. Lorsque l'objectif est d'atteindre tous les habitants, c'est là un bon moyen d'aider les ménages à faible revenu, car les charges d'approvisionnement en eau et d'assainissement auront alors un caractère plus abordable et régulier que dans le cadre de la fourniture non officielle de tels services.

2. Communautés vivant dans des établissements spontanés

42. Souvent, les personnes vivant dans des établissements spontanés ne bénéficient pas des réseaux officiels de fourniture de services, et doivent obtenir ces services de toute une gamme de distributeurs variés, souvent informels et/ou de petits distributeurs, ou s'en remettre à l'auto-approvisionnement. Les services liés à l'utilisation de l'eau comprennent notamment les kiosques de distribution d'eau, les vendeurs d'eau à domicile et les systèmes d'alimentation en eau courante. Pour ce qui est de l'assainissement, l'éventail des services est plus large encore, allant de l'absence totale de services, des fosses d'aisance très inférieures aux normes (rarement vidangées et débordant fréquemment), en passant par les toilettes collectives ou communautaires, le raccordement à un réseau d'égouts rudimentaire sans traitement des déchets, jusqu'aux petits réseaux d'assainissement disposant de stations d'épuration adéquates. Compte tenu de la coexistence de ces nombreux services en marge du système officiel, tout régime tarifaire, de subvention ou de fixation des prix peut sembler étranger à une part – souvent importante – de la population. Dans beaucoup de grandes villes, les structures tarifaires, les systèmes de subvention et autres mesures spéciales ne sont accessibles qu'aux ménages justifiant d'une adresse officielle ou aux familles ou particuliers enregistrés.

3. Communautés ayant recours à l'auto-approvisionnement

43. Les autorités locales sont souvent incapables de fournir un accès durable aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, en particulier dans les zones rurales. De ce fait, les donateurs et les autorités locales ont souvent favorisé des stratégies de gestion par la collectivité. Dans le cadre de ce type de gestion, le taux d'échec reste malheureusement élevé. Une étude a fait ressortir qu'en Afrique subsaharienne, 30 % en moyenne des pompes manuelles en zone rurale ne fonctionneraient pas, ce taux atteignant 65 % dans certains pays²⁵. Cela s'expliquerait notamment par l'absence, au niveau local, de savoir-faire technique, de compétences de gestion, de pièces de rechange ou de fonds pour financer les réparations nécessaires. De plus, vu que les gens refusent à juste titre de payer pour des services peu fiables, les fonds manquent pour effectuer des réparations. La réalisation du droit de tous les êtres humains à l'eau et à l'assainissement dans les zones rurales doit donc

²⁴ Organisation mondiale de la santé (OMS) et Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Programme commun, « Progress on Sanitation and Drinking Water 2015 Update and MDG Assessment » (Genève, 2015), p. 8 et 9.

²⁵ Tom Slaymaker et Catarina Fonseca, « Framing paper JMP post-2015 Working Group on Water » (2012), à consulter à l'adresse suivante : http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/post-2015-Water-Working-Group-Framing-Paper-v3.pdf.

passer par une réforme institutionnelle, le développement des capacités des communautés et l'accroissement des ressources financières et humaines²⁶.

44. Par ailleurs, des progrès importants en matière d'élargissement de l'accès aux services d'assainissement ont été réalisés dans le cadre de l'approche d'assainissement total piloté par la collectivité. Prenant acte du fait que l'amélioration de l'assainissement repose en grande partie sur une pratique sûre et hygiénique, cette approche est axée sur la mobilisation des communautés pour analyser et améliorer la situation en ce qui concerne la défécation à l'air libre²⁷. L'assainissement total piloté par la collectivité s'oppose en principe à l'octroi de subventions, partant du principe que l'assainissement subventionné n'est souvent pas adapté aux préférences des populations et que de telles solutions se sont fréquemment révélées éphémères en créant une culture de la dépendance²⁸.

45. Cette approche, ou sa mise en œuvre dans des cas particuliers, a suscité des critiques sous l'angle des droits de l'homme²⁹, et notamment des craintes quant à la possibilité pour les plus défavorisés d'avoir accès à un assainissement adéquat en l'absence de subventions. Sans aide extérieure, les personnes vivant dans l'extrême pauvreté peuvent parfois tout juste construire des latrines très rudimentaires et n'ont pas toujours les moyens d'en assurer l'entretien et la modernisation³⁰. Des variantes de l'assainissement total piloté par la collectivité n'excluent pas le recours à des subventions externes en faveur des plus défavorisées au sein des collectivités. Certaines proposent une approche par étapes concernant le recours aux financements publics. Tandis que l'investissement de départ en matériel serait en principe assuré par la collectivité, les financements publics devraient servir à plus long terme à créer un environnement propice à des conditions d'assainissement durables dans l'intérêt de la santé publique, en finançant par exemple l'entretien et la vidange des fosses ou des consultations d'hygiène publique visant à encourager les bonnes pratiques en matière d'assainissement et d'hygiène³¹. Des programmes de microfinance pour la construction de latrines prévoient un calendrier de remboursement sur deux ou trois ans, ce qui peut être un moyen efficace de répartir le coût mais ne règle pas la question de l'accessibilité économique pour les ménages les plus pauvres.

46. De façon plus générale, l'assainissement total piloté par la collectivité encourage des actions collectives d'aide et de soutien des ménages plus fortunés vers les personnes plus démunies. Néanmoins, de nombreuses communautés ne forment pas un ensemble cohérent et se caractérisent par des asymétries et des inégalités profondément ancrées. Des personnes peuvent être marginalisées en raison non seulement de leur niveau de pauvreté et de privation, mais aussi de leur appartenance ethnique, de leur caste ou d'autres facteurs. Dans certains cas, la collectivité ne prête aucune assistance à ces personnes. Dans d'autres cas, celles-ci peuvent penser qu'elles

²⁶ Voir Organisation de coopération et de développement économiques/Direction de la coopération pour le développement et Conseil mondial de l'eau, Donor profiles on aid to water supply (2008), à consulter à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/dac/stats/41752319.pdf>.

²⁷ Voir Kamal Kar et Robert Chambers, *Handbook on Community-Led Total Sanitation* (Plan UK et Institute of Development Studies, Londres et Brighton, 2008), p. 7.

²⁸ Ibid, p. 8.

²⁹ Voir Jamie Bartram et autres, « Commentary on the Human Right to Sanitation: Should the Right to Community-wide Health be won at the Cost of Individual Rights? », *Journal of Water and Health*, vol. 10, n° 4 (2012), p. 499 à 503.

³⁰ Mary Galvin, « Talking shit: is Community-Led Total Sanitation a radical and revolutionary approach to sanitation? », *Wiley Interdisciplinary Reviews: Water*, vol. 2, n° 1 (janvier/février 2015), p. 9 à 20.

³¹ Voir, par exemple, Fonds mondial pour l'assainissement, *Rapport d'activité 2014*, p. 4, à l'adresse suivante : http://www.wsscc.org/sites/default/files/publications/global_sanitation_fund_progress_report_2014_web.pdf.

n'ont d'autre choix que de faire appel à la charité d'autrui plutôt que de se sentir autorisées à revendiquer leur droit à l'assainissement.

47. Dans de telles situations, ainsi que dans d'autres cas d'auto-provisionnement, le cadre des droits de l'homme insiste sur l'obligation incombant aux États de fournir un appui aux personnes pour qu'elles puissent exercer leur droit fondamental à l'eau et à l'assainissement, y compris un appui financier lorsque cela est nécessaire. Les États ne peuvent se soustraire à leurs obligations au regard des droits de l'homme en se déchargeant de leurs responsabilités sur les collectivités³². Ce qui importe est que même les membres même les plus défavorisés d'une collectivité aient la garantie d'un accès abordable aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement.

B. Faire en sorte que les financements publics bénéficient aux plus démunis

48. Dans la réalité d'aujourd'hui, les financements publics destinés à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement bénéficient largement aux catégories les plus aisées de la société. Les financements publics sont, pour une bonne part, dirigés vers les grands projets d'infrastructure des centres urbains, dont bénéficient en premier lieu les ménages à revenu élevé ou intermédiaire.

49. La première chose à faire pour que les financements publics ciblent les plus démunis consiste à prendre conscience des inégalités et des déséquilibres intrinsèques qui caractérisent leur répartition. Sur cette base, les États doivent prendre des mesures destinées à répondre aux besoins des personnes qui dépendent des financements publics, afin de garantir à chacun l'accès à des services abordables d'approvisionnement en eau et d'assainissement et de réduire les inégalités en ce domaine. Les États doivent réorienter les ressources au profit des plus démunis. Cette réorientation des ressources publiques pourra consister à généraliser l'accès à des systèmes d'approvisionnement et d'assainissement développés à l'échelle des agglomérations ou à renoncer aux interventions coûteuses qui ne bénéficient qu'à un nombre limité d'habitants au profit d'interventions moins onéreuses permettant de répondre aux besoins d'un plus grand nombre d'habitants, particulièrement de ceux qui ont le plus besoin d'assistance³³.

50. Une solution consiste à mettre en place des systèmes véritablement universels qui s'adressent à tous. Un tel système universel de répartition des financements publics inclura aussi des personnes qui n'ont pas besoin d'une aide financière pour accéder aux services. Des questions se posent alors en ce qui concerne le moyen le plus approprié d'utiliser les ressources disponibles. Il convient toutefois de faire preuve de prudence pour éviter le risque de développer un système trop fermé qui laisserait de côté des groupes de personnes qui dépendent effectivement des aides publiques pour pouvoir assumer le coût des services. Quel que soit le ciblage, il existe toujours un risque de laisser de côté des personnes qui ont le plus besoin des services. D'une façon générale, s'agissant des droits de l'homme, une exclusion involontaire est bien plus grave qu'une inclusion involontaire.

51. Les études montrent que certains gouvernements sont parvenus à utiliser efficacement les fonds publics pour améliorer l'accès à l'assainissement. Par exemple, la Thaïlande a atteint un accès pratiquement universel à l'assainissement à la fin des années 1990 grâce à un financement pérenne sur plusieurs dizaines d'années basé sur

³² Voir le rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement consacré au financement (A/66/255), par. 53; voir aussi Galvin, « Talking shit » (*supra*, note 30), p. 17.

³³ Voir Kavita Wankhade, « Urban sanitation in India : key shifts in the national policy frame », *Environment and Urbanization*, vol. 27, n° 2 (2015), p. 1 à 18.

un programme global. Le Gouvernement a versé des subventions grâce à des fonds autorenouvelables, et il a financé des activités spécifiques, laissant aux villages suffisamment de souplesse pour leur permettre de diriger les fonds vers les plus démunis³⁴.

52. Des projets récents entrepris à Dar es-Salaam (République-Unie de Tanzanie), Blantyre (Malawi), Chinhoyi (Zimbabwe) et Kitwe (Zambie) sous l'impulsion de fédérations d'habitants de bidonvilles visent à promouvoir le développement de réseaux d'assainissement à l'échelle des villes, pour subvenir aux besoins de ménages qui ne sont en mesure de payer que trois ou quatre dollars par mois. Ils étudient dès le début quels seront les ménages à faible revenu, le financement d'emprunts et le rôle crucial de la collaboration avec les collectivités locales³⁵.

53. Les États qui optent pour des systèmes universels de subvention des services doivent veiller à rendre ces services véritablement universels et ne pas se cantonner dans les limites imposées par les réseaux existants. Le financement de l'accès universel et, a fortiori, la réalisation universelle des droits de l'homme, ne requièrent pas nécessairement un système universel. Au contraire, dans bien des pays, des approches complémentaires seront nécessaires pour cibler les populations qui ne sont pas raccordées aux réseaux.

C. Difficultés liées au ciblage

54. Les États qui optent pour des mesures ciblées se heurtent également à des difficultés. Malheureusement, en pratique, il est fréquent que ces mesures n'atteignent pas les populations cibles, et ce pour des raisons très diverses, notamment les suivantes :

a) Les groupes cibles ne sont pas informés de l'existence de subventions ou des aides financières;

b) Les formalités administratives sont excessives, ou les dossiers doivent comporter certaines pièces que les personnes à faible revenu ou marginalisées ne possèdent pas;

c) Les groupes cibles ne sont pas associés à l'élaboration du mécanisme;

d) Dans la plupart des pays qui pratiquent des systèmes de subventions tarifaires, seuls les usagers raccordés aux réseaux ont accès aux tarifs subventionnés, ce qui a pour effet d'exclure les personnes qui dépendent des kiosques de distribution d'eau, des bornes-fontaines et des toilettes publiques;

e) Si des systèmes de tarif progressif par tranches sont mis en place, il est fréquent que les subventions à la consommation ne bénéficient pas aux familles nombreuses ni aux ménages lorsque plusieurs logements sont raccordés à un point d'eau unique;

f) Seuls ont accès aux financements publics les ménages qui bénéficient d'un statut foncier pérenne, ce qui exclut les ménages qui vivent hors du système juridique formel;

g) Les personnes chargées de l'attribution des fonds publics se livrent à la corruption;

³⁴ WaterAid and Sanitation and Hygiene Applied Research for Equity, « Evaluating the effectiveness of public finance for sanitation : A synthesis report », 2013, p. 6 et 7, disponible à l'adresse <http://www.wateraid.org/what-we-do/our-approach/research-and-publications/view-publication?id=a2a29c88-b69b-46b0-8578-b0fb80ac6ae6>.

³⁵ Evans Banana et autres, « Sharing reflections on inclusive sanitation », *Environment & Urbanization* vol. 27(1) (2015), p. 19 à 34.

h) Les ménages qui sont raccordés aux services d’approvisionnement en eau mais pas au réseau d’assainissement sont fréquemment pénalisés par les subventions croisées entre services d’approvisionnement et services d’assainissement. Un tel système fait que les personnes qui sont raccordées au réseau d’eau, mais pas au réseau d’assainissement, subventionnent les personnes ou les ménages plus aisés qui sont raccordés à ce dernier;

i) Dans bien des cas, les subventions pour l’eau ciblent les entreprises commerciales ou industrielles. Il faudrait les réduire, voire les éliminer, lorsqu’elles profitent à des utilisateurs qui n’en ont pas véritablement besoin pour subsister, ce qui permettrait de libérer des ressources au profit des populations démunies.

55. Dans tous les cas, il est primordial de garantir la transparence des financements publics quels qu’ils soient, de les expliquer clairement et de les promouvoir largement, pour faire en sorte qu’ils bénéficient à ceux qui y ont droit, pour réduire l’ampleur de la corruption et pour évaluer l’efficacité du dispositif.

D. Subventions basées sur les revenus, la situation géographique et les formes d’accès

56. Selon les contextes, différents mécanismes ont été mis en place pour faire en sorte que les aides financières soient dirigées vers les individus et groupes d’individus qui en ont besoin et pour fournir des services abordables. Les subventions peuvent cibler les ménages à faible revenu, les quartiers peuplés majoritairement de ménages à faible revenu ou les services à échelle réduite susceptibles d’être utilisés par les personnes vivant dans la pauvreté ou disposant d’un revenu modeste.

57. Les subventions ciblées peuvent être attribuées à l’échelle des ménages, en fonction des revenus. Toutefois, dans bien des cultures, le fait de bénéficier de subventions est source de stigmatisation, particulièrement lorsque les demandes de subventions sont rendues publiques. Par exemple, dans un pays d’Afrique, des subventions ont été mises en place pour tout un éventail de services sociaux, mais beaucoup de bénéficiaires potentiels préfèrent ne pas en faire la demande, par crainte, semble-t-il, d’être stigmatisés. Pour lutter contre cette forme de stigmatisation, il faudrait trouver les moyens d’attribuer les subventions sans divulguer qui sont les personnes concernées. Toutefois, au-delà de ces mesures, ce sont des évolutions culturelles plus profondes qu’il faudrait encourager pour modifier la façon de considérer les subventions et surmonter le sentiment de honte souvent contenu et la stigmatisation liée aux subventions publiques.

58. Les dispositifs consistant à cibler les bénéficiaires en fonction de leurs revenus ou de leurs dépenses peuvent se révéler coûteux, car ils supposent la présence d’un personnel administratif nombreux pour enquêter et étudier la situation des bénéficiaires potentiels, sauf dans les cas où l’information en question est déjà obtenue par d’autres services administratifs, fiscaux par exemple. Le ciblage est rendu particulièrement complexe par l’existence d’une économie parallèle importante. Quoi qu’il en soit, le ciblage demeure souvent imprécis. Même des systèmes de sécurité sociale sophistiqués peuvent exclure un nombre important de ménages parmi les plus pauvres, en particulier dans les zones rurales, où il peut être difficile d’informer les bénéficiaires potentiels de leurs droits.

59. Dans certains cas, il n’existe aucune donnée relative au revenu ou aux dépenses des ménages. On peut alors s’appuyer sur des indicateurs tels que le type d’accès (installation de taille réduite par exemple), la valeur du bien immobilier, la superficie de l’habitation ou son emplacement géographique pour évaluer la capacité économique des usagers.

60. Ces indicateurs sont plus simples et moins coûteux à administrer, mais ils présentent l'inconvénient de ne pas toujours permettre de faire la distinction entre les personnes qui vivent dans la pauvreté et qui seraient capables de payer une somme réduite, et les personnes qui vivent dans la très grande pauvreté et qui ne peuvent payer qu'une somme modique ou qui ne peuvent pas payer du tout. Il serait sans doute utile, dans bien des cas, de recourir à un dispositif mixte. Par exemple, une comparaison du programme de subvention chilien (qui est basé sur les revenus des ménages) et du dispositif colombien (qui est basé sur les catégories de statut socioéconomique et sur le contexte sociogéographique) indique que les critères de revenu sont plus efficaces que les critères géographiques pour repérer les ménages pauvres³⁶. Par exemple, il serait peut-être intéressant d'attribuer automatiquement les subventions dans les quartiers défavorisés, tout en laissant aux ménages ne vivant pas dans ces quartiers la possibilité de faire une demande de subvention sur la base de leur faible niveau de revenu. De plus, lorsqu'un complément de revenu est attribué, les ménages qui ne sont pas raccordés à un réseau, notamment dans les zones rurales, pourront aussi demander à en bénéficier.

E. Socles de protection sociale

61. L'accès des plus pauvres aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement pourrait aussi être réalisé à travers un mécanisme plus large consistant à mettre en place des « socles de protection sociale ». Un socle de protection sociale est un système de protection sociale minimale défini à l'échelle nationale qui garantit l'accès aux services essentiels tels que l'approvisionnement en eau et l'assainissement et qui assure un niveau minimum de ressources aux personnes qui en ont besoin³⁷. Dans sa résolution 28/12 du 9 avril 2015, le Conseil des droits de l'homme a constaté que « les socles de protection sociale peuvent faciliter l'exercice des droits de l'homme, notamment les droits à ... l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, conformément aux obligations des États concernant les droits de l'homme », et il a encouragé les États à « mettre en place des socles de protection sociale dans le cadre de systèmes complets de sécurité sociale » (A/HRC/RES/28/12, par. 6 et 8). Les socles de protection sociale peuvent jouer un rôle particulièrement utile dans la réalisation de l'égalité entre les sexes et la protection des individus ou groupes d'individus marginalisés ou défavorisés. À l'échelon national, par exemple, le Cambodge a fait de la promotion de l'assainissement et de l'approvisionnement en eau pendant les situations d'urgence et de crise une priorité de la Stratégie nationale de protection sociale pour les plus pauvres et les plus vulnérables³⁸. Au Mexique, le budget fédéral affecté aux dépenses sociales que le pays engage pour élaborer un socle de protection sociale, porte notamment sur l'approvisionnement en eau et l'assainissement³⁹.

³⁶ Andrés Gómez-Lobo et Dante Contreras, « Water subsidy policies : a comparison of the Chilean and Colombian schemes », *Revue économique de la Banque mondiale*, vol. 17, n° 3 (2003), p. 391 à 407.

³⁷ Organisation internationale du Travail (OIT), Recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012.

³⁸ PNUD et OIT, *Expériences réussies dans le domaine de la protection sociale minimale* (2011), p. 125.

³⁹ *Ibid.*, p. 299.

F. Garantir l'accessibilité des services par des politiques tarifaires adaptées

62. D'autres types de mécanismes propres à garantir l'accessibilité économique des services peuvent être intégrés dans les systèmes tarifaires. Les différentes politiques tarifaires ont un potentiel variable, mais comportent aussi des limites pour maintenir le coût des services à un niveau abordable. Elles ne concernent généralement que les personnes raccordées aux réseaux d'approvisionnement en eau courante et d'assainissement.

1. Taux forfaitaires

63. Les taux forfaitaires sont couramment utilisés lorsqu'il n'y a pas de compteur installé et qu'il est donc impossible de facturer un montant basé sur un volume donné d'eau consommée ou d'eaux usées éliminées. Certains pays se réfèrent aux taxes sur l'immobilier pour facturer des montants sans lien avec la consommation. Il serait possible d'appliquer des taux forfaitaires différenciés qui entraîneraient soit une hausse soit une baisse, en fonction de critères tels que la taille du ménage, les revenus ou encore la valeur du bien immobilier, en veillant à ne pas facturer des sommes excessives aux individus et groupes d'individus marginalisés et vulnérables.

2. Tarification volumétrique uniforme

64. Les tarifs uniformes reposent sur une facturation à l'unité de la consommation mesurée des ménages, qui paient un tarif déterminé pour chaque unité consommée. D'une manière générale, ces systèmes sont moins coûteux à gérer que les systèmes différenciés. Cependant, ils ne tiennent compte ni de la taille des ménages, ni de leur solvabilité, ni de l'existence éventuelle de besoins particuliers qui pourraient être à l'origine d'une surconsommation d'eau, tels que la dialyse ou d'autres nécessités médicales. Ils conduisent presque systématiquement à une situation dans laquelle les ménages aisés ont accès à de plus grandes quantités d'eau ou paient des factures moins élevées que les ménages pauvres. Lorsque les ménages pauvres doivent consommer davantage d'eau pour faire face à leurs besoins, les services risquent de devenir inabordables sans sauvegardes supplémentaires.

3. Tarification différenciée

65. Les tarifs différenciés, qui ont pour but d'instaurer une tranche tarifaire inférieure au bénéfice des ménages ou des communautés les plus pauvres, risquent d'être plus complexes à gérer, mais peuvent contribuer à maintenir les coûts à un niveau abordable, y compris pour les ménages défavorisés. Reste cependant qu'il est difficile de garantir que les groupes ciblés seront effectivement atteints. Aux États-Unis, plusieurs municipalités ont adopté des systèmes de tarification différenciée dans le but de faire en sorte que les ménages à revenu élevé subventionnent les ménages à faible revenu. Récemment, le Conseil municipal de Philadelphie a adopté une législation établissant un programme d'aide aux personnes à faible revenu destiné à rendre les factures d'eau abordables par rapport au niveau de revenu. Pour faire en sorte que les habitants soient correctement informés du programme, le texte fait obligation à la municipalité de les orienter vers celui-ci.

66. La tarification progressive par tranches est un modèle courant de tarification différenciée, qui consiste à facturer l'eau à des tarifs différents en fonction des quantités d'eau consommée ou d'eaux usagées rejetées. La première tranche peut être définie comme un tarif de base – correspondant à une quantité d'eau suffisante pour la consommation d'un ménage de taille moyenne – peu élevé, le plus souvent inférieur au coût de fourniture du service. Une fois cette première tranche appliquée, le prix

augmente de telle façon que les ménages qui consomment une quantité d'eau supérieure à leurs besoins domestiques et personnels de base paient relativement plus que les autres.

67. Pour garantir à tous les ménages des services abordables, il est primordial que les tranches soient définies de façon appropriée. Si la première tranche est trop restreinte ou si le tarif correspondant est trop élevé, les familles défavorisées ne pourront pas payer des quantités d'eau suffisantes. Toutefois, si la première tranche est trop importante ou si le tarif est trop bas, les personnes qui n'ont en réalité pas besoin de bénéficier du tarif le plus bas en bénéficieront quand même, ce qui risquera, du même coup, de compromettre la viabilité financière globale du système.

68. Un inconvénient de ce système tient au fait que les ménages pauvres sont souvent ceux qui comptent le plus de membres ou qui partagent leur point de raccordement avec d'autres ménages. Ils n'ont par conséquent aucune difficulté à atteindre les quantités maximales prévues pour le tarif de base, et sont contraints de payer un tarif plus élevé. C'est par exemple le cas en Jordanie (voir le rapport établi par la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement à l'issue de sa mission en Jordanie (A/HRC/27/55/Add.2), par. 24). Au Portugal, l'organisme de réglementation a donc proposé que les municipalités et les fournisseurs instaurent un tarif particulier pour les personnes appartenant à des ménages numériquement plus importants⁴⁰, à l'instar de ce qui se pratique à Los Angeles⁴¹.

69. Un modèle spécifique, qui peut être intégré à un système de tarification progressive par tranches, consiste à instituer la gratuité de la première tranche. Certaines villes et certains pays, par exemple l'Afrique du Sud avec sa politique de gratuité des services de base pour l'eau, plusieurs grandes villes colombiennes, ou encore la ville de Delhi, dont la compagnie des eaux a mis en place un service de base gratuit, sont des exemples d'une telle politique. Il n'en demeure pas moins difficile de fixer au niveau qui convient le plafond quantitatif de cette gratuité de l'eau sans compromettre la viabilité financière du système. L'essentiel du problème tient au fait que les ménages qui sont raccordés au réseau officiel bénéficieront probablement davantage de ces mesures que les ménages recourant à des services parallèles. Même lorsque les compagnies des eaux ou les municipalités mettent en place des services supplémentaires d'approvisionnement en eau tels que des livraisons par camion dans les quartiers informels, des disparités importantes subsistent sur le plan de la quantité et de l'accessibilité.

70. Il est également possible de mettre en place des tarifs différenciés en fonction des secteurs, par exemple en appliquant des tarifs plus élevés à l'industrie, au commerce et aux utilisateurs publics pour pouvoir subventionner les particuliers. Toutefois, en pratique, le système de subventions croisées inspire souvent des réticences, de sorte qu'agriculteurs et industriels peuvent aussi être largement subventionnés. Lorsque les fonds publics ne sont pas nécessaires pour assurer directement la subsistance et que la réalisation des droits de l'homme ne dépend pas directement de leur utilisation, les politiques de tarification et de subvention en vigueur devraient être révisées de façon à libérer autant de ressources que possible pour la réalisation des droits de l'homme.

⁴⁰ Water and Waste Services Regulation Authority (Portugal) Recommendation No. 01/2009 « Tariff formation for end-users of drinking water supply, urban wastewater and municipal waste management services » (« Tariff Guidelines »), par. 1.2, disponible à l'adresse http://www.ersar.pt/Website_en/ViewContent.aspx?SubFolderPath=%5CRoot%5CContents%5CSiteEN%5CMenu_Main%5CDocumentation%5CERSAR_OtherDocuments&Section=Menu_Main&BookTypeID=5&FolderPath=%5CRoot%5CContents%5CSiteEN%5CMenu_Main%5CDocumentation&BookCategoryID=2&BookID=2077.

⁴¹ Sonia F. Hoque et Dennis Wichelns, « State-of-the-art review : designing urban water tariffs to recover costs and promote wise use », *International Journal of Water Resources Development*, vol. 29, No. 3 (2013), p. 472 à 491.

4. Frais de raccordement

71. Les frais de raccordement peuvent constituer un obstacle à l'accès à un réseau de service existant. Certains pays ont décidé de supprimer les frais de raccordement pour tous les ménages ou pour une partie d'entre eux, afin de réduire cet obstacle. Le coût de l'extension du service est alors intégré au coût standard. Beaucoup de pays ont pris pour habitude de surfacturer les utilisateurs existants pour financer l'extension des réseaux en zone rurale. La suppression des frais de raccordement est particulièrement pertinente pour permettre aux ménages à faible revenu d'accéder à un réseau d'assainissement, les frais de raccordement constituant fréquemment un obstacle important à l'accès à un service d'assainissement abordable.

G. Participation

72. La participation, l'accès à l'information et un rôle actif dans les processus décisionnels sont essentiels pour la mise en place des mécanismes de répartition des fonds publics et de détermination des tarifs. En effet, ces décisions ont une incidence sur la définition des priorités concernant l'affectation des ressources. Sur le plan des droits de l'homme, il importe tout particulièrement de veiller à ce que les individus et groupes d'individus défavorisés et marginalisés soient associés à ces décisions, de sorte que les mesures voulues soient prises pour atteindre les quartiers qui ont le plus besoin des aides publiques. Cela est aussi vrai des décisions prises à l'échelon national concernant la répartition globale des moyens que des décisions locales relatives à la hiérarchisation des priorités entre les différents secteurs d'une municipalité et à la mise en place de services couvrant toute l'agglomération, y compris les implantations sauvages.

73. Sur un plan plus général, le classement participatif de la richesse est souvent utilisé par les collectivités pour évaluer la pauvreté et déterminer comment cibler les mesures voulues. La détermination de la pauvreté relative dans une communauté facilite le ciblage des actions. Ces mécanismes participatifs, dont l'accès à l'eau constitue souvent un des indicateurs d'analyse, peuvent fournir des informations précises sur la pauvreté à l'échelon local⁴².

74. La budgétisation participative est de plus en plus fréquemment utilisée dans les municipalités à travers le monde, car elle permet aux habitants d'accepter les priorités budgétaires des collectivités locales. Ces processus ont souvent contribué à améliorer les services de base, notamment l'approvisionnement en eau et l'assainissement⁴³.

V. Réglementation et contrôle

75. Le rôle crucial de la réglementation et de la supervision a été souligné à maintes reprises lors des débats sur l'accessibilité économique.

⁴² Voir e.g. James Hargreaves and others, « "Hearing the Voices of the Poor" : Assigning Poverty Lines on the Basis of Local Perceptions of Poverty. A Quantitative Analysis of Qualitative Data from Participatory Wealth Ranking in Rural South Africa », *World Development*, vol. 35, No. 2 (Février 2007), p. 212 à 229.

⁴³ Yves Cabannes, « Contribution of Participatory Budgeting to provision and management of basic services : Municipal practices and evidence from the field », *Environment and Urbanization*, vol. 27(1^{er} septembre 2014) p. 257 à 284.

A. Encadrer la fourniture des services pour en garantir l'accessibilité économique

76. Il est indispensable de disposer d'un cadre législatif et politique efficace pour garantir la fourniture de services d'eau et d'assainissement à un coût abordable, et cela passe par un système réglementaire solide. L'importance de la réglementation est reconnue dans la Charte de Lisbonne de l'Association internationale de l'eau, où il est recommandé aux organismes de réglementation de contrôler les barèmes tarifaires de manière à en garantir le caractère juste, durable et adapté aux objectifs, en visant à leur efficacité et leur accessibilité⁴⁴.

77. Une fois qu'une grille tarifaire répondant aux normes d'accessibilité économique a été mise au point, l'organe responsable d'encadrer les prestataires de services doit être à même de s'assurer que cette grille est correctement appliquée et qu'elle a l'impact voulu sur les niveaux d'accessibilité pour tous les usagers. Il peut également être utile qu'un organisme de réglementation, en collaboration avec l'administration publique compétente, veille à ce que les financements publics soient bien ciblés. Des mécanismes de plainte, mis en place par les prestataires de services ou par les organismes de réglementation, peuvent venir appuyer ces procédures.

78. La réglementation se heurte à des obstacles particuliers dans le contexte des prestataires de services de petite taille de l'économie parallèle, dont les activités échappent généralement au contrôle des pouvoirs publics. Les autorités peuvent toutefois faire passer ces entreprises du secteur informel au secteur formel, sans en modifier la taille, à condition de pouvoir s'appuyer sur une réglementation efficace – par exemple en faisant de ces prestataires à petite échelle des contractants de l'État. Telle est la stratégie lancée à Nairobi, au Kenya, où des kiosques de distribution d'eau dans des établissements spontanés sont raccordés au service public et enregistrés auprès de ce dernier, la tarification étant fixée par l'organisme de réglementation. Les grilles tarifaires ne sont cependant pas toujours respectées⁴⁵. Lorsque des ménages sont approvisionnés par des prestataires de services du secteur informel, il faudrait que les autorités apportent un appui en matière technique et de gestion afin d'améliorer la qualité et l'accessibilité économique des services fournis. C'est l'approche suivie à Maputo, au Mozambique, où le Conseil de régulation apporte son soutien aux opérateurs informels étant donné que le service public n'a pas les capacités nécessaires pour approvisionner tous les résidents à court ou à moyen terme⁴⁶.

79. Avant tout, la réglementation encadrant les prestataires de services de petite taille du secteur informel doit contribuer à améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement pour les ménages pauvres et marginalisés, et non l'entraver. Si des mesures sont prises pour officialiser et réglementer les opérations des prestataires de services du secteur informel, il convient de prêter l'attention voulue à l'impact de ces processus sur les niveaux d'accès, d'accessibilité économique et de qualité des services. Lorsqu'un État cherche à remplacer les services fournis par le secteur informel par des services officiels, il doit s'assurer que les habitants peuvent effectivement assumer le coût que cela suppose et que la réalisation de leurs droits de l'homme ne va pas régresser.

⁴⁴ Association internationale de l'eau, Charte de Lisbonne (*The Lisbon Charter : Guiding the Public Policy and Regulation of Drinking Water Supply, Sanitation and Wastewater Management Services*), art. 4.2.

⁴⁵ Voir la déclaration de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'eau et à l'assainissement (Mission au Kenya, 22-28 juillet 2014), à l'adresse : <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14912&LangID=E>.

⁴⁶ Catarina de Albuquerque, *Manuel pratique pour la réalisation des droits humains à l'eau potable et à l'assainissement de la Rapporteuse spéciale*, Manuel n° 4 (Portugal, 2014).

B. Contrôler l'accessibilité économique

80. S'assurer du caractère abordable des services est essentiel pour savoir si les normes sont respectées et si la population a de fait accès à des services abordables. Si des initiatives ne sont pas prises pour faire en sorte que les services soient abordables pour tous, les États comme les prestataires de services se trouveront dans une situation difficile dans laquelle ils devront aider les individus et les ménages ayant des difficultés à payer leurs services.

81. La tâche n'est cependant pas aisée. Mettre en place un contrôle précis et utile de l'accessibilité économique d'un service est extrêmement complexe. Si l'on établit un seuil, il faut pour calculer ce seuil s'appuyer sur des paramètres eux-mêmes difficiles à quantifier – dépenses à prévoir pour l'accès à l'eau et à l'assainissement en comparaison des dépenses totales et revenus réels du ménage. Il est d'autant plus difficile de déterminer si les dépenses d'eau et d'assainissement d'un ménage donné dépassent une proportion précise de son revenu total que bien des ménages à bas revenus ont des revenus précaires et qu'il existe de nombreux types différents de dépenses liées aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les établissements spontanés, où les préoccupations liées à l'accessibilité sont les plus vives. Compte tenu de ces difficultés, les États ont souvent recours à un niveau de revenu « moyen » ou « minimum » et à un volume présumé acceptable d'eau pour fixer des niveaux de charges acceptables. Ces généralisations ne permettent cependant pas de savoir si les individus peuvent effectivement assumer le coût des services dans leur situation particulière, qui peut par exemple être celle d'une famille nombreuse, ou d'une personne présentant des problèmes de santé spécifiques.

82. On peut aussi, pour contrôler l'accessibilité économique, se placer d'un autre point de vue. Plutôt que de se baser sur un seuil d'accessibilité absolu, il s'agit de s'intéresser à l'impact du coût des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement sur l'exercice des autres droits de l'homme. Aborder la question sous l'angle des droits de l'homme peut améliorer grandement la mise en contexte et la qualité du contrôle. À titre d'exemple, les organes conventionnels peuvent communiquer des informations détaillées sur l'impact qu'un prix trop élevé des services a sur la vie des habitants – ruptures de service, difficultés rencontrées, liens avec la réalisation des autres droits de l'homme, etc.

83. Dans le cadre du Protocole sur l'eau et la santé de la CEE-ONU a été mis au point un outil d'évaluation concernant l'équité en matière d'accès, destiné à aider les États à vérifier dans quelle mesure leurs services sont abordables. Cet outil d'évaluation ne se cantonne pas à l'accessibilité des tarifs; d'autres mesures que les États Membres sont susceptibles d'utiliser pour garantir l'accessibilité y figurent également. Citons notamment le contrôle de l'intégration des questions d'accessibilité dans la politique de l'eau et de l'assainissement, l'accessibilité économique de l'auto-approvisionnement, l'existence ou non de fonds publics pour résoudre les problèmes d'accessibilité, le montant des fonds publics effectivement alloués aux questions d'accessibilité et l'efficacité des mesures de protection sociale au regard de l'objectif d'accessibilité⁴⁷.

84. Effectuer un contrôle à l'échelle mondiale s'avère plus complexe encore, compte tenu des problèmes liés à la collecte de données et à leur comparabilité. Il est expressément fait référence à l'accès universel et équitable à l'eau potable à un coût abordable dans le projet de cible 6.1 des Objectifs de développement durable, ce qui revient à appeler à l'introduction d'un critère d'accessibilité économique dans la surveillance exercée au niveau mondial.

85. Pour ce qui est des ménages desservis par les services publics d’approvisionnement en eau et d’assainissement, des données sont disponibles par le biais de la base de données IBNET (International Benchmarking Network for Water and Sanitation Utilities), qui contient des données sur les prix de l’eau facturés par un nombre considérable de services publics⁴⁸. Au-delà de ce type d’initiatives déjà existantes, une étude passant en revue les indicateurs susceptibles d’être utilisés montre bien la complexité de l’exercice⁴⁹. Déterminer et surveiller les coûts de l’approvisionnement hors réseau public et les inclure dans les calculs de mesure de l’accessibilité est particulièrement difficile mais est pourtant essentiel du point de vue des droits de l’homme. En s’appuyant uniquement sur les tarifs pratiqués par les services publics, on prend le risque de sous-estimer gravement les dépenses et de dresser un tableau trompeur où seuls les mieux lotis seraient pris en compte, laissant de côté les problèmes pourtant bien réels rencontrés par les personnes et les communautés les plus défavorisées pour avoir accès à l’eau et à l’assainissement. Cette étude montre que dresser un bilan de l’accessibilité économique dans toute sa complexité (pour les dépenses liées à l’eau, à l’assainissement et à l’hygiène) est faisable, mais à condition de combiner et d’analyser les données de différentes sources⁵⁰. Le Rapporteur spécial encourage les États et les organisations internationales à étudier plus avant ces possibilités pour permettre un contrôle plus exhaustif du caractère abordable de l’accès aux services.

VI. Conclusion et recommandations

86. L’accessibilité économique est un enjeu majeur de la réalisation des droits de l’homme à l’eau et à l’assainissement. Garantir une fourniture de services à un coût abordable pour tous impose de changer de point de vue pour se placer sous l’angle des droits de l’homme. Durabilité économique et accessibilité pour tous ne sont pas inconciliables mais la prise en compte des droits de l’homme oblige à repenser les argumentaires actuels et de redéfinir les instruments. La principale gageure est de faire en sorte que les mesures et instruments ciblés atteignent effectivement les personnes qui en ont le plus besoin. À titre d’exemple, les tarifs doivent être définis de telle sorte que les personnes les plus défavorisées parmi les usagers des services publics officiels reçoivent l’aide dont elles ont besoin. Il faut également s’assurer que les ressources et subventions publiques parviennent aux individus et aux groupes les plus marginalisés et les plus défavorisés, qui, en général, ne sont pas « encore » raccordés à un réseau officiel, peuvent vivre dans des établissements spontanés sans titre d’occupation officiel ou dans des zones rurales reculées où l’auto-approvisionnement est une pratique courante, et sont les grands oubliés (s’ils ne sont pas délibérément ignorés) des processus actuels de planification et de définition des politiques.

⁴⁷ Protocole sur l’eau et la santé CEE-ONU/OMS, Outil d’évaluation concernant l’équité en matière d’accès, 2014, chap. 4, disponible à l’adresse <http://www.unece.org/?id=34032>.

⁴⁸ International Benchmarking Network for Water and Sanitation Utilities, carte des tarifs, disponible à l’adresse http://www.ib-net.org/en/tariffs_map.php.

⁴⁹ Guy Hutton, « Monitoring “affordability” of water and sanitation services after 2015 : Review of global indicator options » (Contrôle de « l’accessibilité » des services d’approvisionnement en eau et d’assainissement après 2015 : Examen des différents indicateurs mondiaux possibles), 20 mars 2012, disponible à l’adresse http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/END-WASH-Affordability-Review.pdf.

⁵⁰ Ibid.

87. Le Rapporteur spécial formule les recommandations ci-après. Les États devraient prendre les mesures suivantes :

- a) Dresser un bilan des mécanismes de financement et subventions, subventions cachées comprises, et de leurs bénéficiaires;
- b) S'assurer de la transparence des mécanismes de financement et subventions existants et à l'étude;
- c) Envisager d'établir une législation nationale imposant aux prestataires de services et collectivités locales de tenir compte des questions d'accessibilité économique dans leurs politiques et dans la fourniture des services;
- d) Fixer, en s'appuyant sur un processus participatif, associant en particulier des personnes en situation de pauvreté et autres individus et groupes marginalisés et défavorisés, des seuils d'accessibilité au niveau national et/ou au niveau local, qui tiennent compte de tous les coûts associés à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène;
- e) Ne pas dissocier les seuils relatifs à l'accessibilité économique d'autres normes, en particulier touchant à l'accessibilité physique et à la qualité, afin que les personnes puissent avoir les moyens de payer des services qui répondent aux normes minimum imposées par les droits de l'homme;
- f) Garantir la participation aux processus décisionnels dans la détermination des mécanismes d'attribution de financements publics et de fixation des tarifs;
- g) Allouer des fonds publics à des mesures visant à favoriser l'accès des personnes en situation de pauvreté et autres personnes marginalisées ou victimes de discrimination et à supprimer les inégalités dans l'accès aux services de l'eau et de l'assainissement;
- h) Veiller tout particulièrement à l'accessibilité des services d'assainissement, dont les coûts sont fréquemment sous-estimés;
- i) Mettre l'accent sur l'accessibilité économique pour les plus défavorisés, notamment les communautés des établissements spontanés et les communautés qui ont recours à l'auto-approvisionnement, et explorer différents mécanismes pour ce faire;
- j) Étudier l'impact des mécanismes adoptés pour garantir l'accessibilité économique; déterminer dans quelle mesure les systèmes universels ont de fait une portée universelle et touchent les personnes non raccordées aux réseaux et dans quelle mesure les systèmes ciblés (qu'ils soient fonction du revenu, du lieu géographique, du type d'accès ou d'autres critères) bénéficient réellement aux personnes visées;
- k) Mettre en place des cadres réglementaires solides et des organismes chargés de veiller à l'accessibilité économique de la fourniture de services, qui couvrent tous les types de services;
- l) S'attaquer à la corruption, qui accroît le coût des services fournis;
- m) Interdire les interruptions de services pour incapacité de paiement;
- n) Contrôler l'accessibilité des services de l'eau et de l'assainissement au moyen d'études ciblées, qui tiennent compte des différents niveaux de revenus dans les différents types d'habitat et prennent en considération tous les coûts liés à l'accès à l'eau et à l'assainissement, y compris à l'hygiène en général et à l'hygiène menstruelle en particulier;

o) Lorsque la pose de compteurs d'eau prépayés est envisagée, veiller à ce que les ménages confrontés à l'incapacité de payer ne subissent pas de coupures d'eau et que la quantité, la continuité et la qualité de l'eau répondent aux normes minimales imposées par les droits de l'homme.

88. Le Rapporteur spécial encourage en outre les organes conventionnels et les autres mécanismes de surveillance des droits de l'homme à prêter une attention croissante à l'accessibilité économique des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans chaque contexte particulier.

89. Le Rapporteur spécial encourage les États et les organisations internationales à continuer d'étudier les moyens d'exercer une surveillance à l'échelle mondiale qui permette de contrôler de manière plus complète l'accessibilité économique des services.
