

Protocole sur l'eau et la santé à la Convention  
sur la protection et l'utilisation des cours d'eau  
transfrontières et des lacs internationaux



# AUCUN LAISSÉ-POUR-COMPTÉ

BONNES PRATIQUES POUR UN ACCÈS ÉQUITABLE À L'EAU ET À  
L'ASSAINISSEMENT DANS LA RÉGION PANEUROPÉENNE



NATIONS UNIES



BUREAU RÉGIONAL DE L'

Organisation  
mondiale de la santé

Europe

# AUCUN LAISSÉ-POUR-COMPTÉ

BONNES PRATIQUES POUR UN ACCÈS ÉQUITABLE À L'EAU ET À  
L'ASSAINISSEMENT DANS LA RÉGION PANEUROPEENNE



**NATIONS UNIES**

New York et Genève, 2012



BUREAU RÉGIONAL DE L'

**Organisation  
mondiale de la santé**

**Europe**



Photographie par Abdülcelil Topalbaşoğlu

## NOTE

Les appellations employées et le matériel utilisé dans cette publication ne constituent en aucun cas l'expression d'une quelconque opinion de la part du Secrétariat des Nations Unies concernant le statut juridique de tout pays, territoire, ville ou région ou de leurs autorités, ou concernant la délimitation de leurs frontières.

Les documents des Nations Unies sont symbolisés par des lettres majuscules associées à des chiffres. L'utilisation d'un tel symbole indique un renvoi à un document des Nations Unies.

ECE/MP.WH/6

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente : F.12.II.E.5

ISBN 978-92-1-216530-1  
e-ISBN 978-92-1-055385-8

# AVANT-PROPOS

*Aucun laissé-pour-compte : Bonnes pratiques pour un accès équitable à l'eau et à l'assainissement dans la région paneuropéenne.* Le titre de cette publication reflète ses objectifs, son contenu et ses ambitions : fournir des indications sur la manière de garantir à l'ensemble de la population un accès équitable à l'eau et à l'assainissement.

Dans la région paneuropéenne, 12 % de la population est laissée pour compte, ce qui signifie que près de 110 millions de personnes n'ont pas accès à une eau potable salubre. L'Organisation mondiale de la santé estime que 13 000 enfants de moins de 14 ans meurent chaque année dans la région suite à des diarrhées à transmission hydrique, principalement en Europe de l'Est et Asie centrale.

Si la situation est particulièrement grave en Europe de l'Est, dans le Caucase et en Asie centrale pour la majorité de la population, de nombreux habitants d'Europe occidentale et centrale souffrent également d'un manque de services d'eau et d'assainissement ou d'un accès inéquitable à ces services. Le plus souvent, ces inégalités sont liées aux différences socioculturelles, aux facteurs socioéconomiques ou encore au contexte géographique. Les personnes appartenant à des groupes de population vulnérables ou marginalisés font face à des obstacles supplémentaires, comparé aux citoyens ordinaires, notamment les minorités ethniques, les immigrants illégaux ou des personnes en situation de handicap. Pour les personnes à faible revenu, le prix de l'eau et des services d'assainissement est parfois au-dessus de leurs moyens, ce qui les empêche de bénéficier d'un niveau de service minimal. Dans la région, le niveau croissant de pauvreté fait pression sur les revenus des ménages pouvant être utilisés pour payer les services de base. Dans de nombreux pays, les habitants des zones rurales n'ont pas le même niveau d'accès à l'eau potable et à des services d'assainissement adéquats que les habitants des zones urbaines.

Un accès équitable à l'eau et à l'assainissement contribue à améliorer les conditions de vie et encourage la cohésion de la société tout en étant favorable à l'investissement, à la croissance économique et au développement durable. Le Protocole sur l'eau et la santé de la Commission économique pour l'Europe (CEE) des Nations Unies et du Bureau régional pour l'Europe de l'Organisation mondiale de la santé (OMS-Europe) stipule qu'« un accès équitable à l'eau, adéquat du point de vue aussi bien quantitatif que qualitatif, devrait être assuré à tous les habitants, notamment aux personnes défavorisées ou socialement exclues », en accordant « une attention spéciale [...] à la protection des personnes particulièrement vulnérables face aux maladies liées à l'eau ». La présente publication apporte des conseils aux acteurs politiques et aux décideurs sur la manière de satisfaire à ces obligations. En s'appuyant sur les nombreux efforts déjà réalisés dans la région, le document présente les bonnes pratiques et les leçons tirées des politiques et des mesures visant à fournir un accès à l'eau et à l'assainissement aux groupes de population vulnérables et marginalisés, à réduire les disparités géographiques concernant l'accès et à résoudre les problèmes d'accessibilité financière.

Un an après que l'Assemblée générale des Nations Unies et le Conseil des droits de l'homme ont reconnu le droit à l'eau et à l'assainissement, et à moins de quatre ans de l'échéance fixée par les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), il est temps de promouvoir l'équité d'accès et d'identifier les bonnes pratiques en mesure d'accélérer le progrès. Le 7<sup>e</sup> Objectif exige des gouvernements qu'ils réduisent de moitié d'ici 2015 le pourcentage de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable et aux services d'assainissement de base. Cependant, le Protocole sur l'eau et la santé et les conventions des droits de l'homme vont au-delà d'une réduction de 50 % ; en effet, ils exigent des États un accès universel à l'eau et à l'assainissement, dans des délais adaptés à la situation et aux capacités de chacun.

Lors de la Conférence ministérielle sur l'environnement et la santé tenue à Parme en 2010, les pays de la région paneuropéenne se sont engagés à protéger la santé de la population en améliorant l'accès à l'eau potable et aux services d'assainissement en s'appuyant sur l'approche et les dispositions du Protocole sur l'eau et la santé. Par la présentation d'un cadre solide d'examen et de rationalisation des politiques nationales et des structures institutionnelles, le Protocole sur l'eau et la santé propose une approche structurée pour la promotion de l'équité en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement. En particulier, l'approche largement participative encouragée par le Protocole permet de donner une voix à tous les membres de la société, y compris aux personnes défavorisées ou socialement exclues, pour l'établissement d'objectifs relatifs à l'eau et à la santé.

Les exemples figurant dans le présent document montrent qu'une action à différents niveaux est possible. Nous espérons que les acteurs politiques et les décideurs, à l'échelle locale et nationale, trouveront dans ces bonnes pratiques l'inspiration pour examiner et, le cas échéant, pour reproduire les approches existantes et de mettre en place de nouvelles mesures afin de garantir que nul n'est laissé pour compte dans l'accès à l'eau potable et à un assainissement adéquat. Nous espérons également inspirer d'autres acteurs concernés, tels que les opérateurs publics et privés, les organisations non gouvernementales et les donateurs internationaux, dans la poursuite d'un accès équitable.

L'eau est la vie et l'assainissement la dignité ; c'est pourquoi la France est honorée de mener et de continuer à mettre en place des actions visant à promouvoir l'équité de l'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous les membres de la population dans le cadre du programme de travail du Protocole. Le secrétariat commun CEE/OMS-Europe au Protocole sur l'eau et la santé continuera de soutenir les pays dans leurs efforts vers un accès équitable. Ensemble, nous encourageons les pays à faire bon usage des informations contenues dans cette publication lors de l'examen et de l'amélioration de leur situation nationale et à continuer de partager leurs bonnes pratiques visant à assurer un accès équitable à l'eau et à l'assainissement.



**Andrey Vasilyev**  
Secrétaire exécutif adjoint  
Commission économique pour  
l'Europe des Nations Unies



**Xavier Bertrand**  
Ministre du travail,  
de l'emploi et de la santé  
France



**Zsuzsanna Jakab**  
Directeur régional  
Organisation mondiale de la  
santé, Bureau régional pour  
l'Europe



# PRÉFACE

Les droits de l'homme sont universels, inaliénables, interdépendants et étroitement liés. La Déclaration universelle des droits de l'homme stipule que « tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits ». L'accès à l'eau potable et à l'assainissement est essentiel à une vie digne et au respect des droits de l'homme.

Et pourtant, à l'heure actuelle, des milliards de personnes ne jouissent pas de leur droit fondamental à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Nombre d'entre eux font face à d'importants obstacles en raison de leur lieu d'habitation ou de leur nature même – parce qu'ils sont des femmes, parce qu'ils appartiennent à une minorité ethnique, parce qu'ils sont pauvres, parce qu'ils vivent dans des bidonvilles ou une zone rurale pauvre. Les gouvernements ont pour devoir d'assurer l'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous les membres de la population, qu'ils soient riches ou pauvres, hommes ou femmes, et qu'ils vivent dans des quartiers formels ou informels, des zones rurales ou urbaines.

Le 28 juillet 2010, date clé dans les efforts internationaux visant à améliorer la situation mondiale en termes d'approvisionnement en eau et de services d'assainissement, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 64/292 reconnaissant l'accès à une eau salubre et à l'assainissement comme un droit de l'homme. La résolution demande aux États et aux organisations internationales d'engager des ressources financières, de renforcer les moyens d'action et de transférer des technologies afin d'augmenter les efforts visant à fournir une eau potable salubre et des services d'assainissement pour tous. Le 30 septembre 2010, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a précisé dans la résolution 15/9 que ce droit est dérivé du droit à un niveau de vie suffisant. Le droit à l'eau et à l'assainissement impose que ces services soient disponibles, accessibles, sûrs, acceptables et financièrement abordables pour tous sans discrimination.

Le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement et le Protocole sur l'eau et la santé de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies et du Bureau régional pour l'Europe de l'Organisation mondiale de la santé garantissent tous deux le principe d'accès universel et l'engagement d'égalité et de non-discrimination en termes d'accès à l'eau et à l'assainissement. Dans sa résolution 15/9, le Conseil des droits de l'homme a mentionné le Protocole comme un engagement régional encourageant l'accomplissement des droits de l'homme et des obligations qui en découlent concernant l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Pour l'accomplissement de ces droits, il est essentiel de mettre l'accent sur les populations les plus défavorisées et marginalisées, ainsi que sur leur participation et leur responsabilisation. Les États doivent intégrer pleinement le principe de non-discrimination à leurs politiques et programmes visant à supprimer les disparités en termes d'accès.

Le cadre des droits de l'homme impose aux États de réaliser progressivement les droits à l'eau et à l'assainissement. Ils doivent travailler aussi rapidement et efficacement que possible à leur réalisation pleine et entière. Dans cet effort, ils doivent employer au maximum les ressources disponibles à l'échelle nationale et celles de la communauté internationale. La priorité première est de diriger les ressources vers l'accomplissement des obligations à effet immédiat, c'est-à-dire de cibler les personnes n'ayant aucun accès.

En outre, la réalisation du droit à l'eau et à l'assainissement est également importante du point de vue économique. L'investissement dans les services d'eau et d'assainissement a un impact essentiel sur la réalisation d'autres droits de l'homme, notamment via l'amélioration de la santé, la baisse de la mortalité infantile, l'augmentation de la productivité des adultes et de l'assiduité scolaire des enfants. Il a également un impact positif sur les droits de la femme et sur la réduction de la dégradation de l'environnement. Dans les pays développés, les avancées en termes d'espérance de vie et de mortalité infantile ont accompagné la croissance économique uniquement après que les gouvernements ont commencé à investir massivement dans l'approvisionnement en eau et, surtout, dans l'assainissement. En effet, pour 1\$ dépensé dans l'assainissement, le rendement moyen en dépenses évitées et en gains de productivité est de 9\$. Il est donc capital, en particulier en période de crise, d'investir dans des secteurs ayant un effet multiplicateur important et de dépenser les ressources disponibles plus efficacement en ciblant les populations exclues et marginalisées.

Je suis fier de présenter cette publication, qui apporte les orientations nécessaires sur les mesures à prendre afin de garantir que toutes les personnes vivant en Europe bénéficient d'un accès à l'eau et aux services d'assainissement. Parce qu'elle traite de différents aspects de l'équité d'accès, notamment l'accessibilité financière et la non-discrimination, cette publication constitue un outil pratique pour les gouvernements et les décideurs afin de stimuler le progrès dans la réalisation du droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement. Je suis particulièrement favorable à l'accent mis sur l'Europe ; en effet, cela souligne que le manque d'accès à l'eau et à l'assainissement n'est pas un problème touchant uniquement les pays en développement, mais qui concerne également certaines des plus riches nations au monde. Le présent document vient également compléter le Livre des bonnes pratiques préparé sous mon mandat, qui présente des cas particuliers de mise en place du droit à l'eau et à l'assainissement dans le monde.



Catarina de Albuquerque

Rapporteur spécial sur le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement



# REMERCIEMENTS

Cette publication, préparée dans le cadre du Protocole sur l'eau et la santé de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies et du Bureau régional pour l'Europe de l'Organisation mondiale de la santé, n'aurait pas pu voir le jour sans la généreuse contribution de nombreux gouvernements, particuliers et organisations internationales.

**Le secrétariat commun souhaite remercier en particulier les membres du groupe de rédaction composé d'experts qui ont joué un rôle fondamental dans la préparation de ce document sur les bonnes pratiques :**

Chantal Gatignol, présidente du groupe de rédaction, Ministère du travail, de l'emploi et de la santé, France ; David Alves, Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), Portugal ; Galia Bardarska, Partenariat mondial de l'eau pour l'Europe centrale et orientale (GWP ECO) ; Antti Belinskij, Ministère de l'agriculture et des forêts, Finlande ; Pierre Chantrel, Office International de l'Eau (OIEau) ; Jean-Benoit Charrin, WaterLex ; Natalia Ciobanu, International Fund for Cooperation and Partnership of the Black Sea and the Caspian Sea ; Natalia Dejean, Women in Europe for a Common Future (WECF) ; Jovana Dodos, Plan d'action pour l'environnement et la santé des enfants en Europe (CEHAPE), Réseau Global Action Jeunesse ; Sascha Gabizon, WECF ; Alice Agnes Hofer, Ministère du développement rural, Hongrie ; Diana Iskrea, Earth Forever ; Anne Lise Koch Lavis, Ministère de l'écologie, du développement durable, du transport et du logement, France ; Mihail Kochubovski, Institut de santé publique, Ancienne République yougoslave de Macédoine ; Ingeborg Limbourg, Agence flamande pour l'environnement, Belgique ; Leo Mallat, Ministère du travail, de l'emploi et de la santé, France ; Lucinda O'Hanlon, Bureau du Haut-Commissariat aux Droits de l'homme ; Cédric Prevedello, Union des opérateurs publics du cycle de l'eau en Wallonie (Aquawal), Belgique ; Jean-Paul Rivaud, Ministère de l'écologie, du développement durable, du transport et du logement, France ; Henri Smets, Académie de l'Eau, France ; Julian Starink, Ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Pays-Bas ; Anke Stock, WECF ; Anna Tsvietkova, MAMA-86 ; Ellen Wailly, Agence flamande pour l'environnement, Belgique ; Roger Aertgeerts, Secrétariat commun, OMS-Europe ; Francesca Bernardini, Secrétariat commun, CEE ; Franziska Hirsch, Secrétariat commun, CEE ; Nataliya Nikiforova, Secrétariat commun, CEE.

**Le document a également bénéficié de la contribution, des idées et de l'inspiration d'un grand nombre de personnes n'étant pas membres du groupe de rédaction.** Parmi ces contributions, on compte celle des présidents, intervenants et participants lors de l'Atelier sur « l'Accès équitable à l'eau et à l'assainissement » qui s'est tenu à Genève les 4 et 5 juillet 2011, sous la présidence d'André Flajolet, Assemblée nationale, France. Les contributions incluent également les observations écrites reçues avant et après l'atelier.

**En outre, des cas d'étude ont été fournis par :** Krzysztof Berbek, Université d'économie de Cracovie, Pologne ; Richard Franceys, Water Consumers Council of England and Wales, Royaume-Uni ; et François Mansotte, Agence Régionale de Santé (ARS) Aquitaine, France.

**Des fichiers ont été fournis par :** Rifat Hossein, OMS ; et Bénédicte Villain, Municipalité de Paris, France.

**Des commentaires écrits ont été fournis par :** Jerry van den Berge, European Federation of Public Service Unions (EPSU) ; Hélène Boussard, WaterLex ; Xavier Leflaive, Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) ; et Alexander Mindorashvili, Ministère de l'environnement, Géorgie.

**Un rapport de référence** sur l'accès à l'eau et aux services d'assainissement pour les populations démunies ou exclues en Europe a été rédigé par Bruno Maresca, Anne Dujin, Camille Reinault, Simone Lokelo et Xavier Mordret, appartenant tous au Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CRÉDOC).

Olga Carlos, Camille Marcelo, Pamela Okeyo et Evelina Rioukhina de l'ECE ont fourni un soutien administratif à l'ensemble du processus. La publication a été éditée par Amy Edgar, CEE.

L'auteur principal du document est Roberto Martin-Hurtado, consultant pour la CEE.

Enfin, le secrétariat commun remercie le Ministère français du travail, de l'emploi et de la santé pour son financement.





# TABLE DES MATIÈRES

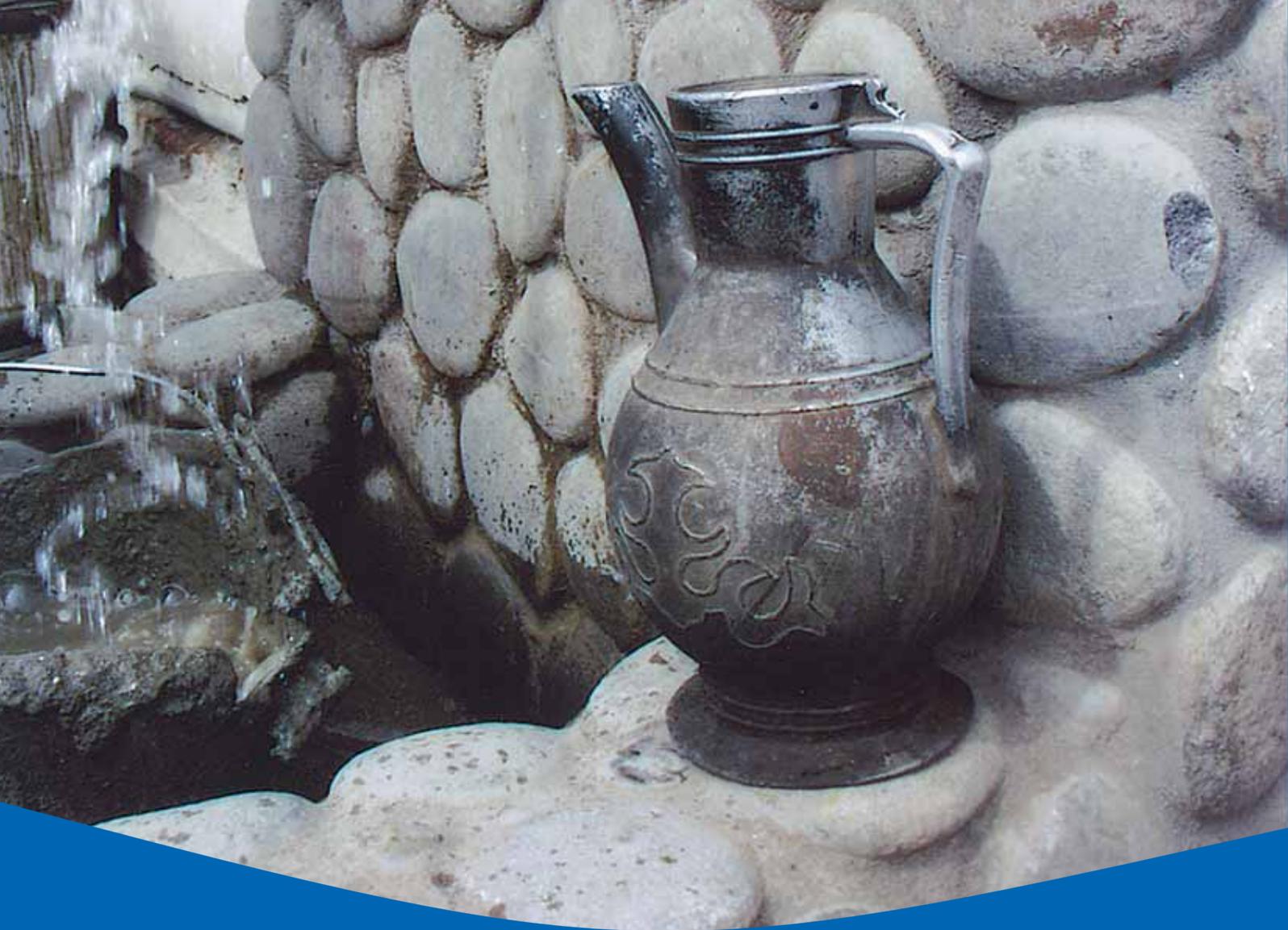
<b>AVANT-PROPOS</b>	iii
<b>PRÉFACE</b>	v
<b>REMERCIEMENTS</b>	vii
<b>LISTE DES CADRES, TABLEAUX ET FIGURES</b>	x
<b>LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS</b>	xi
<b>SYNTHÈSE</b>	xiii
<b>INTRODUCTION</b>	1
1.1 Garantir un accès équitable à l'eau et à l'assainissement : contexte et raisonnement	2
1.2 À propos de la publication	3
<b>Chapitre 1. PROBLÉMATIQUE DE L'ACCÈS ÉQUITABLE</b>	5
1.1 Un cadre conceptuel simple	6
1.2 Disponibilité des ressources en eau	6
1.3 Disponibilité des infrastructures de distribution d'eau et d'assainissement	7
1.4 Obstacles spécifiques rencontrés par les groupes vulnérables et marginalisés	8
1.5 Contraintes financières	8
<b>Chapitre 2. OBLIGATIONS INTERNATIONALES POUR L'OBTENTION D'UN ACCÈS ÉQUITABLE</b>	11
2.1 Droit international des droits de l'homme et accès à l'eau et à l'assainissement	12
2.2 Le Protocole sur l'eau et la santé	14
2.3 Le rôle de l'aide financière internationale	15
<b>Chapitre 3. ORIENTER LES CADRES DE GOUVERNANCE VERS UN ACCÈS ÉQUITABLE</b>	17
3.1 Appliquer un « objectif accès équitable » à la gouvernance et la gestion de l'eau	18
3.2 Donner le pouvoir aux usagers et ayants droit	20
3.3 Impliquer davantage les compagnies en faveur d'un accès équitable	22
3.4 Développer un cadre stratégique pour l'équité de l'accès : liste de contrôle	23
<b>Chapitre 4. RÉDUCTIONS DES DISPARITÉS GÉOGRAPHIQUES</b>	25
4.1 Résoudre les disparités en termes d'accès physique	26
4.2 Résoudre les disparités en termes de prix	29
<b>Chapitre 5. ASSURER L'ACCÈS AUX GROUPES VULNÉRABLES ET MARGINALISÉS</b>	33
5.1 Aspects généraux	34
5.2 Assurer l'accès des personnes ayant des besoins physiques spécifiques	36
5.3 Assurer l'accès des usagers d'institutions publiques et des personnes institutionnalisées	36
5.4 Assurer l'accès des personnes sans installations privées	38
5.5 Assurer l'accès des personnes vivant dans des logements insalubres	41
<b>Chapitre 6. MAINTENIR L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT À UN NIVEAU ABORDABLE POUR TOUS</b>	43
6.1 Aspects généraux	44
6.2 Résoudre les questions d'accessibilité financière par des mesures tarifaires	45
6.3 Résoudre les questions d'accessibilité financière par des mesures de protection sociale	48
<b>REFERENCES</b>	52

# LISTE DES CADRES, TABLEAUX ET FIGURES

<b>Tableau 1.1</b>	Accès équitable à l'eau et à l'assainissement : Cadre conceptuel	6
<b>Cadre 1.1</b>	Finlande : l'eau prioritairement consacré à l'usage domestique	7
<b>Tableau 1.2</b>	Difficultés rencontrées par les personnes appartenant à des groupes vulnérables ou marginalisés	9
<b>Figure 1.1</b>	Part de la facture d'eau et d'assainissement dans le revenu disponible	9
<b>Cadre 2.1</b>	Le droit à l'eau en pratique	12
<b>Cadre 2.2</b>	Mobiliser la solidarité internationale d'usager à usager	15
<b>Cadre 3.1</b>	Bosnie-Herzégovine : Le cadre de gouvernance général ralentit le progrès	18
<b>Cadre 3.2</b>	Arménie : Renforcement de la gestion de l'eau pour un accès équitable	18
<b>Cadre 3.3</b>	Portugal : Mise en place d'objectifs stratégiques pour l'accès universel	19
<b>Cadre 3.4</b>	Hongrie : Utilisation des dispositifs institutionnels existants, le Commissaire parlementaire pour les générations futures	19
<b>Cadre 3.5</b>	France : Application d'un objectif accès équitable aux politiques relatives à l'eau	19
<b>Cadre 3.6</b>	Portugal / Royaume-Uni : Le pouvoir aux consommateurs	20
<b>Cadre 3.7</b>	Ukraine / Kirghizistan : Contribution des organisations non gouvernementales au développement et à la mise en œuvre de stratégies de sensibilisation	21
<b>Cadre 3.8</b>	France : Des dispositifs de consultation pour un accès équitable	22
<b>Cadre 3.9</b>	Pays-Bas : Contribution des fournisseurs d'eau à l'obtention d'un accès équitable	23
<b>Cadre 4.1</b>	Éliminer les disparités en investissant dans l'infrastructure : le cas de l'Ukraine	27
<b>Cadre 4.2</b>	Europe centrale et orientale / Arménie : Développement de solutions adaptées aux besoins des communautés rurales et isolées	27
<b>Cadre 4.3</b>	Ancienne République Yougoslave de Macédoine : Élimination des différences de qualité de l'eau entre les zones rurales et urbaines	28
<b>Cadre 4.4</b>	Finlande : Accès à l'eau dans les zones rurales isolées	28
<b>Cadre 4.5</b>	Hongrie / Portugal : Orientation des subventions publiques afin de réduire les disparités en termes de prix	30
<b>Cadre 4.6</b>	Aragon (Espagne) / Flandres (Belgique) : Subventions croisées pour égaliser les coûts d'assainissement	30
<b>Cadre 4.7</b>	Portugal : Introduction d'outils d'information afin de réduire les disparités en termes de prix	31
<b>Cadre 5.1</b>	Inégalités des sexes dans l'accès à l'eau et à l'assainissement	35
<b>Cadre 5.2</b>	Ancienne République yougoslave de Macédoine : Allocation de ressources budgétaires aux prisons	37
<b>Cadre 5.3</b>	Répondre aux besoins des réfugiés et des personnes déplacées en interne : les exemples de Malte et de la Géorgie	37
<b>Figure 5.1</b>	Carte des fontaines publiques à Rome	38
<b>Cadre 5.4</b>	Information et orientation des sans-abris	38
<b>Cadre 5.5</b>	Fournir des services d'eau et d'assainissement aux gens du voyage	39
<b>Cadre 5.6</b>	Accès des personnes vivant dans des logements insalubres : exemples des implantations illégales de Roms	40
<b>Cadre 5.7</b>	Paris protège ses populations vulnérables	41
<b>Cadre 6.1</b>	Politique européenne en matière d'eau : maintenir les prix à un niveau bas n'est pas la bonne solution	45
<b>Cadre 6.2</b>	Portugal : Amélioration de l'accessibilité financière par le système tarifaire	47
<b>Cadre 6.3</b>	Pologne : Introduction volontaire de tarifs sociaux	47
<b>Cadre 6.4</b>	Ukraine : Ciblage des subventions au logement	48
<b>Cadre 6.5</b>	France : Le Fonds de solidarité pour le logement	49
<b>Cadre 6.6</b>	Mesures préventives – le cas de Paris	49
<b>Cadre 6.7</b>	Belgique : Plusieurs approches pour traiter les questions croissantes d'accessibilité financière	50
<b>Tableau 6.1</b>	Mesures visant à assurer l'accessibilité financière de l'eau potable pour les usagers domestiques	51

# LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

<b>AEE</b>	Agence européenne pour l'environnement
<b>CCWater</b>	Consumer Council for Water (Angleterre et Pays de Galles)
<b>CEE</b>	Commission économique pour l'Europe des Nations Unies
<b>CEHAPE</b>	Plan d'action pour l'environnement et la santé des enfants en Europe
<b>ECO</b>	Europe centrale et orientale
<b>ERSAR</b>	Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
<b>FEM</b>	Fonds pour l'environnement mondial
<b>GWP</b>	Partenariat mondial de l'eau
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>OIEau</b>	Office International de l'Eau
<b>OMS</b>	Organisation mondiale de la santé
<b>OMS-Europe</b>	Bureau régional pour l'Europe de l'OMS
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le développement
<b>pS-Eau</b>	Programme Solidarité Eau
<b>TBC</b>	Tarifcation par blocs croissants
<b>UNICEF</b>	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
<b>UE</b>	Union européenne
<b>WECF</b>	Women in Europe for a Common Future



*Nous avons à notre disposition les instruments politiques pour s'assurer que les progrès majeurs qui sont réalisés pour garantir l'accès universel à l'eau et à l'assainissement ne soient pas faits aux dépens des populations qui nécessitent une attention particulière et qui ne doivent pas être mis à la fin de la « file d'attente ».*

# SYNTHÈSE

L'Assemblée générale de l'ONU et le Conseil des droits de l'homme ont reconnu l'accès à l'eau et à l'assainissement comme un droit de l'homme. Par conséquent, garantir à tous l'accès à l'eau et à l'assainissement est une obligation légale. Afin de la remplir, il est indispensable de s'assurer en premier lieu que l'accès à l'eau et à l'assainissement est équitable pour l'ensemble de la population. La présente publication distingue trois dimensions clés concernant cette équité d'accès à l'eau et à l'assainissement : les différences d'ordre géographique relatives à la fourniture des services, la discrimination ou l'exclusion portant sur l'accès des populations vulnérables et marginalisées à ces services, et l'accessibilité des prix pour les usagers. Étant donné les liens étroits qui existent entre la fourniture des services de distribution d'eau et celle des services d'assainissement, il est nécessaire d'adopter une approche globale pour la promotion d'un accès équitable à l'eau et à l'assainissement.

Dans la région paneuropéenne<sup>1</sup>, les Parties au Protocole sur l'eau et la santé de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies et du Bureau régional pour l'Europe de l'Organisation mondiale de la santé se sont engagées, en adhérant au Protocole ou en le ratifiant, à garantir un accès équitable à un approvisionnement en eau potable salubre et à des installations d'assainissement adéquates. À l'heure actuelle, il existe d'importantes différences entre les pays de la région paneuropéenne concernant l'équité de l'accès à l'eau et à l'assainissement ; ces différences résultent de celles qui existent entre les pays en termes de disponibilité des ressources en eau, de développement socioéconomique, de niveaux historiques d'accès et de politiques des gouvernements.

L'objectif de la présente publication est d'apporter un soutien aux décideurs politiques, au niveau local et national, dans l'exécution de leurs engagements à fournir un accès équitable à l'eau et à l'assainissement. Elle vise également à inspirer les professionnels, les organisations de la société civile et les entreprises du secteur privé sur le rôle qu'ils peuvent jouer et les actions qu'ils peuvent mener pour atteindre un accès équitable à l'eau et à l'assainissement. Plutôt que d'émettre des lignes directrices formelles, le document se concentre sur les bonnes pratiques. En montrant comment différents pays ont cherché à réduire les inégalités d'accès à l'eau et aux services d'assainissement, l'objectif est d'inspirer et d'encourager les décideurs à essayer des mesures similaires ou innovantes. La publication n'a pas pour but de voir les pratiques identifiées ici reproduites à l'identité ; en effet, les bonnes pratiques étant spécifiques à un pays et à sa situation, elles doivent être adaptées aux conditions nationales et locales. En outre, il faut travailler davantage à l'évaluation systématique des pratiques dans une perspective d'équité.

## LES DÉFIS POUR ASSURER UN ACCÈS ÉQUITABLE

Il est nécessaire d'adopter des approches spécifiques en vue de corriger les inégalités d'accès à l'eau et à l'assainissement. Parfois, une personne ne dispose pas d'un tel accès simplement parce qu'il n'existe aucun accès à une eau salubre et à des installations d'assainissement dans sa communauté. Dans d'autres cas encore, le manque d'accès est dû à la dégradation des ressources en eau (rareté, pollution). Mais le plus souvent, il s'agit d'un manque d'infrastructures d'eau et d'assainissement ou de leur mauvaise gestion. Lorsqu'une communauté a accès à une eau salubre et à des installations d'assainissement, il arrive que ces

services ne soient pas adaptés aux besoins spécifiques de certains groupes de population (par exemple les personnes en situation de handicap), que ces services ne soient pas suffisamment disponibles dans certaines des institutions qui accueillent ces groupes (par exemple les écoles, les prisons, les camps de réfugiés), ou que certains groupes (par exemple les minorités ethniques, les immigrants illégaux) se voient refuser l'accès à l'eau et à l'assainissement en raison de pratiques discriminatoires volontaires ou non. Enfin, il arrive qu'une personne dispose de cet accès mais ne puisse pas payer la facture d'eau et des services d'assainissement sans devoir restreindre sa consommation d'autres produits et services de base.

Quatre problématiques contextuelles sont au cœur des inégalités actuelles d'accès dans la région paneuropéenne :

**Disponibilité des ressources en eau.** La dégradation de la qualité des ressources en eau signifie que de nombreux villages et villes dépendants des sources locales n'ont pas accès à une eau salubre. En outre, la raréfaction des ressources en eau peut priver certains villages et villes de tout accès. Les eaux polluées peuvent être traitées pour les rendre potables et de l'eau douce peut être transportée sur de longues distances, mais ces solutions d'ordre technique peuvent entraîner des dépenses importantes qui rendent à leur tour l'eau et les services d'assainissement inabordable.

**Différences villes-campagnes.** Les zones rurales dans la région paneuropéenne disposent d'un niveau d'accès à l'eau et aux services d'assainissement fortement inférieur à celui des zones urbaines. En outre, elles peuvent subir des tarifs plus élevés.

**Groupes vulnérables ou marginalisés.** Les personnes appartenant à des groupes de population vulnérables et marginalisés ne jouissent pas du même niveau d'accès à l'eau et à l'assainissement que le reste de la société. La situation diffère selon les groupes, que ce soient des personnes avec des besoins physiques spécifiques (comme les personnes handicapées ou malades), des personnes dépendantes des installations publiques (telles que les gens du voyage ou les sans-abri), des usagers d'installations mises en place par les institutions (telles que les hôpitaux, les écoles, les prisons ou les camps de réfugiés) ou des personnes vivant dans des logements insalubres.

**Accessibilité financière.** Le coût de l'eau est un problème de plus en plus important pour tous les pays. Les plus pauvres d'entre eux sont dans une situation où soit une grande partie de la population consacre déjà une part importante de son revenu pour payer les services d'eau et d'assainissement, soit elle le devra à l'avenir si les tarifs sont augmentés pour assurer la viabilité financière des services. Dans les pays de l'Union européenne, la restriction des objectifs de qualité de l'eau et la progression vers un recouvrement intégral des coûts signifie également que, pour les familles à plus faible revenu, il est de plus en plus difficile de payer les services d'eau et d'assainissement.

## OBLIGATIONS INTERNATIONALES POUR L'OBTENTION D'UN ACCÈS ÉQUITABLE

Le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement garanti à tous un accès à l'eau et à des installations d'assainissement qui soient

<sup>1</sup> Aux fins de cette publication, on entend par région paneuropéenne les 56 États membres de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies et les 53 États membres de l'OMS-Europe.

disponibles, accessibles, acceptables et sûrs.<sup>2</sup> Comme pour tout autre droit, un des principes fondamentaux est le droit de chacun de jouir de ce droit sans discrimination, ce qui ouvre la voie à des actions affirmatives ou des mesures spéciales afin de garantir une réelle équité. Selon ce principe, il est nécessaire de fournir en premier lieu l'accès à tous avant de chercher à améliorer les conditions d'accès de ceux qui en disposent déjà.

Le Protocole sur l'eau et la santé apporte un cadre solide pour la mise en pratique du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement, notamment par l'établissement d'objectifs spécifiques et de dates cibles. En plus d'autres composantes clés du droit de l'homme à l'eau, telles que l'accès à l'information, la participation publique et les dispositions relatives à la prise de responsabilité, le Protocole engage spécifiquement ses Parties à promouvoir un accès équitable à l'eau et à l'assainissement.

Chaque pays a le devoir de fournir à tous un accès à l'eau et à l'assainissement. Ainsi, ce sont majoritairement les budgets nationaux et locaux auxquels est imputée la majeure partie du coût financier de ces dépenses. En parallèle, que ce soit au regard de l'application des droits de l'homme ou de la mise en œuvre du Protocole, la communauté internationale est tenue d'une obligation légale d'assistance et de coopération.

Déjà, la communauté internationale consacre d'importantes ressources financières à l'amélioration de l'accès à l'eau et à l'assainissement, mais il est nécessaire d'accentuer la contribution de ces ressources à l'obtention d'un accès équitable.

## **ORIENTER LES CADRES DE GOUVERNANCE VERS UN ACCÈS ÉQUITABLE**

La réalisation du droit à l'eau et à l'assainissement nécessite un engagement politique et une vision à long terme afin d'atteindre les personnes qui n'ont encore aucun accès. Dans de nombreux cas, les cadres de gouvernance relative à l'eau à l'échelle nationale et locale ne parviennent pas à assurer un accès équitable pour les raisons suivantes : des cadres de gouvernance généraux limitent ou sapent parfois les efforts réalisés dans le secteur de l'eau ; une gestion et gouvernance faibles du secteur de l'eau entraînent une mauvaise performance du secteur ; les cadres actuels de gouvernance relative à l'eau ignorent souvent la notion d'équité.

Pourtant, une solide gestion et une bonne gouvernance du secteur de l'eau peuvent fortement contribuer à atteindre les objectifs d'accès équitable. Par exemple, on citera la transparence et l'accès à l'information, la pleine participation des parties concernées dans le processus décisionnaire, des mesures d'incitation envers les

opérateurs pour améliorer l'efficacité et maintenir les coûts à un niveau bas, et des dispositifs de responsabilisation et de recours réellement accessibles à tous.

Cependant, il est peu probable que cela suffise. Pour accélérer le progrès, il est nécessaire d'appliquer un « objectif accès équitable ». Cela n'implique pas nécessairement de mettre en place de nouveaux processus ou mécanismes d'ordre légal ou institutionnel, car de nombreux mécanismes existants peuvent être utilisés pour promouvoir l'équité d'accès. En revanche, cela implique un plan d'action axé sur les résultats et basé sur une analyse de la situation nationale ainsi que sur des indicateurs d'équité spécifiques au contexte. Par conséquent, le présent document fournit une liste de contrôle pour aider les pays à développer un cadre stratégique visant à obtenir un accès équitable.

Tous les acteurs en matière d'eau et d'assainissement doivent être engagés. Il est également nécessaire d'identifier les rôles et les responsabilités et de les allouer. Les usagers de l'eau doivent participer en tant qu'acteurs clés et pas seulement en tant que bénéficiaires. Afin d'obtenir des résultats durables et équitables, la transparence, l'accès à l'information, l'éducation et les mécanismes de participation doivent être institutionnalisés. Cependant, la participation des personnes appartenant à des groupes de population vulnérables et marginalisés pose un réel problème dans tous les pays, problème auquel il faut apporter une attention particulière. Les compagnies de distribution d'eau doivent également se montrer plus réactives en matière de fourniture d'un accès équitable. Enfin, les gouvernements locaux et les organisations de la société civile doivent jouer un rôle plus important.

## **RÉDUCTION DES DISPARITÉS GÉOGRAPHIQUES**

Les niveaux de service reçus par les usagers peuvent être très différents au sein d'un même pays selon la zone géographique. D'après le Programme commun de suivi du Fonds des Nations Unies pour l'enfance et de l'Organisation mondiale de la santé, le niveau d'accès à des solutions améliorées de distribution d'eau et d'assainissement dans les zones rurales de la région paneuropéenne est inférieur de 10 % à celui des zones urbaines. Les foyers ruraux sont beaucoup plus susceptibles de ne pas avoir accès à l'eau courante à domicile que les foyers urbains. Les différences d'accès et de prix selon les zones géographiques peuvent être dues aux structures des coûts sous-jacents, mais également à l'orientation et aux décisions politiques.

Réduire ces différences d'accès exige de fournir des efforts d'ordre politique, financier et technique. La coopération internationale peut jouer un rôle significatif dans l'élimination de ces différences d'accès en accentuant son soutien aux régions qui accusent des retards importants.

<sup>2</sup> Résolution 64/292 de l'Assemblée générale ; Résolution 15/9 du Conseil des droits de l'homme.

En outre, il est important de noter que les disparités géographiques en termes d'accès ne sont pas seulement un problème lié à la politique de l'eau, mais également un problème de politique régionale.

Les politiques publiques ont un rôle essentiel à jouer dans la réduction des différences de prix entre les zones géographiques, en : (a) concentrant les programmes d'investissement et les subventions vers les régions ayant les coûts de service les plus élevés ; (b) permettant l'inter financement croisé entre les zones à haut revenu et faibles coûts et les zones à faible revenu et coûts élevés ; (c) promouvant l'efficacité et la tarification rationnelle par une réforme de l'organisation du secteur et l'utilisation d'outils d'information tels que l'évaluation et les valeurs de référence pour les tarifs.

### **ASSURER L'ACCÈS AUX GROUPES VULNÉRABLES ET MARGINALISÉS**

Il est impossible d'obtenir un accès à l'eau et à l'assainissement pour tous sans accorder une attention particulière aux besoins des groupes de population vulnérables et marginalisés. Les principes des droits de l'homme soulignent le besoin de concevoir activement des politiques concernant la distribution d'eau et l'assainissement spécifiques. Ces politiques devront traiter en priorité des besoins des groupes vulnérables et marginalisés, plutôt que de considérer que toutes les personnes rencontrent les mêmes difficultés concernant l'accès à l'eau potable et à un bon assainissement. Le plus souvent, l'accès des populations vulnérables et marginalisées n'est pas seulement une question de distribution d'eau, mais une question d'exclusion sociale.

Il existe de nombreux groupes de population vulnérables et marginalisés, chacun avec leurs propres besoins et leurs propres obstacles à un accès équitable, ce qui signifie qu'il est nécessaire de mettre en place des solutions différenciées. Il est important que les décideurs politiques et tous les acteurs impliqués dans la mise en place des politiques, tels que les agences de réglementation, les détenteurs d'actifs ou les fournisseurs de service (publics ou privés), consacrent du temps et des ressources à évaluer si les populations vulnérables et marginalisées sont incluses, et si leurs besoins spécifiques sont pris en compte.

Dans de nombreux cas, pour mettre en place des solutions appropriées, il est nécessaire de concevoir une réponse intégrée associant plusieurs politiques et assurant une collaboration entre les agences publiques. Pour assurer un accès à l'eau et à l'assainissement aux populations vulnérables et marginalisées, il est nécessaire d'avoir des ressources financières ciblées, qui peuvent souvent être mobilisées en reprogrammant des ressources budgétaires destinées au secteur (étant donné que, dans de nombreux cas, les besoins en question ne pèsent pas lourds dans le budget d'un pays consacré à l'eau et à l'assainissement). Mais pour cela, il est nécessaire de sensibiliser davantage les décideurs politiques et le personnel technique.

### **MAINTENIR L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT À UN NIVEAU ABORDABLE POUR TOUS**

Afin de parvenir à un accès équitable à l'eau et à l'assainissement, il est également nécessaire de faire en sorte que la facture pour ces services soit abordable. Dans les pays d'Europe occidentale, les hausses de coût des services d'eau et d'assainissement (principalement dues à l'augmentation des exigences en matière de traitement des eaux usées) se répercutent et continueront de se répercuter sur les factures d'eau et d'assainissement. Dans les pays d'Europe de l'Est, qui ont toujours connu des prix faibles, la facture d'eau risque fort d'augmenter. Par conséquent, le problème de l'accessibilité financière est un problème commun et de plus en plus inquiétant dans la région paneuropéenne, malgré quelques différences entre les pays, et impose d'adopter dans chaque pays une stratégie à long terme.

Les problèmes d'accessibilité financière ne sont pas seulement liés à la tarification, mais trouvent en réalité leur origine dans cinq ensembles de facteurs : le niveau de revenu et la distribution du revenu dans un pays ou une région, le coût de l'approvisionnement dans un pays ou une région, les politiques de subventions en place, les politiques de tarification en place et le comportement des usagers. Le respect des indicateurs nationaux d'accessibilité financière n'est pas suffisant pour garantir que les groupes à faible revenu disposent dans chaque pays d'un accès abordable : des politiques spécifiques doivent être élaborées en ce sens. L'accessibilité financière n'est pas uniquement un problème lié à l'eau ; il s'agit d'un problème de protection sociale qui requiert d'intégrer les aspects relatifs à l'eau et à l'assainissement aux débats de politique sociale.

Il existe de nombreuses politiques possibles pour traiter les problèmes d'accessibilité financière, au sein d'une tarification ou non. Pour les choisir, il faut prendre en compte leur efficacité à atteindre les groupes de population cibles et leurs exigences en termes de capacités et coûts administratifs. Il n'est pas suffisant de s'appuyer sur la tarification pour assurer l'accessibilité financière : une tarification sociale et des mesures de protection sociale sont également nécessaires. Toutefois, leur adoption impose l'existence d'une infrastructure de politique sociale. Les options visant à résoudre les problèmes d'accessibilité financière requièrent un financement de la part des autres usagers ou des contribuables. Cependant, les systèmes financés par les usagers subissent déjà une pression de plus en plus importante et atteignent parfois leur limite. En outre, les gouvernances relatives à l'eau déjà en place dans de nombreux cas peuvent venir dicter les termes des politiques envisageables ; par exemple, la fragmentation de la fourniture de service dans de nombreuses zones limite les possibilités de subventions croisées entre les usagers.

Le message global du présent document est que nous disposons des instruments politiques pour faire en sorte que d'importantes avancées vers l'accès universel à l'eau et à l'assainissement puissent être réalisées sans reléguer les populations qui requièrent une attention particulière au second plan.



*Afin de garantir le respect du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement, il est nécessaire de porter une attention particulière aux disparités géographiques en termes d'accès, à l'accès aux groupes vulnérables et marginalisés, ainsi qu'aux problèmes d'accessibilité financière.*

# INTRODUCTION

## MESSAGES CLÉS

- » L'Assemblée générale des Nations Unies et le Conseil des Droits de l'homme ont reconnu l'accès à l'eau et à l'assainissement comme un droit de l'homme. Garantir un accès à l'eau et à l'assainissement pour tous est donc devenu une obligation légale. Afin de la remplir, il est indispensable de s'assurer en premier lieu que l'accès à l'eau et à l'assainissement est équitable pour l'ensemble de la population.
- » Dans la région paneuropéenne, les Parties au Protocole sur l'eau et la santé se sont engagées, en adhérant au Protocole ou en le ratifiant, à garantir un accès équitable à un approvisionnement en eau potable salubre et à un assainissement adéquate.
- » Il existe d'importantes différences entre les pays de la région paneuropéenne concernant l'équité de l'accès à l'eau et à des installations d'assainissement ; ces différences résultent de celles qui existent entre les pays en termes de disponibilité des ressources en eau, de développement socioéconomique, de niveaux historiques d'accès et de politiques des gouvernements.
- » La présente publication distingue trois dimensions clés concernant cette équité d'accès à l'eau et à l'assainissement : les différences d'ordre géographique relatives à la fourniture des services, la discrimination ou l'exclusion portant sur l'accès des populations vulnérables et marginalisées à ces services, et l'accessibilité des prix pour les usagers. Étant donné les liens étroits qui existent entre la fourniture des services de distribution d'eau et celle des services d'assainissement, il est nécessaire d'adopter une approche globale pour la promotion d'un accès équitable à l'eau et à l'assainissement.
- » Dans le domaine de l'équité d'accès à l'eau et à l'assainissement, des bonnes pratiques existent et peuvent être utilisées comme source d'inspiration. En parallèle, il faut travailler davantage à l'évaluation systématique des pratiques dans une perspective d'équité d'accès.

## I.1 GARANTIR UN ACCÈS ÉQUITABLE À L'EAU ET À L'ASSAINISSEMENT : CONTEXTE ET RAISONNEMENT

### I.1.1 Accès équitable à l'eau et à l'assainissement

Les décideurs politiques chargés de l'eau et de l'assainissement<sup>3</sup> subissent une forte pression. De nouvelles obligations sont apparues. Les attentes sont extrêmement élevées, les engagements très exigeants et les ressources financières limitées. Les solutions aux problèmes que connaît le secteur actuellement nécessitent une forte augmentation des investissements et, très souvent, des réformes radicales des cadres politiques et de gouvernance. Les conseils d'ordre technique peuvent aider à guider les investissements et à réformer les décisions. Mais, en fin de compte, les décisions déterminantes ne sont pas techniques mais politiques.

Nombre de ces questions politiques tournent autour du concept de l'équité de l'accès à l'eau et à l'assainissement. Est-il acceptable que dans la société actuelle certaines personnes tombent malades parce qu'elles n'ont pas accès à une eau potable salubre et à des installations d'assainissement adéquates ? Quel est le niveau minimum de services d'eau et d'assainissement que l'État doit assurer à l'ensemble de ses citoyens ? Y a-t-il une limite au montant que les foyers les plus démunis doivent payer pour avoir un accès minimum à l'eau et à l'assainissement ? Est-il acceptable que quelques puissants territoires et groupes sociaux accaparent la majeure partie des dépenses publiques en eau et assainissement ? Doit-on porter un effort particulier sur les populations vulnérables et marginalisées pour s'assurer qu'elles aient également accès à l'eau et à l'assainissement ? Quel rôle pour la solidarité dans le financement des services d'eau et d'assainissement ?

Il ne peut y avoir de réel progrès sans apporter de réponses à ces questions. Par exemple, pour être performant, un secteur d'eau et d'assainissement doit être financièrement viable, ce qui entraînera souvent des hausses de tarifs. Cependant, ces hausses de tarifs même soulèvent le problème de l'accessibilité financière. Si ce problème (qui est un aspect clé de l'équité d'accès) n'est pas traité, les avancées réalisées dans le secteur seront menacées.

Le présent document a pour objectif d'aider les décideurs politiques à traiter ces questions essentielles en soulevant les problèmes existants, en examinant les options possibles et en fournissant des exemples provenant de différents pays.

Garantir un accès à l'eau et à l'assainissement pour tous est une ambition commune et une obligation pour tous les pays, comme le montrent l'intégration d'objectifs relatifs à l'eau et à l'assainissement dans les Objectifs du Millénaire pour le Développement et la reconnaissance officielle du droit à l'eau et à l'assainissement comme un droit de l'homme par l'Assemblée générale de l'ONU et le Conseil des droits de l'homme. Toutefois, les avancées visant à réaliser ces ambitions et obligations sont inégales dans la région paneuropéenne. À l'heure actuelle, environ 110 millions de personnes dans la région, soit 12 % de la population, vivent dans des logements sans accès à une eau potable salubre. D'après les meilleures estimations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), on estime que 13 000 enfants de moins de 14 ans meurent chaque année dans la région suite à des diarrhées d'origine hydrique, principalement en Europe de l'est et Asie centrale. Ainsi, contrairement aux idées

largement répandues, l'accès à une eau potable salubre et à un bon assainissement reste un problème pour plusieurs pays de la région paneuropéenne, certains pays connaissant même une régression de leur situation.

En outre, ces chiffres cachent d'importantes inégalités en termes d'accès à l'eau. Parmi ces inégalités, l'une des plus importantes est simplement liée au lieu de résidence : dans de nombreux pays, les personnes vivant en zone rurale ont un niveau d'accès à l'eau potable et à l'assainissement largement inférieur aux zones urbaines. Une autre inégalité majeure est liée à la catégorie socioculturelle : les personnes appartenant à des groupes de population vulnérables et marginalisés (telles que les personnes en situation de handicap, les minorités ethniques ou les immigrants illégaux) font souvent face à des obstacles supplémentaires. Par ailleurs, les inégalités en termes d'accès sont parfois liées aux conditions socioéconomiques : pour les personnes à faible revenu, le prix de l'eau et des services d'assainissement est parfois au-dessus de leurs moyens, ce qui les empêche de bénéficier d'un niveau de service minimal.

Si l'on veut obtenir un accès à l'eau et à l'assainissement pour tous, il faut accorder une attention particulière à la suppression de ces inégalités dès les premiers stades. Cependant, certains décideurs politiques ne sont pas conscients de ces inégalités. D'autres le sont, mais considèrent que l'approche générale visant à améliorer l'accès permettra de les résorber. Enfin, d'autres sont conscients que la situation actuelle privera injustement certaines personnes d'accès pendant plus longtemps que les autres habitants, mais craignent que le travail spécifique à entreprendre pour résorber ces inégalités exige trop de moyens et ralentisse le progrès général. En revanche, les décideurs politiques éclairés savent reconnaître que le progrès n'est pas le progrès s'il ne s'applique pas à tous et s'engagent à lutter de front contre les inégalités d'accès à l'eau et à l'assainissement.

### I.1.2 Équité d'accès dans la région paneuropéenne : plusieurs problèmes et un outil commun

Fournir un accès équitable aux services d'eau et d'assainissement est un problème majeur pour l'ensemble de la région paneuropéenne. Néanmoins, il est important d'identifier les différences significatives qui existent entre les pays, y compris l'écart important entre les produits intérieurs bruts (PIB) par habitant.<sup>4</sup> En Europe occidentale, même s'il peut y avoir certains problèmes localisés en termes d'accès physique, le principal souci est l'accessibilité financière pour certains groupes de population, dans un contexte orienté vers le recouvrement intégral des coûts et étant donné les hausses des dépenses liées à l'accomplissement de certains objectifs environnementaux. Dans l'Est, l'accès physique à l'eau et à l'assainissement reste un problème majeur et les questions d'accessibilité financière sont de plus en plus marquées ou le deviendront avec la hausse des prix. Enfin, dans tous les pays de la région, certains groupes de population vulnérables et marginalisés sont confrontés à des obstacles supplémentaires, bien que la situation soit plus accentuée dans les pays disposant de plus faibles ressources financières. Le chapitre 1 présente un aperçu de la situation actuelle et des principaux défis engendrés par ces problèmes.

Le Protocole sur l'eau et la santé<sup>5</sup> de la Commission économique pour l'Europe et du Bureau régional pour l'Europe de l'OMS à la Convention de 1992 de la CEE sur la Protection et l'utilisation

<sup>3</sup> Conformément à la définition figurant dans le Protocole sur l'eau et la santé, dans cette publication, le terme « assainissement » désigne la collecte, le transport, le traitement et l'élimination ou la réutilisation des excréations humaines ou de l'eau usée domestique, que ce soit à travers des systèmes collectifs ou des installations à l'usage d'un foyer ou une entreprise unique.

<sup>4</sup> En utilisant la méthode Atlas, les indicateurs de développement mondial montrent que la différence peut être de l'ordre de 100 contre 1, ou plus : en 2010, le PIB par habitant du Tadjikistan était de 800 USD tandis que celui de la Norvège était de 85 340 USD. À titre de comparaison, d'autres exemples : Danemark, 59 210 USD ; France 42 390 USD ; Portugal, 21 850 USD ; République tchèque, 17 890 USD ; Fédération de Russie, 9 910 USD ; Ukraine, 3 010 USD ; République de Moldavie, 1 810 USD.

<sup>5</sup> Voir [http://www.unece.org/env/water/text/text\\_protocol.html](http://www.unece.org/env/water/text/text_protocol.html).

des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux est un instrument légal international qui encourage l'équité d'accès. Les Parties au Protocole sont dans l'obligation légale de promouvoir un accès équitable, car le Protocole stipule qu'« un accès équitable à l'eau, adéquat du point de vue aussi bien quantitatif que qualitatif, devrait être assuré à tous les habitants, notamment aux personnes défavorisées ou socialement exclues » (article 5). En dehors des Parties au Protocole, un grand nombre de pays se sont indirectement engagés à promouvoir l'équité d'accès à travers d'autres accords internationaux. Ce point est examiné plus en détail au chapitre 2.

### I.1.3 Nécessité d'une approche globale

Pour obtenir un accès équitable à l'eau et à l'assainissement, il est nécessaire d'adopter une approche globale. Cette approche s'applique à deux niveaux différents. D'abord, il faut intégrer des solutions pour l'accès à l'eau potable et des solutions pour l'accès à un bon assainissement. Si les demandes de la population et l'attention des autorités sont davantage portées sur la distribution d'eau que sur les installations d'assainissement, il est indispensable de rassembler ces deux aspects pour assurer la viabilité de ce droit. Ce principal général est également valable du point de vue de l'équité d'accès.

Ensuite, il faut prendre en compte les différentes dimensions de l'équité d'accès. Cette publication en distingue trois : les disparités d'ordre géographique ; les obstacles spécifiques rencontrés par les populations vulnérables et marginalisées ; les problèmes d'accessibilité financière. Pour chacune de ces dimensions, il existe tout un éventail d'options de politiques pour lutter contre les inégalités d'accès. Cependant, il est également nécessaire d'étudier la possibilité d'une politique globale, étant donné que ces différentes dimensions sont étroitement liées.

## I.2 À PROPOS DE LA PUBLICATION

### I.2.1 Objectif, limites, portée et public cible

L'objectif de la présente publication est d'apporter un soutien aux décideurs politiques, au niveau local et national, dans l'exécution de leurs engagements à fournir un accès équitable à l'eau et à l'assainissement. Plutôt que d'émettre des lignes directrices formelles, le document se concentre sur les bonnes pratiques. En montrant comment différents pays ont cherché à réduire les inégalités d'accès à l'eau et aux services d'assainissement, l'objectif est d'inspirer et d'encourager les décideurs à essayer des mesures similaires ou innovantes. La publication n'a pas pour but de voir les pratiques identifiées ici reproduites à l'identique ; en effet, les bonnes pratiques étant spécifiques à un pays et à sa situation, elles doivent être adaptées aux conditions nationales et locales.

L'expression « bonne pratique » est utilisée ici dans un sens large, car aucune évaluation n'a été réalisée sur l'impact et l'efficacité des mesures adoptées sur la base des indicateurs d'équité. Cette précision montre le manque actuel de renseignements sur l'équité d'accès à l'eau et à l'assainissement. On espère toutefois que les pays qui ont été inspirés d'adopter des mesures orientées vers l'équité investiront également dans une évaluation de leur impact réel en termes d'équité.

Il existe de nombreux documents, rapports et publications analysant divers aspects de l'accès aux services d'eau et d'assainissement. La portée du présent document se limite aux trois dimensions d'accès aux services d'eau et d'assainissement qui peuvent être liées à la question d'équité : l'accessibilité financière pour les usagers, les disparités géographiques en termes d'accès, et l'accès des populations vulnérables et marginalisées.



Le document s'adresse en priorité aux décideurs politiques au niveau local et national. Toutefois, l'équité d'accès à la distribution d'eau et aux installations d'assainissement concerne de nombreux acteurs. Ceux-ci, qu'ils soient de la société civile, du secteur privé ou de l'administration publique, trouveront également dans cette publication des idées pour guider leurs efforts vers la réduction des inégalités d'accès à l'eau et à l'assainissement.

### I.2.2 Structure

La publication est divisée en six chapitres.

Les premiers chapitres fournissent le contexte et présentent les approches générales pour la promotion de l'équité d'accès à l'eau et à l'assainissement. Le chapitre 1 décrit les problématiques actuelles de l'équité d'accès à l'eau et à l'assainissement dans la région paneuropéenne. Le chapitre 2 présente les solutions internationales. Le chapitre 3 étudie les cadres de gouvernance et les options leur permettant de résoudre le problème de l'équité d'accès plus efficacement.

Les trois derniers chapitres se concentrent sur les trois principales dimensions de l'équité d'accès. Le chapitre 4 étudie la réduction des disparités géographiques en termes d'accès aux services d'eau et d'assainissement. Le chapitre 5 examine les possibilités d'obtenir l'accès des groupes de population vulnérables et marginalisés. Enfin, le chapitre 6 se penche sur la question de l'accessibilité financière aux services d'eau et d'assainissement.



*Des approches spécifiques sont nécessaires pour redresser les inégalités en termes d'accès à l'eau et à l'assainissement.*



## Chapitre 1. **PROBLÉMATIQUE DE L'ACCÈS ÉQUITABLE**

### MESSAGES CLÉS

- » La dégradation de la qualité des ressources en eau signifie que de nombreux villages et villes dépendants des sources locales n'ont pas accès à une eau salubre. En outre, la raréfaction des ressources en eau peut priver certains villages et villes de tout accès. Les eaux polluées peuvent être traitées pour les rendre potables et de l'eau douce peut être transportée sur de longues distances, mais ces solutions d'ordre technique peuvent entraîner des dépenses importantes qui rendent à leur tour l'eau et les services d'assainissement inabordables.
- » Les zones rurales dans la région paneuropéenne disposent d'un niveau d'accès à l'eau et aux services d'assainissement fortement inférieur à celui des zones urbaines. En outre, elles peuvent subir des tarifs plus élevés.
- » Les personnes appartenant à des groupes de population vulnérables et marginalisés ne jouissent pas des mêmes niveaux d'accès à l'eau et à l'assainissement que le reste de la société. La situation diffère selon les groupes, que ce soit les personnes ayant des besoins physiques spécifiques, les personnes dépendantes des installations publiques, les usagers des installations mises en place par les institutions ou les personnes vivant dans des logements insalubres.
- » L'accessibilité financière est un problème croissant pour tous les pays. Les plus pauvres d'entre eux sont dans une situation où soit une grande partie de la population consacre déjà une part importante de son revenu pour payer les services d'eau et d'assainissement, soit elle le devra probablement bientôt avec l'augmentation des tarifs visant à assurer leur viabilité financière. Dans les pays de l'Union européenne, la restriction des objectifs de qualité de l'eau et la progression vers un recouvrement intégral des coûts signifie également que, pour les familles à plus faible revenu, il est de plus en plus difficile de payer les services d'eau et d'assainissement.

## 1.1 UN CADRE CONCEPTUEL SIMPLE

Ce document vise à identifier les approches d'ordre pratique visant à éliminer les inégalités en termes d'accès à l'eau et à l'assainissement. Le tableau 1.1 présente un cadre conceptuel simple pour renseigner l'analyse.

Parfois, une personne ne dispose pas d'un accès à l'eau et à l'assainissement simplement parce qu'il n'existe aucun accès à une eau salubre et à des installations d'assainissement dans sa communauté. Dans d'autres cas encore, le manque d'accès est dû à la dégradation des ressources en eau (rareté, pollution). Mais le plus souvent, il s'agit d'un manque d'infrastructures d'eau et d'assainissement ou de leur mauvaise gestion.

Lorsqu'une communauté a accès à une eau salubre et à des installations d'assainissement, il arrive que ces services ne soient pas adaptés aux besoins spécifiques de certains groupes de population (par exemple les personnes en situation de handicap), que ces services ne soient pas suffisamment disponibles dans certaines des institutions qui accueillent ces groupes (par exemples les écoles, les prisons, les camps de réfugiés), ou que certains groupes (par exemple les minorités ethniques, les immigrants illégaux) se voient refuser l'accès à l'eau et à l'assainissement en raison de pratiques discriminatoires volontaires ou non.

Enfin, il arrive qu'une personne dispose de cet accès mais ne puisse pas payer la facture d'eau et des services d'assainissement sans devoir restreindre sa consommation d'autres produits et services de base.

Dans les chapitres 4, 5 et 6, le document étudie les options de politiques envisageables et les exemples de bonnes pratiques pour chacune des trois dimensions posant des difficultés à l'équité



d'accès. La suite de ce chapitre introduit brièvement les quatre problématiques contextuelles entourant les inégalités d'accès et qui sont présentées dans le tableau 1.1. Ces problématiques sont les suivantes : la disponibilité des ressources en eau, la disponibilité des infrastructures de distribution d'eau et d'assainissement, les obstacles spécifiques rencontrés par les groupes vulnérables et marginalisés et les contraintes financières.

## 1.2 DISPONIBILITÉ DES RESSOURCES EN EAU

Il existe souvent d'importantes différences à l'échelle nationale et régionale concernant la disponibilité des ressources en eau, d'un point de vue aussi bien quantitatif que qualitatif. Dans l'ensemble, la région paneuropéenne utilise une part relativement faible de ses ressources renouvelables totales chaque année (EEA, 2007). Toutefois, parce que les ressources disponibles et les habitants sont

**TABLEAU 1.1** Accès équitable à l'eau et à l'assainissement : Cadre conceptuel

CARACTÉRISTIQUES DE BASE DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT	PROBLÈMES CONCERNANT L'ACCÈS	DIMENSION D'ÉQUITÉ DE L'ACCÈS
Aucun accès physique (pas d'eau disponible, sources polluées, aucune installation)	Certaines zones d'un pays (zones rurales, quartiers urbains pauvres, zones affectées par la dégradation de l'environnement ou la rareté) ne disposent d'aucun accès physique ou à un accès de plus mauvaise qualité que d'autres zones	Disparités géographiques
Mauvaise qualité des services physiques (pollution de l'eau, interruptions de service)		
Bonne qualité des services physiques	Les services physiques ne sont pas adaptés aux besoins physiques ou culturels de certains groupes (personnes en situation de handicap, enfants scolarisés, personnes nomades)	Accès des groupes vulnérables ou marginalisés
	Des personnes appartenant à certains groupes sont victimes de discrimination concernant la fourniture de services physiques et au client (ex : en raison d'une gestion insalubre, de l'ethnicité ou d'analphabétisme)	
	La facture des services d'eau et d'assainissement représente une part trop importante du revenu disponible pour certains ménages	Accessibilité financière des usagers

## CADRE 1.1 FINLANDE : L'EAU PRIORITAIREMENT CONSACRÉE À L'USAGE DOMESTIQUE

Comme d'autres pays, la législation finlandaise relative à l'eau donne la priorité à l'usage de l'eau pour des fins de consommation domestique avant toute autre utilisation. La nouvelle loi finlandaise relative à l'eau, adoptée en mars 2011, liste quatre catégories d'utilisation de l'eau, dans l'ordre de priorité suivant :

1. Usage domestique dans les environs du point de captage.
2. Services de distribution d'eau locale.
3. la localité pour les services de distribution d'eau communautaire.
4. Transferts hors de la localité à des fins autres que la distribution d'eau communautaire.

L'ordre de priorité entre les utilisations locales et les transferts d'eau à des fins de distribution d'eau hors de la localité est décidé au cas par cas. Mais cela ne porte pas atteinte à l'usage domestique, pour lequel il n'existe aucune alternative de même portée : les besoins de la communauté ont un poids majeur dans le cadre de l'étude des conflits d'intérêt survenant lors d'une demande de permis d'utilisation d'eau.



répartis de façon inégale, la quantité d'eau disponible par habitant est très variable. Les îles méditerranéennes de Chypre et Malte, certains des États membres de l'Union européenne (UE) les plus peuplés d'Europe centrale, dont l'Allemagne, l'Italie, la Pologne, l'Espagne et le sud du Royaume-Uni, ainsi que certains pays d'Asie centrale disposent de la plus faible quantité d'eau disponible par habitant. Les données disponibles suggèrent une amélioration de la qualité de l'eau des rivières sur les dernières années, en particulier dans l'ouest de la région, mais certains fleuves et nombre de cours d'eau plus petits restent fortement pollués.

La dégradation des sources, en termes de qualité de l'eau, peut avoir un impact grave sur l'accès à une eau salubre. Dans certains cas, il s'agit d'une situation temporaire (en raison d'épisodes de crises). Dans d'autres cas, elle est plus permanente. Cependant, l'indisponibilité physique n'est généralement pas un facteur critique pour la limitation de l'accès aux services de distribution d'eau et d'assainissement quand des systèmes collectifs sont en place, car la consommation d'eau par l'homme est le plus souvent prioritaire sur les autres utilisations (voir cadre 1.1 pour le cas de la Finlande).

De nombreuses solutions techniques existent pour faire face aux problèmes de rareté et de pollution de l'eau afin de fournir une eau propre à la consommation, mais ces solutions entraînent parfois des coûts élevés, ce qui peut rendre l'eau et l'assainissement financièrement inaccessibles.

Les habitants des zones rurales sont les plus sévèrement affectés par la rareté ou la mauvaise qualité des ressources en eau. Les restrictions absolues d'eau ont tendance à affecter davantage les villages isolés que les villes ; en effet, quand des restrictions d'eau sont appliquées dans les villes, celles-ci se limitent généralement à l'interdiction d'utiliser de l'eau potable pour arroser les jardins ou remplir les piscines. Les zones rurales sont plus dépendantes des sources d'eau locales (telles que les puits peu profonds, les étangs ou les canaux d'irrigation) et disposent de moins d'alternatives quand ces sources sont polluées.

## 1.3 DISPONIBILITÉ DES INFRASTRUCTURES DE DISTRIBUTION D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

Dans la région paneuropéenne, environ 110 millions de personnes n'ont pas accès à une eau potable salubre et à un assainissement adéquat, ce qui les rend vulnérables aux maladies liées à l'eau. Les statistiques peignent un tableau qui s'assombrit fortement quand on prend en compte la qualité de service (ex : service continu, eau salubre), en particulier dans les pays d'Europe de l'Est, du Caucase et d'Asie centrale. En effet, dans cette région, l'insalubrité de l'eau et le mauvais assainissement causent environ 18 000 décès prématurés par an, dont 13 000 enfants, soit une perte de 736 000 années de vie en incapacité ou 1,18 million d'années de vie. Or, cette situation pourrait être évitée avec une eau plus propre et un assainissement adéquat (EEA, 2007).

L'accès à la distribution d'eau et à l'assainissement est fortement variable dans la région. En Europe occidentale et centrale, la plupart des habitants disposent d'un accès continu à une eau potable salubre et n'y prennent pas garde, tandis qu'en Europe de l'Est et du Sud-Est, ainsi que dans le Caucase et en Asie centrale, les habitants disposent au mieux d'un accès à une eau de mauvaise qualité, qui est même distribuée de manière discontinue dans certaines régions.

Au sein même de chaque pays, l'accès à l'eau et à l'assainissement est inéquitable. Ces inégalités ne sont pas réparties au hasard au sein de la population d'un pays donné, mais affectent en réalité davantage les populations pauvres et rurales. Au Tadjikistan par exemple, moins d'un dixième des 40 % les plus pauvres ont accès à l'eau courante à domicile, contre plus de trois quarts des 20 % les plus riches (EEA, 2007). En outre, les zones rurales ont invariablement un niveau d'accès inférieur à celui des zones urbaines. Le taux d'accès à l'eau et à l'assainissement par les populations rurales dans les pays d'Europe de l'Est, du Caucase et d'Asie centrale est inférieur de 10 points de pourcentage à celui des populations urbaines (OMS-UNICEF, 2010). Dans la région paneuropéenne, les foyers ruraux ont huit fois plus de risque de ne pas avoir accès à l'eau courante que les foyers urbains.



Même dans les pays qui, d'après les statistiques, n'auraient aucun problème d'accès à l'eau et à l'assainissement, des sous-sections réduites de population (ce qui représente des millions de personnes à l'échelle paneuropéenne) sont confrontées à de réels obstacles.

#### 1.4 OBSTACLES SPÉCIFIQUES RENCONTRÉS PAR LES GROUPES VULNÉRABLES ET MARGINALISÉS

Un certain nombre de groupes de population vulnérables et marginalisés sont confrontés à des problèmes spécifiques concernant l'accès aux services d'eau et d'assainissement dont dispose le reste de la société. Les populations vulnérables sont celles nécessitant une attention particulière en raison de leurs limites physiques ou de développement, telles que les personnes en situation de handicap ou les enfants. Les populations marginalisées, telles que les femmes ou les minorités ethniques, nécessitent une attention particulière en raison de la discrimination historique et culturelle dont elles sont victimes, ainsi que de leur sous-représentation générale en politique qui a souvent entraîné une négligence de leurs besoins. Les termes « vulnérable » et « marginalisé » ne sont pas interchangeables. Les enfants sont vulnérables en soit, mais ils ne sont pas toujours marginalisés, tandis que les femmes (en particulier les femmes qui vivent dans la pauvreté) sont souvent marginalisées mais rarement vulnérables. Certaines personnes, telles que celles appartenant à certains groupes ethniques, sont susceptibles d'être marginalisées en raison de préjugés sociaux ou culturels. En outre, certains groupes, telles que les personnes en détention ou en soin, sont à la fois vulnérables et marginalisés.

Les personnes appartenant à des groupes vulnérables ou marginalisés font face à diverses difficultés concernant l'accès à l'eau et à l'assainissement. Il est possible qu'elles ne soient pas en mesure d'utiliser les installations car celles-ci ne sont pas adaptées à leurs besoins physiques ou culturels. Il est également possible qu'elles soient victimes de discrimination concernant la fourniture des services d'eau et d'assainissement, d'aide financière ou de service client. Dans la plupart des cas, les inégalités en termes de distribution d'eau à l'égard des groupes vulnérables et marginalisés peuvent ne pas être intentionnelles : cela peut parfois s'expliquer par un manque de prise de conscience de la part des autorités de l'eau et de l'assainissement ; parfois, cela provient d'une volonté de rentabilité. Néanmoins, ces inégalités doivent être reconnues et éliminées afin de garantir l'équité d'accès et la jouissance du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement.

#### 1.5 CONTRAINTES FINANCIÈRES

Afin d'obtenir un accès équitable à l'eau et à l'assainissement, il ne suffit pas de s'assurer que les services sont fournis à la population et que la population peut en faire usage, il est également nécessaire de s'assurer que ces services sont abordables. L'accessibilité financière désigne le fait pour un ménage de disposer d'un revenu suffisant pour payer les services d'eau et d'assainissement sans l'obliger à renoncer à d'autres biens et services essentiels.

La pauvreté constitue un défi majeur lorsque l'on considère les possibilités d'assurer un accès abordable à l'eau et à l'assainissement dans la région paneuropéenne. En 2007, 17 % de la population de l'UE, soit 84 millions de personnes, couraient le risque de tomber dans la pauvreté, définie par Eurostat comme le fait d'avoir un revenu représentant moins de 60 % du revenu médian national (Eurostat, 2010). En adoptant un seuil de pauvreté plus strict, soit un revenu représentant moins de 40 % du revenu médian national, 6 % de la population de l'UE, soit 30 millions de personnes, étaient pauvres (Eurostat, 2010). D'après la Banque mondiale, qui définit la pauvreté comme le fait d'avoir un revenu inférieur à 2 USD par jour, en 2005, plus de 60 millions de personnes en Europe de l'Est et Asie centrale étaient pauvres (Banque mondiale, 2005). Ces chiffres incluent les pays avec des taux de pauvreté élevés – la République de Moldavie a un taux de pauvreté proche de 30 % et le Tadjikistan un taux proche de 50 % (Banque mondiale, 2011) – ainsi que les pays ayant un taux de pauvreté relativement faible, mais avec un grand nombre d'habitants pauvres, par exemple l'Allemagne, où 4 millions de personnes (5 % de la population) ont un revenu représentant moins de 40 % du revenu médian national. Pour traiter le problème de l'impact de la pauvreté sur l'accessibilité financière, il faut associer des politiques de protection sociale et de fourniture de service.

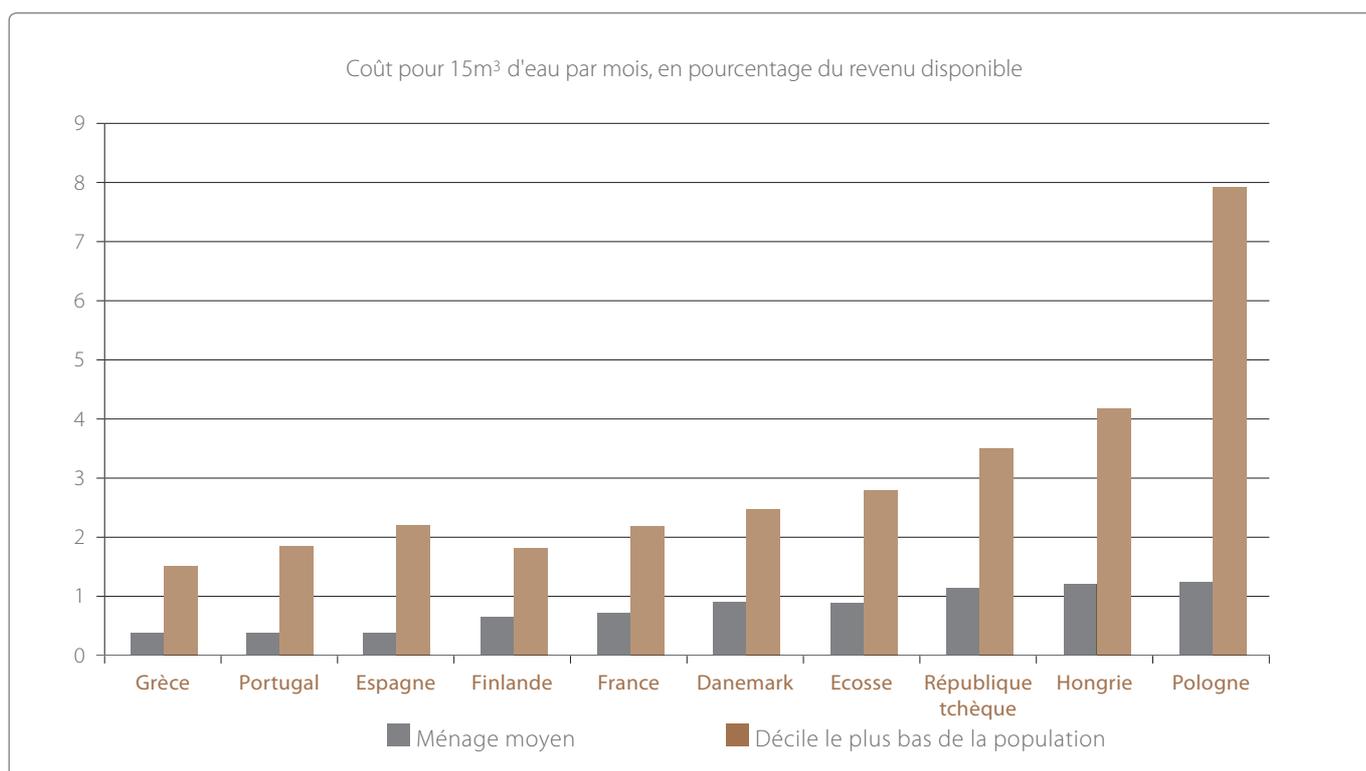
Du point de vue de l'équité d'accès, il est particulièrement important de distinguer les notions de « macro-accessibilité financière » et « micro-accessibilité financière ». La macro-accessibilité financière concerne la part des services d'eau et d'assainissement dans le budget du ménage pour l'ensemble de la population. Il est utile pour déterminer s'il existe un problème général d'accessibilité financière, ainsi que pour identifier des inégalités potentielles entre les zones géographiques. La micro-accessibilité financière traite de la part des services d'eau et d'assainissement dans le budget du ménage de certains groupes spécifiques. Elle permet d'identifier des groupes ayant besoin d'aide publique pour payer leur facture de services d'eau et d'assainissement.

**TABLEAU 1.2** Difficultés rencontrées par les personnes appartenant à des groupes vulnérables ou marginalisés

EXEMPLES DE GROUPES VULNÉRABLES ET MARGINALISÉS	EXEMPLES DE DIFFICULTÉS D'ACCÈS AUX SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT
Personnes en situation de handicap, personnes âgées, personnes avec des maladies chroniques graves	Les installations standard d'eau et d'assainissement peuvent ne pas être adaptées à leurs besoins spécifiques.
Personnes appartenant à des milieux nomades et voyageurs, sans-abri	Les installations publiques (fontaines, douches, toilettes) dont ils dépendent peuvent ne pas être disponibles.
Enfants scolarisés, patients hospitalisés, prisonniers, réfugiés, personnes déplacées à l'intérieur du pays	Les institutions dont ils dépendent (écoles, hôpitaux, prisons, camps) ne sont pas toujours équipées d'installations d'eau et d'assainissement adéquates.
Colons illégaux, immigrants illégaux	Les fournisseurs de service d'eau et d'assainissement n'acceptent pas de fournir des personnes sans papier ou de desservir des logements situés sur une propriété non maintenue.
Communautés autochtones, personnes appartenant à des groupes ethniques ou autres minorités	Les fournisseurs d'eau et les agences des services sociaux peuvent, intentionnellement ou non, discriminer les groupes en termes de prestation des services, d'allocations d'aides liées à l'eau, ou par rapport à leur participation au processus de décision.

L'accessibilité financière est un problème croissant pour tous les pays. Les plus pauvres d'entre eux sont dans une situation où soit une grande partie de la population consacre déjà une part importante de son revenu à payer les services d'eau et d'assainissement, soit elle le devra à l'avenir étant donné que les tarifs devront être augmentés pour assurer la viabilité financière de ces services. Dans les pays de l'UE, la restriction des objectifs de qualité de l'eau et la progression vers un recouvrement intégral des coûts signifie également que, pour les ménages à plus faible revenu, il est de plus en plus difficile de payer les services d'eau et d'assainissement.

Des options doivent être étudiées et des mesures mises en place pour s'assurer que les services d'eau et d'assainissement sont et restent à la fois abordables pour tous et financièrement viables. Dans les pays orientaux de la région paneuropéenne, le recouvrement intégral des coûts des services d'eau et d'assainissement tel qu'il est conçu et géré à l'heure actuelle représenterait une part trop importante du revenu disponible pour une grande partie de la population. Même dans les pays les plus riches, il est possible que l'eau et l'assainissement ne soient pas financièrement accessibles à la tranche la plus pauvre de la population ; en Pologne, la facture d'eau et d'assainissement représente 7,9 % du revenu du premier décile (OCDE, 2010).

**FIGURE 1.1** Part de la facture d'eau et d'assainissement dans le revenu disponible

Source: OCDE (2010)



*Chaque pays a pour obligation de fournir l'eau et l'assainissement pour tous, ainsi que la possibilité de faire appel à l'assistance et à la coopération de la communauté internationale.*



## Chapitre 2.

# OBLIGATIONS INTERNATIONALES POUR L'OBTENTION D'UN ACCÈS ÉQUITABLE

## MESSAGES CLÉS

- » Le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement garantit à tous à un accès à l'eau et à des installations d'assainissement qui soient disponibles, accessibles, acceptables et sûrs.
- » Le Protocole sur l'eau et la santé, qui engage les Parties à promouvoir un accès équitable à l'eau et à l'assainissement, apporte un cadre solide pour la mise en pratique du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement, notamment par l'établissement d'objectifs spécifiques et de dates cibles.
- » Chaque pays a le devoir de fournir à tous un accès à l'eau et à l'assainissement. Ainsi, la majeure partie des dépenses financières doit être principalement supportée par les budgets nationaux et locaux. En parallèle, la communauté internationale se reconnaît une obligation légale d'aide et de coopération.
- » La communauté internationale consacre d'importantes ressources financières à l'amélioration de l'accès à l'eau et à l'assainissement, mais il est nécessaire d'accentuer la contribution de ces ressources à l'obtention d'un accès équitable.

## 2.1 LÉGISLATION INTERNATIONALE SUR LES DROITS DE L'HOMME ET ACCÈS À L'EAU ET À L'ASSAINISSEMENT

Le droit international relatif aux droits de l'homme est un ensemble d'obligations légales auxquelles les États se sont engagés. Les droits concernés sont définis dans des traités et leur application est suivie par des dispositifs mis en place par les Nations Unies, à l'échelle internationale. Le respect de ces traités est assuré par des organes d'experts chargés d'évaluer la conformité des États avec les dispositions des traités des droits de l'homme, ainsi que d'interpréter ces dispositions.

Il n'est pas clairement fait mention des questions relatives à l'eau et à l'assainissement dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté en 1966. Néanmoins, des traités relatifs aux droits de l'homme ultérieurs mentionnent explicitement l'eau et l'assainissement : c'est le cas par exemple de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, de la Convention relative aux droits de l'enfant et de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. La Constitution de l'OMS reconnaît le droit à la santé et donc implicitement le droit à l'eau et à l'assainissement – un engagement renforcé par la résolution WHA64.24 « Eau potable, assainissement et santé » adoptée par l'Assemblée mondiale de la santé en 2011.

Le lien entre l'accès à l'eau et à l'assainissement et le droit international relatif aux droits de l'homme a été précisé au cours de la dernière décennie. En 2002, dans une Observation générale sur le droit à l'eau (E/C.12/2002/11), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a remarqué qu'il considérait que le droit à l'eau était implicitement inclus dans le Pacte, au sein de l'article 11 sur le droit à un niveau de vie suffisant et de l'article 12 sur le droit à la santé. En 2008, le Conseil des droits de l'homme a créé le mandat de l'Expert indépendant chargé 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. En 2009, le rapport de l'Expert indépendant s'est centré explicitement sur le droit à l'assainissement afin de rétablir le manque d'attention portée à cette question. En juillet 2010, l'Assemblée générale des Nations Unies a reconnu le droit à l'eau et à l'assainissement et, deux mois plus tard, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a complété cet effort en déclarant le droit à l'accès à une eau salubre et à l'assainissement comme étant un droit de l'homme. Enfin, en 2011, le Conseil des droits de l'homme a renouvelé le mandat sur l'eau et l'assainissement pour trois ans et a changé le titre de l'Expert en Rapporteur spécial sur le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement.

Définir l'accès à l'eau et à l'assainissement comme un droit de l'homme a plusieurs implications importantes. L'eau et l'assainissement ne sont plus une affaire de charité, fournis



### CADRE 2.1 LE DROIT À L'EAU EN PRATIQUE

**DISPONIBILITÉ :** Conformément à la législation relative aux droits de l'homme, il doit y avoir un nombre suffisant d'installations d'eau et d'assainissement et l'eau doit être disponible en continu et en quantité suffisante pour satisfaire les besoins personnels et ménagers, comprenant la boisson, le lavage du corps, l'hygiène, la cuisine et le lavage des vêtements et de la vaisselle. La détermination de la quantité d'eau et du nombre de toilettes nécessaires dépend de l'évaluation des besoins de la communauté et des individus.

**ACCESSIBILITÉ :** Les installations d'eau et d'assainissement doivent être physiquement accessibles à proximité de chaque foyer, école, institution de santé, bâtiment public et lieu de travail. La notion d'accessibilité impose de tenir compte des besoins spécifiques des personnes à mobilité réduite, y compris les personnes en situation de handicap et les personnes âgées.

**ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE :** L'eau et l'assainissement, ainsi que les services et les installations d'eau, doivent être abordables pour tous de sorte que cela ne limite pas leur capacité à payer d'autres services essentiels. L'accessibilité financière de l'eau et de l'assainissement comprend la construction, la connexion au réseau, la maintenance, le traitement et la fourniture du service. Les services d'eau et d'assainissement ne doivent pas nécessairement être gratuits pour tous, mais il faut mettre en place des solutions afin de s'assurer que les personnes vivant dans la pauvreté aient la possibilité d'accéder à ces services malgré leurs capacités financières limitées.

**ACCEPTABILITÉ :** Les installations d'assainissement doivent être construites de façon à assurer le respect de la vie privée et de l'intimité, ce qui implique la séparation des toilettes hommes et femmes dans la plupart des cultures. L'eau doit être acceptable en termes de goût, de couleur et d'odeur.

**QUALITÉ / SÉCURITÉ :** Les installations d'assainissement doivent être sûres d'utilisation, du point de vue hygiénique comme physique. En outre, la qualité de l'eau doit être suffisante pour ne poser aucun risque à la santé de l'homme.

*Tiré de l'Observation générale n°15 (2002) sur le droit à l'eau par le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels et sur le contenu normatif des obligations des droits de l'homme relatives à l'accès à l'assainissement tel que présenté dans le rapport 2009 correspondant de l'expert indépendant au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/12/24).*



Photographie ONU par Eskinder Debebe

selon la volonté des acteurs politiques au pouvoir, mais des droits que chaque individu a la possibilité de revendiquer. Ce droit est en outre défini au niveau international et impose aux gouvernements de prendre des mesures concrètes pour garantir un accès à l'eau potable et à l'assainissement à tous sans discrimination. Le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement garanti à tous à un accès à l'eau et à des installations d'assainissement qui soient disponibles, accessibles, acceptables et sûrs. Le cadre 2.1 présente des définitions pratiques de ces concepts.

Il existe de nombreuses idées fausses à l'égard du débat sur l'accès à l'eau et à l'assainissement comme droit de l'homme. Résoudre ces malentendus est une première étape capitale pour garantir une bonne utilisation du cadre des droits de l'homme. De nombreuses personnes considèrent que, comme il s'agit d'un droit de l'homme, l'eau et l'assainissement doivent être fournis gratuitement. Or, ce n'est pas le cas : les personnes ayant les moyens de payer les services d'eau et d'assainissement doivent les payer. Ce n'est que quand des personnes n'ont pas les moyens de payer que des dispositifs doivent être mis en place pour empêcher que ces personnes ne soient exclues du service simplement en raison de leurs moyens financiers. D'autres affirment également que le droit à l'eau exclut la possibilité pour le secteur privé de participer à la distribution d'eau et de services d'assainissement. Cette idée est également erronée.

Certes, les États prennent des obligations relatives aux droits de l'homme en ratifiant certains traités et ils ne peuvent y échapper en déléguant la responsabilité de la fourniture des services aux acteurs du secteur privé. Mais en réalité, ils sont dans l'obligation de s'assurer que leurs citoyens jouissent de ce droit quel que soit le mode de service.

En outre, le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement doit être mis en place de manière progressive, ce qui demande une évaluation locale des besoins. Par conséquent, il n'implique pas que tous ont droit à l'eau courante et à une chasse d'eau immédiatement. Les technologies appropriées peuvent être différentes selon les contextes et il faut mettre en place un projet pour planifier les étapes à franchir vers un accès universel.

Cette publication n'a pas pour objectif de traiter tous les aspects du droit à l'eau et à l'assainissement ; toutefois, les règles établies par le cadre des droits de l'homme sont d'un grand intérêt dans cette étude. Garantir un accès abordable est une étape essentielle vers la pleine jouissance du droit à l'eau et à l'assainissement. Il est donc vital de porter une attention particulière aux groupes de population défavorisés, socialement exclus ou vulnérables afin d'éviter que des personnes ne soient empêchées de jouir de ce droit fondamental par discrimination ou négligence.



de l'homme (accès à l'information, participation et accès aux recours pour la population locale).

La question de fournir une eau salubre et des installations d'assainissement à tous, en portant une attention particulière à éviter l'exclusion sociale des personnes défavorisées ou vulnérables, est directement liée au principe de non-discrimination des droits de l'homme. En outre, les modèles participatifs demandés dans le Protocole encouragent le respect des principes des droits de l'homme. Le système de suivi et le rapport de conformité établis par le Protocole garantissent également que les États sont tenus pour responsables des mesures qu'ils prennent pour mettre en œuvre le Protocole.

En regardant plus attentivement les différentes composantes du droit fondamental à l'eau et à l'assainissement, le Protocole est opérationnel sur chacune des composantes clés :

- **Approche progressive.** Le Protocole soutient une approche progressive à la réalisation du droit à l'eau et à l'assainissement à travers l'obligation de « poursuiv[re] les buts [d']... accès de tous à l'eau potable [et à]... l'assainissement pour tous » (article 6, paragraphe 1).
- **Sécurité.** Le Protocole impose aux Parties d'assurer « un approvisionnement adéquat en eau potable salubre et exempte de micro-organismes, de parasites et de substances qui, en raison de leur nombre ou de leur concentration, constituent un danger potentiel pour la santé de l'homme » (article 4), faisant ainsi le lien avec la composante de sécurité définie dans le droit fondamental à l'eau.
- **Stratégie de mise en œuvre.** Concernant les moyens de mise en œuvre du droit fondamental à l'eau et à l'assainissement, l'obligation de fixer des objectifs et des dates cibles dans un certain nombre de domaines liés à la question de l'eau et de la santé – couvrant notamment l'accès à l'eau et à l'assainissement, la qualité de l'eau potable et la performance des services de distribution d'eau et d'assainissement –, de publier ces objectifs et de surveiller régulièrement les progrès réalisés est en accord avec les principes des droits de l'homme portant sur l'adoption et la mise en œuvre de stratégie(s) et de plan(s) d'action nationaux relatifs à l'eau et à l'assainissement à l'intention de l'ensemble de la population et qui reflètent les obligations des droits de l'homme.
- **Suivi.** Le Protocole impose aux Parties d'établir et de maintenir des mesures, y compris les mesures d'ordre légal et institutionnel, pour le suivi, la promotion et, le cas échéant, l'application des règles et niveaux de performance pour lesquels des objectifs ont été fixés. Il prévoit également la mise en place d'une procédure d'évaluation de la conformité, afin de permettre, de promouvoir et de viser la conformité avec les obligations imposées par le Protocole. Le Comité de conformité, composé de neuf membres indépendants élus par la Conférence des Parties, effectue des tâches d'ordre général en lien avec le suivi de la conformité tout en étudiant les rapports fournis régulièrement par les États ainsi que les cas particuliers de non-conformité. Le déclenchement de la procédure de conformité peut non seulement être réalisé par les Parties, à travers des propositions, ou par le secrétariat, à travers des renvois, mais aussi, et c'est le plus important, par le public à travers des communications.

## 2.2 LE PROTOCOLE SUR L'EAU ET LA SANTÉ

Le Protocole sur l'eau et la santé énonce clairement le problème de la gestion durable de la distribution d'eau et de l'assainissement. Il stipule que « les Parties prennent toutes les mesures appropriées pour instituer des cadres législatif, administratif et économique stables et porteurs au sein desquels les secteurs public, privé et associatif puissent chacun contribuer » (article 4). Le Protocole souligne le principe général selon lequel « l'exploitation efficace de l'eau devrait être encouragée au moyen d'instruments économiques » (article 5(h)), puis précise cette idée immédiatement en demandant d'accorder « une attention spéciale [...] à la protection des personnes particulièrement vulnérables face aux maladies liées à l'eau » (article 5(k)) et stipule clairement qu'« un accès équitable à l'eau, adéquat du point de vue aussi bien quantitatif que qualitatif, devrait être assuré à tous les habitants, notamment aux personnes défavorisées ou socialement exclues » (article 5(l)). Par conséquent, le Protocole reconnaît clairement le besoin d'assurer la viabilité économique des services, mais également celui de venir en aide aux groupes de population défavorisés, une reconnaissance qui constitue le fondement de cette étude.

Même si l'on ne trouve dans le Protocole aucune référence explicite au droit à l'eau et à l'assainissement, ni à des instruments de droits de l'homme internationaux, le Protocole reflète la majeure partie, sinon l'intégralité, des éléments relatifs à ce droit et plus largement d'une approche basée sur les droits



### 2.3 LE RÔLE DE L'AIDE FINANCIÈRE INTERNATIONALE

Le droit à l'eau et à l'assainissement doit être réalisé progressivement par les États au maximum des ressources disponibles. Cela signifie que les États doivent prendre des mesures concrètes et ciblées vers un accès universel à l'eau et à l'assainissement.

De fait, de nombreux États consacrent des ressources financières importantes à la fourniture des services d'eau et d'assainissement – les dépenses médianes des gouvernements relatives à l'eau et à l'assainissement dans les pays en développement sont de 0,48 % du PIB (OMS, 2010) – en plus des contributions apportées par les usagers à travers la facturation et d'autres dispositifs. Cependant, dans de nombreux cas, ces mesures ne suffisent pas. Quand les ressources internes sont insuffisantes, les États ont la possibilité de se tourner vers la coopération et l'aide internationales, une aide que les résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil des droits de l'homme encouragent les États à fournir.

La communauté internationale consacre des ressources financières importantes à l'amélioration de l'accès à l'eau et à l'assainissement. À l'heure actuelle, le cadre de partenariat mondial pour ces dépenses est fourni par les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Toutefois, même s'il était pleinement mis en œuvre, des centaines de millions de personnes resteraient sans accès à l'eau et à l'assainissement. L'aide internationale relative à l'eau et à l'assainissement représente 5 % (7,4 milliards USD) de l'aide au développement rapportée en 2008 (OMS, 2010). Dans la région, l'UE s'est fortement engagée envers la coopération internationale dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, comme le montre la création de la Facilité UE pour l'eau (en soutien des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique). Il existe à la fois un besoin majeur et une opportunité d'orienter ces ressources afin de soutenir plus nettement l'équité de l'accès à l'eau et à l'assainissement. Pour cela, il est nécessaire d'étudier les besoins spécifiques des personnes qui n'ont aucun accès à l'heure actuelle, en allant au-delà des approches globales visant à améliorer l'accès. Les groupes de population vulnérables et marginalisés sont souvent négligés dans le cadre des interventions classiques en faveur du développement, de crainte qu'il soit trop difficile et coûteux de prendre en compte des situations particulières.

#### CADRE 2.2 MOBILISER LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE D'USAGER À USAGER



La coopération décentralisée désigne la coopération internationale pour le développement menée par des acteurs et autorités territoriaux, tels que les municipalités, les agences régionales de l'eau et les infrastructures locales. En France, les autorités territoriales ont la possibilité de financer la coopération décentralisée dans le secteur de l'eau et de l'assainissement avec leur budget (suite à une loi de 1992 sur la coopération décentralisée), ainsi qu'à partir des factures d'eau (suite à une loi de 2005 qui permet d'allouer jusqu'à 1 % du budget du secteur de l'eau et de l'assainissement à la coopération décentralisée). La seconde option signifie que les usagers des services d'eau et d'assainissement en France financent directement l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les pays moins favorisés. Ainsi, jusqu'à 120 millions d'euros pourraient être mobilisés par la coopération décentralisée. Cependant, en 2009, seuls 18 millions d'euros ont été mobilisés, en partie en raison du fait que de nombreuses autorités territoriales n'avaient pas inclus cet élément dans les contrats passés avec les fournisseurs de services d'eau et d'assainissement. Des approches similaires ont été développées aux Pays-Bas et en Suisse.



*Des améliorations de la gouvernance et la gestion de l'eau et de l'assainissement peuvent apporter une contribution essentielle, mais l'application d'un « objectif accès équitable » est également nécessaire afin d'accélérer le progrès.*



## Chapitre 3.

# ORIENTER LES CADRES DE GOUVERNANCE VERS UN ACCÈS ÉQUITABLE

## MESSAGES CLÉS

- » Dans de nombreux cas, les cadres actuels de gouvernance relative à l'eau à l'échelle nationale et locale ne parviennent pas à garantir un accès équitable pour un certain nombre de raisons, y compris des cadres de gouvernance généraux qui sapent les efforts réalisés dans le secteur de l'eau ; une gestion et gouvernance faibles du secteur de l'eau entraînant une mauvaise performance du secteur ; et des cadres de gouvernance relative à l'eau aveugles à la notion d'équité.
- » Une solide gestion et une bonne gouvernance du secteur de l'eau peuvent fortement contribuer à atteindre les objectifs d'accès équitable, par exemple, la pleine participation des parties concernées dans le processus décisionnaire ; des mesures d'incitation envers les opérateurs visant à améliorer l'efficacité et à maintenir les coûts à un niveau bas ; et des mécanismes de responsabilisation et de recours.
- » Pour accélérer le progrès, il est nécessaire d'appliquer un « objectif accès équitable ». Cela n'implique pas nécessairement de mettre en place de nouveaux processus ou mécanismes d'ordre légal ou institutionnel, car de nombreux mécanismes existants peuvent être utilisés pour promouvoir un accès équitable. En revanche, cela implique un plan d'action axé sur les résultats et basé sur une analyse de la situation nationale ainsi que sur des indicateurs d'équité spécifiques au contexte.
- » Tous les acteurs en matière d'eau et d'assainissement doivent être impliqués. Il est également nécessaire d'identifier et d'attribuer les rôles et les responsabilités. Les usagers des services d'eau doivent participer au titre d'acteurs clés et non seulement de bénéficiaires, et doivent connaître leurs devoirs en tant qu'usagers, y compris leur devoir de préservation des ressources en eau et des installations d'assainissement. Dans tous les pays, la participation des personnes appartenant aux groupes vulnérables et marginalisés constitue un réel défi auquel il faut accorder une attention particulière. Les compagnies de distribution d'eau doivent également se montrer plus réactives en matière de fourniture d'un accès équitable. Enfin, les gouvernements locaux et les organisations de la société civile doivent jouer un rôle plus important.

### 3.1 APPLIQUER UN « OBJECTIF ACCÈS ÉQUITABLE » À LA GOUVERNANCE ET LA GESTION DE L'EAU

La réalisation du droit à l'eau et à l'assainissement nécessite un engagement politique et une vision à long terme afin de couvrir les personnes qui n'ont encore aucun accès, et ce dans le but d'améliorer progressivement l'accès, la qualité et la sûreté. Dans de nombreux cas, les cadres actuels de gouvernance relative à l'eau à l'échelle nationale et locale ne parviennent pas à garantir un accès équitable. Il y a trois raisons majeures à cela, présentées ci-dessous.

Premièrement, un cadre de gouvernance général peut venir limiter ou saper les efforts réalisés dans le secteur de l'eau. La gouvernance et la gestion du secteur de l'eau ne sont pas indépendantes d'un contexte de gouvernance plus général, comme le montre le cadre 3.1. Il apparaît clairement qu'une bonne gouvernance et une solide gestion peuvent largement contribuer à atteindre les objectifs d'accès équitable. Par exemple, un processus décisionnaire plus transparent, participatif et inclusif contribue fortement à la promotion d'un accès équitable.

Deuxièmement, une gestion et une gouvernance faibles entraînent une mauvaise performance du secteur. Dans de nombreux cas, les inégalités résultent seulement de cette mauvaise performance, ce qui peut être résolu en appliquant les recommandations de standards pour l'amélioration de la performance du secteur de l'eau et de l'assainissement. Les cadres 3.2 et 3.3 présentent les exemples de l'Arménie et du Portugal.

Troisièmement, les cadres actuels de gouvernance du secteur de l'eau ignorent souvent la notion d'équité. Le plus souvent, ils ne s'efforcent pas assez de prendre en compte les difficultés d'accès rencontrées dans certains territoires ou par certains groupes lors du processus de développement et de mise en place de la politique relative au secteur. Le processus décisionnaire dans le secteur de l'eau doit adopter un « objectif accès équitable ». Dans

de nombreux cas, les solutions ne consistent pas à développer des stratégies ou des mécanismes institutionnels particuliers. En revanche, il existe de nombreuses opportunités d'intégration des questions d'équité dans les procédures ordinaires du secteur et d'utilisation des mécanismes institutionnels existants (voir les cadres 3.4 et 3.5 pour les exemples de la Hongrie et de la France).

Un aspect majeur de la gouvernance du secteur de l'eau et du débat sur l'équité de l'accès est l'aspect financier. Les objectifs d'accès équitable peuvent et doivent être compatibles avec les objectifs de viabilité financière. La viabilité financière ne garantit pas l'équité d'accès : il peut y avoir des problèmes d'accès pour les groupes marginalisés et vulnérables, ainsi que des difficultés concernant l'accessibilité financière pour certaines tranches de la population. Cependant, sans tenir compte de la viabilité financière, il est impossible d'obtenir un accès équitable ; en effet, des niveaux adéquats d'accès et de qualité de service ne pourront être garantis pour tous dans le cas d'un manque de moyens financiers, et les groupes vulnérables et marginalisés sont ceux qui risquent d'en subir le plus les effets. Il est donc important de développer des stratégies financières qui tiennent compte des questions d'équité à la fois du point de vue du revenu (en intégrant la question de l'accessibilité financière à la politique de tarification) et du point de vue des dépenses (en consacrant davantage de ressources financières aux territoires et groupes les plus en difficulté, en s'assurant que les subventions ne sont pas captées par les plus riches, en faisant en sorte que le cadre de financement incite à l'efficacité). Ces stratégies financières devront assurer la viabilité financière à long terme des mesures favorisant l'équité d'accès. Il est également important de développer l'information concernant les coûts du non-accès (ou les bénéfices de l'accès, voir OCDE, 2010) afin de corriger le parti pris des décideurs, qui ont tendance à se concentrer davantage sur les coûts de la fourniture du service, qui sont les mieux renseignés, et d'assurer la viabilité financière à long terme des mesures favorisant l'équité d'accès. Tous les acteurs du secteur de l'eau et de l'assainissement doivent s'engager à garantir l'équité

#### CADRE 3.1 BOSNIE-HERZÉGOVINE : LE CADRE DE GOUVERNANCE GÉNÉRAL RALENTIT LE PROGRÈS

En Bosnie-Herzégovine, le cadre législatif pour l'obtention du droit à l'eau, et donc d'un accès équitable à l'eau, est suffisant sur le papier, mais pas dans la pratique. L'État a ratifié de nombreuses conventions internationales et plusieurs instruments régionaux l'engageant à mettre en œuvre diverses obligations internationales relatives aux droits de l'homme et au droit à l'eau, y compris le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, qu'il a ratifié en 1992. La Constitution inclut également la plupart des principes stipulés dans ces conventions des droits de l'homme et garantit qu'ils supplantent la législation nationale. Les ministères en charge des services d'eau travaillent actuellement à la création d'une nouvelle législation relative à l'eau. Pourtant, il reste des difficultés concernant la mise en œuvre de la législation nationale et internationale et l'exécution des décisions, étant donné que les organes institutionnels et administratifs nécessaires pour assurer la bonne application de la législation sont imbriqués dans un système politico-administratif complexe manquant d'harmonisation et d'une définition claire des responsabilités.

#### CADRE 3.2 ARMÉNIE : RENFORCEMENT DE LA GESTION DE L'EAU POUR UN ACCÈS ÉQUITABLE

En Arménie, les canalisations primaires de Garni-Zod et Garni-Yerask desservent en eau 180 000 personnes réparties sur 60 zones résidentielles. Mais, tandis que les villages situés au début de la canalisation bénéficient d'un approvisionnement continu, les 26 villages situés à mi-chemin reçoivent une eau à basse pression et les 16 villages situés à la fin de la canalisation ne reçoivent parfois aucune eau potable pendant plusieurs jours, surtout pendant la saison d'irrigation. Pour résorber cette inégalité, il faut essentiellement réaliser des améliorations dans la gestion ordinaire de l'eau : campagnes de sensibilisation visant à réduire la consommation, introduction de compteurs d'eau, déconnexion des connexions illicites, amélioration de la maintenance des canalisations primaires et construction de réservoirs d'eau supplémentaires.

### CADRE 3.3 PORTUGAL : MISE EN PLACE D'OBJECTIFS STRATÉGIQUES POUR UN ACCÈS UNIVERSEL

Au cours des 20 dernières années, les normes strictes fixées par les directives européennes concernant la fourniture d'eau et de services d'assainissement ont entraîné une restructuration importante du secteur au Portugal. Au début des années 1990, le pays était encore confronté à plusieurs problèmes relatifs à la fourniture d'eau et de services d'assainissement : seule 80 % de la population environ était desservie par les réseaux de distribution d'eau potable (dont 50 % uniquement étant sûre de la qualité de l'eau), seule 61 % de la population était connectée aux réseaux d'égouts et seule 31 % était connectée aux stations d'épuration.

Afin d'assurer la conformité aux directives de l'UE, le gouvernement a développé un Plan stratégique (*Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais*) qui fixe des objectifs nets de couverture de service à atteindre avec la contribution de toutes les autorités impliquées dans la fourniture de services d'eau et de traitement des eaux usées. Le Plan stratégique définit les objectifs stratégiques et certains objectifs opérationnels, les investissements à réaliser, les modèles de gestion pouvant être utilisés pour la fourniture des services, les valeurs environnementales à atteindre, les modèles de financement et les politiques de tarification, la participation du secteur privé, le modèle réglementaire et le cadre légal.

Le Plan stratégique a largement contribué à centrer les efforts de tous les acteurs concernés sur les actions prioritaires. Par exemple, plusieurs concessions multi-municipalités ont été créées pour opérer des services groupés, permettant de mettre en place des stratégies à l'échelle régionale (plutôt qu'à l'échelle municipale, qui restaient inefficaces) et d'obtenir des augmentations rapides des investissements financés par l'État et l'UE. Le Plan stratégique a également contribué à lever et à allouer des fonds publics – provenant à la fois de l'État portugais et de l'UE.

### CADRE 3.4 HONGRIE : UTILISATION DES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS EXISTANTS, LE COMMISSAIRE PARLEMENTAIRE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

Des dispositifs institutionnels existants peuvent être utilisés pour promouvoir l'équité de l'accès à l'eau et à l'assainissement. C'est le cas par exemple avec le Commissaire parlementaire hongrois pour les générations futures. La Constitution de la Hongrie reconnaît et applique le droit de tous à un environnement sain et au plus haut niveau possible de santé physique et mentale. La Hongrie dispose de la fonction du Commissaire parlementaire pour les générations futures, dont la tâche est d'assurer le suivi des mesures législatives visant la viabilité et l'amélioration de l'état de la nature et de l'environnement, d'enquêter sur les violations de droit éventuelles en la matière (ou d'ordonner une enquête) et de lancer des mesures générales ou spécifiques afin de remédier à ces violations. Ces dernières années, le Commissaire parlementaire est intervenu dans plusieurs cas liés à l'eau dans le but d'appliquer le droit à un environnement sain.

### CADRE 3.5 FRANCE : APPLICATION D'UN OBJECTIF ACCÈS ÉQUITABLE AUX POLITIQUES RELATIVES À L'EAU

En France, l'accès à l'eau pour tous est un objectif social et politique indiscuté. La loi de 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques stipule que l'eau est un héritage commun et que chaque individu a droit à un accès à l'eau en quantité et qualité suffisante et à un prix abordable. La France travaille à sa mise en œuvre sur plusieurs fronts :

- » *Cadre politique pour les compagnies d'eau.* Les domaines visés comprennent les conditions d'obtention d'une connexion au réseau de distribution d'eau, la tarification, les options de paiement et la consultation des parties prenantes.
- » *Développement de mesures d'aide préventives.* Les municipalités, les services sociaux et les compagnies d'eau ont adopté des mesures visant à éviter aux personnes pauvres et socialement exclues de contracter des dettes et ainsi de risquer d'être déconnectées du réseau. Ces mesures vont des aides financières à la diffusion d'informations.
- » *Développement de mesures d'aide curatives.* Ces mesures sont mises en œuvre quand les ménages sont dans l'incapacité de payer leur facture d'eau, soit parce qu'ils n'ont pas bénéficié de l'aide préventive, soit en raison de difficultés soudaines et imprévues.
- » *Autres mesures développées au niveau municipal.* On peut mentionner en particulier l'exemple de la ville de Paris : elle a adopté une série de mesures, y compris certaines visant particulièrement les personnes pauvres comme la mise en place d'un plafond de dépenses d'eau et d'assainissement sur le budget d'un ménage (3 % du revenu) ainsi que des installations publiques d'eau potable et d'assainissement accessibles gratuitement.

de l'accès. Il est possible de rendre les compagnies de distribution d'eau plus ouvertes aux objectifs d'accès équitable. Les usagers et les ayants droit doivent avoir le pouvoir de revendiquer leurs droits et de devenir acteur de la planification et de la mise en place des politiques relatives à l'eau. Les organisations de la société civile peuvent constituer des partenaires majeurs en ce sens. Ce chapitre étudie les différents aspects de la gouvernance et propose une liste de contrôle à l'intention des gouvernements et des politiques publiques pour ne plus être aveugles à la notion d'équité.

### 3.2 DONNER LE POUVOIR AUX USAGERS ET AYANTS DROIT

#### 3.2.1 Le rôle des usagers et ayants droit des services d'eau et d'assainissement

Les processus décisionnaires affectant l'équité de l'accès à l'eau et à l'assainissement se situent à différents niveaux. Au niveau international, on trouve par exemple le Protocole sur l'eau et la santé et la Directive-cadre sur l'eau, la Directive sur l'eau potable et la Directive sur les eaux urbaines résiduaires de l'UE. Les exemples au niveau national incluent la législation nationale et les débats nationaux sur l'eau et l'assainissement. Ces cadres fournissent une base pour un accès réel à l'information, une participation publique au processus décisionnaire et un accès à la justice permettant aux personnes privées de leurs droits de porter recours.

Les usagers et ayants droit des services d'eau et d'assainissement ne doivent pas seulement être considérés comme les bénéficiaires de ces services. Ils ont également un rôle à jouer pour exiger, concevoir et maintenir l'équité de l'accès à une eau salubre et à l'assainissement. Les cadres de gouvernance et les politiques publiques devraient leur permettre d'agir en ce sens :

- **Exiger l'équité de l'accès.** Les usagers doivent être informés de leurs droits et de leurs options pour les faire appliquer.



Autorisation Partenariat mondial de l'eau Europe centrale et orientale

- **Concevoir l'équité de l'accès.** Les usagers doivent pouvoir influencer sur les solutions choisies pour répondre à leurs besoins en matière d'eau et d'assainissement. Selon les types de population, ces besoins seront différents. Des processus participatifs doivent être mis en place de sorte qu'ils soient réellement inclusifs, en veillant particulièrement à obtenir les avis des groupes vulnérables et marginalisés. Ces processus participatifs doivent être informés par une solide évaluation de l'impact de mesures alternatives et par les résultats des dispositifs effectifs de responsabilisation.
- **Conserver l'équité de l'accès.** Les usagers doivent pouvoir avoir un rôle actif dans la gestion du niveau d'accès qu'ils reçoivent et des prix qu'ils payent. Ils doivent savoir, par exemple, comment réagir en cas d'épisodes de pollution de l'eau ou comment leur consommation d'eau affecte leur facture.

## CADRE 3.6 PORTUGAL / ROYAUME-UNI : LE POUVOIR AUX CONSOMMATEURS

### Dispositif de médiation au Portugal

Avant 2006, les usagers des services d'eau et d'assainissement au Portugal ne disposaient pas d'un moyen abordable et accessible de revendiquer leurs droits. Par conséquent, le nombre de plaintes était très faible : 45 plaintes en moyenne par an entre 2000 et 2005. En 2006, un changement de législation a imposé aux fournisseurs de service de mettre à disposition un livre de plaintes et d'envoyer les originaux des plaintes ainsi reçues à l'autorité de réglementation des services d'eau et d'assainissement (*Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos* (ERSAR)). Celle-ci a mis en place une procédure structurée de traitement des plaintes permettant aux plaignants de les suivre sur Internet.

À la suite de cette modification, le nombre de plaintes a augmenté rapidement : en 2010, l'ERSAR a reçu plus de 3 000 plaintes. Ce chiffre montre que les consommateurs ont une meilleure connaissance de leurs droits et qu'ils apprécient le rôle du dispositif de médiation. La création d'une procédure structurée a permis à l'ERSAR d'émettre des recommandations de manière plus efficace. Toutefois, le nombre de plaintes a intensifié la pression mise sur les ressources humaines de l'agence.

### Consumer Council for Water (Angleterre et Pays de Galles) au Royaume-Uni

Le Consumer Council for Water (CCWater) est une association de consommateurs officielle et indépendante reconnue comme un défenseur informé, influent et efficace des consommateurs en Angleterre et au Pays de Galles. L'organisme travaille directement avec les gouvernements de ces deux territoires ainsi que leurs agences de réglementation et leurs compagnies d'eau et de traitement des eaux usées. Il travaille également en étroite collaboration avec les consommateurs d'eau eux-mêmes. Il utilise la recherche effectuée auprès des consommateurs et les retours directs des usagers particuliers et professionnels afin de renseigner les décisions politiques en matière d'eau et leur mise en œuvre, par exemple concernant la question de l'accessibilité financière. En outre, le CCWater rassemble les plaintes de tous les usagers dans les cas où la compagnie d'eau n'a pas résolu certains problèmes concernant ses services d'eau ou de traitement des eaux usées. En 2010-2011, l'organisme a notamment contribué au remboursement de 2,3 millions de livres sterling pour les usagers. Le CCWater est organisé en quatre comités régionaux en Angleterre et un comité au Pays de Galles qui tiennent régulièrement des réunions publiques avec les compagnies d'eau. En 2011-2012, les dépenses courantes du CCWater s'élevaient à 21 pence (0,23 €) par usager.

### CADRE 3.7 UKRAINE / KIRGHIZISTAN : CONTRIBUTION DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES AU DÉVELOPPEMENT ET À LA MISE EN ŒUVRE DE STRATÉGIES DE SENSIBILISATION

Dans l'oblast de Poltava en Ukraine, plus de 600 000 personnes (soit 36 % de la population) n'ont accès à l'eau potable que par des puits : entre 1998 et 2001, jusqu'à 12 bébés sont morts chaque année suite à un empoisonnement sévère aux nitrates. La sensibilisation du public a été une composante clé de l'action politique. Les organisations de la société civile notamment ont joué un rôle important. L'organisation non gouvernementale ukrainienne MAMA-86, en étudiant les événements de Poltava, a conclu que la sensibilisation de la population est une mesure essentielle qui doit être pleinement exploitée en : (a) l'utilisant plus fréquemment, (b) couvrant toute la zone rurale, (c) élargissant la couverture au-delà des femmes enceintes et du personnel médical, et (d) évoluant de mesures urgentes à court terme à des mesures à long terme – telles que la protection des bassins versants et l'amélioration de l'assainissement, du traitement des eaux usées et de la gestion des déchets au niveau local et ménager.

Au Kirghizistan, l'ONG Alliance d'Asie centrale pour l'eau et le réseau Youth Independent Republics of Fergana Valley travaillent depuis 1998 à la fourniture d'une eau potable salubre aux populations vulnérables et marginalisées. Leurs priorités incluent la lutte contre le manque d'informations concernant l'eau potable ainsi que les mauvaises habitudes hygiéniques. En 2009, ils ont mené l'action « Théâtre de marionnette du Youth Independent Republics ». Les spectacles théâtraux et les ateliers éducatifs d'échange dans les écoles primaires et secondaires de la Vallée du Ferghana ont sensibilisé la population aux inégalités d'accès à l'assainissement parmi les enfants scolarisés et au besoin de mettre en place un accès public gratuit à l'eau potable et à l'assainissement dans les zones rurales. Suite à ces actions, des ressources publiques supplémentaires ont été investies dans des installations d'assainissement pour plusieurs écoles primaires de la Vallée du Ferghana.

#### 3.2.2 Sensibilisation et éducation

Les usagers des services d'eau et d'assainissement doivent connaître leurs droits, les problèmes qui peuvent affecter la fourniture d'une eau et de services d'assainissement sûrs et abordables (pour eux et pour leur communauté) et les différentes options existantes pour remédier à ces problèmes. Ils doivent également avoir conscience de leurs devoirs en tant qu'usagers, y compris du devoir de préserver l'eau et les installations d'eau et d'assainissement. Par exemple, la loi ukrainienne de 2002 sur l'eau potable et sa distribution souligne plusieurs des devoirs des usagers, tels que celui de payer leur facture en temps voulu, d'économiser l'eau, d'éviter les pertes d'eau dans les tuyauteries du logement, d'éviter la pollution des sources d'eau potables, d'informer la compagnie d'eau de tout dommage survenu aux équipements et de laisser aux opérateurs l'accès aux équipements.

La sensibilisation et les activités éducatives relatives à l'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous représentent une première étape visant à mobiliser la société civile et à créer un sentiment d'appartenance. Ces activités sont d'une grande efficacité pour trouver des solutions équitables et durables à long terme, car les usagers conscients des difficultés concernant la fourniture des services d'eau et d'assainissement demandent à être davantage impliqués dans la définition de leurs besoins et dans la conception des solutions.

L'information visant à sensibiliser la population peut provenir d'un grand nombre de sources, telles que les médias traditionnels, Internet ou par le biais des compagnies de distribution d'eau. Le plus important est de s'assurer que l'ensemble du public cible est bien couvert. Les personnes vivant en zone rurale, les personnes pauvres et les personnes vulnérables et marginalisées sont souvent plus difficiles à atteindre. Par conséquent, il faut faire un effort particulier en ce sens. La diffusion du message demandera de faire des efforts à la fois en termes de moyen de communication et de langage (utilisation de langues régionales et de termes non techniques).

La facture d'eau et d'assainissement est un outil clé pour communiquer les informations qui pourront donner du pouvoir aux usagers. Un aspect important est la capacité de la facture d'eau à aider les usagers à gérer leur consommation, les aidant ainsi à maintenir leur facture à un niveau abordable. La région wallonne de Belgique nous fournit un exemple de bonne pratique : les fournisseurs ont l'obligation d'intégrer à la facture d'eau un

graphique représentant l'évolution de la consommation d'eau sur une période minimum de trois ans et le consommateur reçoit un avis si sa consommation augmente rapidement. La facture d'eau est également un excellent moyen pour les usagers de recevoir des informations importantes et pratiques, telles que la qualité de l'eau ou les contacts utiles pour la revendication des droits.

Les gouvernements nationaux devraient lancer des campagnes de sensibilisation dès que le besoin s'en fait sentir. Ils devraient également permettre à d'autres acteurs (tels que les autorités locales, les opérateurs et les organisations de la société civile) de jouer un rôle actif dans cette sensibilisation.

#### 3.2.3 Participation publique

La participation active de tous les acteurs concernés dans le processus décisionnaire est le préalable à l'obtention d'un accès équitable à l'eau et à l'assainissement. Entre autres avantages, la participation publique contribue à garantir que les services fournis sont en accord avec les besoins réels de la population. Comme pour la sensibilisation, il existe une large gamme d'outils pour permettre la participation publique dans le processus décisionnaire. Ces outils incluent les référendums, les audiences/demandes publiques, les jurys de citoyens, les ateliers, la représentation des populations vulnérables et marginalisées dans les panels d'experts et la demande d'avis par le biais des médias traditionnels ou de la communication électronique.

Les normes relatives aux droits de l'homme exigent de formuler les politiques publiques et projets de développement grâce à un processus participatif ainsi qu'à l'institutionnalisation des processus démocratiques. Toute personne a le droit de prendre part aux processus décisionnaires qui concernent ses droits et d'avoir un accès plein et équitable aux informations concernant l'eau et l'assainissement. Il est vital pour les États d'aller au-delà des processus participatifs spécifiques ou relatifs à un projet particulier et de s'assurer que la participation est constructive lors de l'élaboration, de la mise en place et de l'évaluation des projets. Les États doivent également dépasser les obstacles à la participation comme de faibles niveaux d'alphabétisme, les contraintes linguistiques, les barrières culturelles et les obstacles physiques. S'inspirant de ces mêmes principes, le Protocole sur l'eau et la santé encourage la forte implication du public dans le processus

### CADRE 3.8 FRANCE : DES DISPOSITIFS DE CONSULTATION POUR UN ACCÈS ÉQUITABLE

Afin d'améliorer la qualité des propositions de loi concernant la gestion de l'eau, la loi française de 1964 relative à l'eau a créé le Comité national de l'eau : un organisme consultatif portant conseil au gouvernement sur le prix de l'eau et sur la qualité de la distribution et du traitement de l'eau par les entreprises publiques, entre autres domaines. En 2009, le Comité national de l'eau a mis en place un groupe de travail consacré aux questions d'accès à l'eau. Les membres du groupe de travail incluaient des représentants du gouvernement central (ministère chargé de l'environnement), des consommateurs, des ONG de défense de l'environnement, des maires (chargés de la fourniture des services d'eau et d'assainissement) ainsi que d'autres acteurs (tels que les conseils départementaux fournissant les subventions). Le groupe de travail a réalisé une étude sur l'accès à l'eau, en écoutant un panel d'experts comprenant des universitaires et des membres de l'Assemblée nationale, mais également des représentants des populations vulnérables et marginalisées tels que des représentants des Gens du voyage et des ONG venant en aide aux sans-abri. Le premier résultat a été la présentation d'une loi mettant en place un « dispositif curatif » pour soutenir les ménages ne pouvant pas régler leurs dettes en matière d'eau. En 2011, une autre loi sera présentée à l'Assemblée nationale pour la mise en place d'un « dispositif préventif » pour aider les ménages à éviter de contracter des dettes. Le groupe de travail rédige également une proposition de loi visant à résoudre le problème de l'accès à l'eau par les sans-abri et les gens du voyage. L'expérience française indique qu'il est nécessaire de porter une attention particulière à la composition d'un panel d'experts, afin d'assurer une bonne représentation de tous les groupes concernés tout en limitant le nombre de membres à un niveau raisonnable. En effet, il existe un risque qu'une consultation trop large retarde l'élaboration de propositions de loi.

décisionnaire et son droit à l'information, en particulier sur la qualité de l'eau potable et sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre du Protocole.

Du point de vue de l'équité d'accès, il y a deux aspects importants à prendre en compte. Premièrement, la disponibilité de dispositifs larges de participation publique, de sorte que tous les usagers puissent s'exprimer. Deuxièmement, la reconnaissance de la diversité des usagers des services d'eau et des autres ayants droit, ainsi que des contraintes auxquelles ils font face en prenant part aux processus de participation publique, qui peuvent demander différentes approches afin d'assurer l'efficacité de leur participation. Par exemple, les personnes handicapées peuvent ne pas avoir la possibilité d'accéder aux lieux de réunion, les traditions culturelles du pays peuvent empêcher les femmes de s'exprimer lors de réunions publiques, ou l'absence de droits politiques pour les prisonniers ou réfugiés peut conduire à négliger leur avis.

### 3.3 IMPLIQUER DAVANTAGE LES COMPAGNIES EN FAVEUR D'UN ACCÈS ÉQUITABLE

Les opérateurs de services d'eau et d'assainissement sont des acteurs clés pour l'obtention d'un accès équitable. Les gouvernements locaux et nationaux fixent des objectifs de politique publique liés à l'obtention d'un accès équitable, mais les opérateurs (qu'ils soient publics ou privés) peuvent avoir une forte influence sur un certain nombre de facteurs clés tels que :

- **Les projets d'investissement.** Les opérateurs font des propositions d'investissement et peuvent suggérer (ou décider) s'il faut donner la priorité à la distribution d'eau ou à l'assainissement, étendre l'accès ou moderniser le système en place, ou investir dans des zones riches ou des zones défavorisées. En outre, une mauvaise conception des réseaux entraîne une hausse des coûts et donc une augmentation de la facture d'eau.
- **Exploitation et maintenance.** Ne pas effectuer de maintenance, ne pas chercher à attirer ou à retenir le personnel qualifié, ainsi que de nombreuses autres décisions prises par les opérateurs peuvent porter atteinte à l'efficacité opérationnelle. Cela a également un impact majeur sur la qualité de service (tel que la capacité à fournir un service de distribution d'eau continu et

conforme aux normes de santé), ainsi que sur le coût du service (et donc sur l'accès et l'accessibilité financière).

- **Niveaux et structures de tarification.** Les fournisseurs proposent les niveaux et structures de tarification et, le plus souvent, ont une forte influence sur la décision finale.
- **Service client.** La question de savoir si les personnes appartenant à des groupes de population vulnérables ou marginalisés reçoivent le même niveau de service que les autres usagers dépend de la politique et des pratiques de service client décidées par les opérateurs.

Les cadres de gouvernance doivent garantir que les opérateurs bénéficient des mesures d'incitation adaptées afin de contribuer à l'équité de l'accès à l'eau et à l'assainissement. Une bonne gouvernance du secteur de l'eau et de l'assainissement contribuera à obtenir l'équité de l'accès en fournissant un cadre permettant aux compagnies de distribution d'eau de chercher des moyens d'augmenter leur efficacité opérationnelle et de développer et d'appliquer de bonnes méthodes de gestion qui se refléteront en fin de compte sur les niveaux de service et les prix facturés.

L'évaluation est l'un des instruments les plus efficaces pour améliorer l'efficacité opérationnelle. Celle-ci consiste à développer un ensemble d'indicateurs de performance et de prix, à rassembler les informations correspondantes provenant des opérateurs et à les comparer. La procédure d'évaluation a été introduite dans de nombreux pays européens, tels que la Belgique, la France, les Pays-Bas et le Portugal. Si l'évaluation standard contribuera certainement à obtenir l'équité de l'accès, il est peut-être possible d'effectuer une évaluation plus spécifique à cet objectif en incluant certains indicateurs ciblant directement les dimensions d'un accès équitable.

Les mesures d'incitation à destination des opérateurs peuvent associer des mesures financières et non financières. Les mesures financières visant à accomplir l'objectif d'accès équitable peuvent être incluses dans le contrat de concession ou l'outil équivalent régissant la fourniture du service. Les mesures non financières sont également très efficaces ; elles peuvent inclure la mise à disposition des informations portant sur les progrès réalisés dans le domaine de l'équité d'accès ou encore la remise de récompenses aux opérateurs ayant réalisé le plus de progrès en la matière.

### CADRE 3.9 PAYS-BAS : CONTRIBUTION DES FOURNISSEURS D'EAU À L'OBTENTION D'UN ACCÈS ÉQUITABLE

Aux Pays-Bas, la production et la distribution d'eau potable est considérée comme un service public. Les autorités publiques (à savoir les gouvernements des provinces) détiennent les 10 compagnies d'eau potable, qui opèrent sur la base d'un recouvrement intégral des coûts. La loi sur l'eau potable, entrée en vigueur le 1er juillet 2011, augmente les responsabilités des compagnies d'eau potable : celles-ci doivent garantir une fourniture d'eau potable efficace et durable au public ; garantir que la demande future puisse être satisfaite ; effectuer une analyse de risques de défaillance ; et fournir une eau potable en urgence quand la fourniture d'eau potable existante n'est plus possible ou est inacceptable pour des raisons de santé publique.

Afin d'assurer un accès équitable à l'eau potable, chaque compagnie est dans l'obligation de :

- » Faire une offre de service à chaque personne demandant l'accès.
- » Assurer une connexion au réseau dans des conditions raisonnables, transparentes et non discriminatoires.
- » Appliquer des tarifs visant à couvrir les coûts, tout en restant transparents et non discriminatoires.
- » Élaborer une politique visant à éviter la déconnexion des petits consommateurs.

En outre, une procédure d'évaluation (comparaison de performances) est utilisée pour comparer la fourniture de service et les coûts entre les différentes compagnies, incitant ainsi les fournisseurs à améliorer leur performance et à réduire leurs coûts pour pouvoir rester compétitifs.

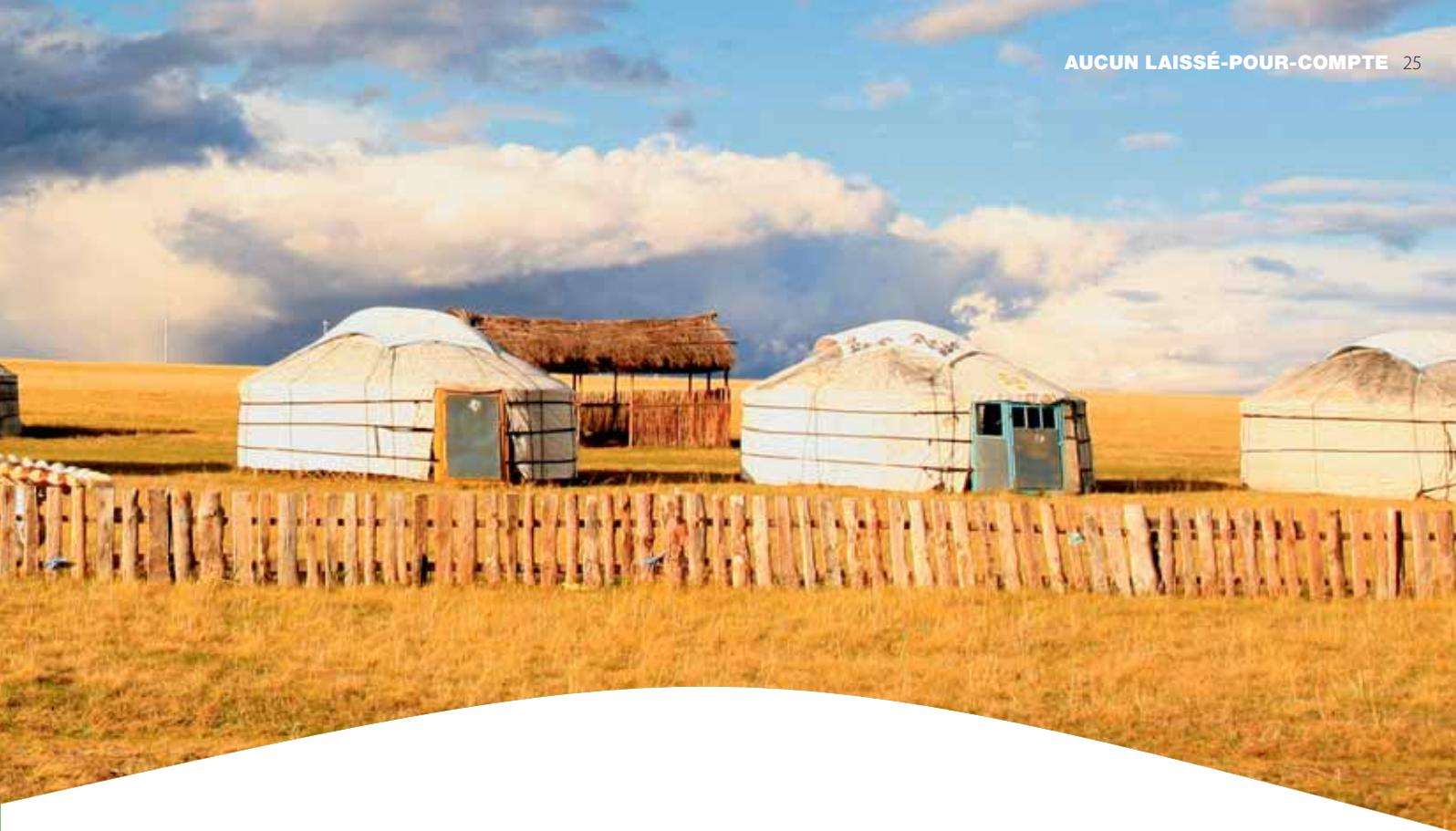
### 3.4 DÉVELOPPER UN CADRE STRATÉGIQUE POUR L'ÉQUITÉ DE L'ACCÈS : LISTE DE CONTRÔLE

Les paragraphes suivants proposent une liste de contrôle qui peut être utilisée pour le développement d'un cadre stratégique de mise en place d'un accès équitable à l'eau et à l'assainissement.

- 1. Refléter les engagements internationaux dans la législation nationale.** Si le droit international est applicable au niveau national, apporter les changements nécessaires à la législation nationale afin de refléter le contenu du Protocole sur l'eau et la santé et le droit à l'eau et à l'assainissement du point de vue de l'équité d'accès contribuerait largement à leur application effective.
- 2. Identifier et attribuer les responsabilités** entre les différents acteurs (gouvernement central, autorités locales, fournisseurs de service, etc.) pour la réalisation des engagements, ainsi que les ressources financières nécessaires afin d'exercer réellement ces responsabilités.
- 3. Fixer des objectifs d'accès équitable.** Fixer des objectifs dans le cadre du Protocole sur l'eau et la santé peut contribuer à promouvoir activement l'équité de l'accès, par exemple, en fixant des objectifs différents pour les zones accusant des retards importants ou des objectifs spécifiques concernant les groupes de population vulnérables ou marginalisés, ou concernant l'accessibilité financière.
- 4. Développer des initiatives de renforcement des capacités** visant à mieux comprendre l'importance et les implications de l'adoption d'un objectif accès équitable pour la planification et la fourniture des services d'eau et d'assainissement par les ministères, agences et sociétés concernés.
- 5. Déployer des efforts dans l'amélioration de la compréhension des liens entre l'accès équitable à l'eau et à l'assainissement et l'accès équitable à d'autres services publics** (notamment les services de santé) et évaluer le besoin de développer des solutions intégrées à l'accès équitable aux services publics.
- 6. Développer des programmes de sensibilisation** visant à informer les usagers et autres ayants droit des services de distribution d'eau et d'assainissement de leurs droits en la matière et des dispositifs leur permettant de les revendiquer, en s'assurant que ces programmes sont pensés de sorte à atteindre en priorité les habitants sans ou avec un faible accès.
- 7. Analyser et publier les progrès** réalisés pour la suppression des différences d'accès.
- 8. Développer des dispositifs de responsabilisation** contribuant à identifier les violations du droit à l'eau et à l'assainissement (y compris concernant la discrimination, l'exclusion et le recul injustifié) et à obtenir réparation. Ces dispositifs peuvent être officiels (comme les services client chez les fournisseurs d'eau et d'assainissement, les tribunaux et les institutions nationales de droits de l'homme) ou informels (tels que le lobbying, les plaidoyers, les campagnes publiques et la mobilisation politique).
- 9. Créer des plateformes nationales ou locales de discussion et de coordination entre les autorités compétentes.** Au niveau national, les institutions clés incluent le ministère des finances, les ministères en charge des services d'eau et d'assainissement, le ministère en charge du développement régional, le ministère en charge de la protection sociale, le ministère de la santé et le ministère de l'environnement.
- 10. Assurer le bon fonctionnement des dispositifs institutionnels pour le suivi et l'application** des normes, telles que celles liées à la qualité ou aux coûts de l'eau potable et des installations d'assainissement. Ces dispositifs (par exemple les autorités de réglementation de l'eau, les observatoires de l'eau) devraient notamment être en mesure de surveiller l'évolution de la couverture et de la qualité de service dans les zones accusant des retards en termes d'accès, ainsi que pour les usagers appartenant aux groupes vulnérables et marginalisés.



*Les différences d'accès et de prix selon les zones géographiques peuvent s'expliquer par les structures des coûts sous-jacents, mais également par l'orientation et les décisions politiques ; il est donc nécessaire de combiner des efforts politiques, financiers et techniques afin de combler ces différences.*



## Chapitre 4.

# RÉDUCTIONS DES DISPARITÉS GÉOGRAPHIQUES

## MESSAGES CLÉS

- » Les niveaux de service reçus par les usagers peuvent être très différents au sein d'un même pays selon la zone géographique. Le niveau d'accès à des solutions améliorées de distribution d'eau et d'assainissement dans les zones rurales de la région paneuropéenne est inférieur de 10 % à celui des zones urbaines. Les différences d'accès et de prix selon les zones géographiques peuvent être dues aux structures des coûts sous-jacents, mais également à l'orientation et aux décisions politiques.
- » Réduire ces différences d'accès exige de fournir des efforts d'ordre politique, financier et technique. La coopération internationale peut jouer un rôle significatif dans l'élimination de ces différences d'accès en accentuant son soutien aux régions qui accusent des retards importants. En outre, il est important de noter que les disparités géographiques en termes d'accès ne sont pas seulement un problème lié à la politique de l'eau, mais également un problème de politique régionale.
- » Les politiques publiques ont un rôle essentiel à jouer dans la réduction des différences de prix entre les zones géographiques, en : (a) concentrant les programmes d'investissement et les subventions vers les régions ayant les coûts de service les plus élevés ; (b) permettant l'inter financement croisé entre les zones à haut revenu et faibles coûts et les zones à faible revenu et coûts élevés ; (c) promouvant l'efficacité et la tarification rationnelle par une réforme de l'organisation du secteur et l'utilisation d'outils d'information tels que l'évaluation et les valeurs de référence pour les tarifs.

## 4.1 RÉSOUDRE LES DISPARITÉS EN TERMES D'ACCÈS PHYSIQUE

### 4.1.1 Principaux aspects

Les niveaux de service reçus par les usagers peuvent être très différents au sein d'un même pays selon la zone géographique. D'après le Programme commun de suivi du Fonds des Nations Unies pour l'enfance et de l'Organisation mondiale de la santé, l'accès à des solutions améliorées de distribution d'eau et d'assainissement dans les zones rurales de la région paneuropéenne est inférieur de 10 % à celui des zones urbaines. Les foyers ruraux sont huit fois plus susceptibles de ne pas avoir accès à l'eau courante à domicile que les foyers urbains.

Ces différences peuvent être attribuées dans une grande mesure aux facteurs économiques. L'accès physique à l'eau et à l'assainissement dépend principalement des investissements réalisés dans les infrastructures. Ces investissements peuvent être financés directement par les usagers eux-mêmes, par les fournisseurs de service qui couvrent leurs dépenses avec la facturation des usagers ou par les programmes gouvernementaux. En règle générale, desservir les zones rurales est plus coûteux en raison de leur faible densité de population. En outre, la capacité de payer les services d'eau et d'assainissement est plus faible dans les populations rurales que dans les zones urbaines. Par conséquent, dans de nombreux pays, les investissements dans les infrastructures d'eau et d'assainissement étaient initialement réalisés par les fournisseurs de service pour desservir les zones urbaines (où les coûts par habitant sont moins élevés et la capacité à payer plus forte) et financés en partie par les usagers et en partie par les impôts locaux. Il en a résulté une disparité entre les zones urbaines et les zones rurales qui ne pouvait être réduite ou éliminée qu'avec une mobilisation de subventions publiques ou subventions croisées provenant des usagers urbains pour payer l'accès des usagers ruraux. Par exemple, la France et l'Allemagne ont fait appel dans le passé à d'importantes subventions financées par les consommateurs urbains pour aider au développement des réseaux d'eau et d'eaux usées dans les zones rurales. L'Allemagne a ensuite poursuivi une stratégie similaire afin de rénover les infrastructures d'eau et d'assainissement en Allemagne de l'Est après la réunification (Verges, 2011).

Les facteurs politiques jouent également un rôle. Les programmes d'investissement public sont plus souvent adressés aux zones urbaines. Dans certains cas, cette partialité est motivée par des questions de rentabilité ; comme il est moins coûteux de fournir un service à un foyer non desservi dans les zones urbaines, les programmes d'investissement ciblant les zones urbaines ont un impact plus important par habitant. Mais le plus souvent, une telle discrimination à l'encontre des zones rurales est due à une négligence politique, à des questions électorales et à une absence d'influence politique. Les investissements réalisés dans les zones urbaines ont une plus grande visibilité en termes politiques et profitent généralement à un plus grand nombre d'électeurs potentiels. Certaines décisions politiques sont toutefois moins légitimes – comme celle d'investir dans l'amélioration des services dans des quartiers d'élite (qui disposent déjà d'un accès) en laissant de nombreux foyers ruraux non desservis. Il en résulte que, dans certains pays, le niveau de service reçu par les zones avancées (par ex. les grandes villes) est fortement subventionné, tandis que les zones accusant des retards ne disposent que d'une aide limitée.

La fourniture du service dans les zones rurales implique également certaines difficultés techniques. Elle ne peut pas être conçue de la même façon que dans les zones urbaines, mais impose de tenir compte des besoins spécifiques des usagers ruraux compte tenu de leurs caractéristiques économiques, sociales et culturelles. Il est donc nécessaire de consacrer des efforts particuliers à développer des solutions appropriées. Les contraintes économiques et politiques mentionnées plus haut ont renforcé les contraintes techniques. Comme le « marché effectif » des services urbains est en général plus important et plus rentable pour les compagnies d'eau et

d'assainissement, les professionnels et les chercheurs, ceux-ci ont consacré moins d'efforts au développement de solutions techniques adaptées aux zones rurales.

### 4.1.2 Options de politiques

Les politiques publiques ont un rôle fondamental à jouer dans la réduction des inégalités en termes d'accès physique. Réduire la disparité entre villes et campagnes demande du travail, et ce autour de trois grands axes : politique, financier et technique.

Premièrement, le milieu politique doit porter une plus grande attention à cette disparité entre villes et campagnes de façon à garantir que les politiques, stratégies, programmes d'investissement, soutien technique et activités de développement des capacités sont adaptés aux différents besoins des zones rurales et urbaines. En termes de développement de capacités, il est possible d'avoir une coopération et une solidarité entre de grandes municipalités urbaines et de petites municipalités rurales. Par exemple, en Palestine, la municipalité de Naplouse (135 000 hab.) a fourni un soutien technique au village voisin de Kufer Qalis (3 000 hab.) pour la préparation d'un projet et la recherche de bailleurs. Cette collaboration a permis à 70 % de la population du village d'obtenir un accès à une eau salubre et à 50 % d'obtenir un accès à l'assainissement.

Deuxièmement, les politiques de financement devraient chercher à mobiliser des ressources financières supplémentaires pour subventionner des investissements dans le domaine de l'eau et de l'assainissement dans les zones rurales. Pour cela, on peut utiliser deux méthodes principales : développer les programmes d'investissement public qui concernent directement la disparité entre villes et campagnes (avec la contribution de tous les contribuables), ou développer un système de subventionnement croisé (avec la contribution des usagers des zones riches). Le cadre 4.1 illustre la façon dont les programmes d'investissement peuvent aider à résoudre les disparités en termes d'accès aux ressources en eau.

Troisièmement, le cadre politique devrait mettre en place des mesures d'incitation au développement et à l'adoption de solutions techniques appropriées. Les solutions adaptées aux zones urbaines ne sont le plus souvent pas adaptées aux communautés rurales et isolées, parce qu'elles ne sont pas réalisables d'un point de vue technique, trop coûteuses ou inexploitable dans le contexte social et culturel des communautés en question. Pourtant, dans de nombreux cas, des solutions appropriées et peu coûteuses sont déjà disponibles, comme détaillé dans le cadre 4.2. Ici, il est également nécessaire d'élaborer des cadres réglementaires plus neutres du point de vue technologique, afin d'éviter certains partis pris contre des technologies innovantes (tels que les installations hydrauliques en circuit fermé).

Quatrièmement, les politiques mises en place devraient soutenir le développement d'approches globales et intégrées à la fourniture du service dans les zones rurales. Pour cela, il peut être nécessaire d'effectuer des changements dans la législation ainsi que d'intensifier les activités de sensibilisation et de formation envers les professionnels du secteur de l'eau et de l'assainissement. Les principaux éléments en sont :

- Sélection des technologies appropriées et construction d'infrastructure dans un cadre participatif, en tenant compte des contraintes financières et des spécificités culturelles de la population bénéficiaire.
- Gestion des conflits concernant l'utilisation de l'eau.
- Organisation et renforcement des capacités des fournisseurs de service.
- Mise en place de systèmes de suivi de la qualité de l'eau (voir cadre 4.3 pour l'exemple de l'ancienne République yougoslave de Macédoine).

### CADRE 4.1 SURMONTER LES DISPARITÉS EN INVESTISSANT DANS L'INFRASTRUCTURE : LE CAS DE L'UKRAINE

L'Ukraine dépend largement des ressources en eau de surface pour fournir de l'eau potable à ses habitants. En effet, 80 % de l'eau fournie provient d'eau de surface. Mais celle-ci est répartie de façon inégale et sa disponibilité dépend des saisons : les régions Nord et Ouest de l'Ukraine peuvent être considérées comme riches en eau, tandis que les régions centrales et orientales sont pauvres en eau. Afin de résoudre ce problème, l'Ukraine a réalisé d'importants investissements dans les infrastructures d'eau par le passé. À l'époque soviétique, 1 200 réservoirs et 28 000 bassins ont été construits pour stocker l'eau. En parallèle, 7 grands canaux et 10 aqueducs ont été construits pour redistribuer l'eau dans le pays.

Toutefois, des problèmes d'accès continu à une eau de bonne qualité persistent dans les zones rurales. La plupart des foyers ruraux utilisent les sources souterraines locales. En 2010, 10,4 millions d'habitants des zones rurales (soit 74 % de la population) n'avaient pas accès à un système de distribution d'eau centralisé. L'eau souterraine est extraite par différents moyens, tels que des puits peu profonds (plus de 2,1 millions), divers systèmes de récupération (plus de 1 000), des puits artésiens (environ 80 000) et des puits profonds (plus de 350 000). Pourtant, plus de 1 300 villages ruraux dans 16 oblasts (représentant une population totale de plus de 850 000 personnes) ne disposent pas d'un accès continu à une eau de qualité et doivent faire transporter l'eau par camion. S'il ne s'agit pas d'un problème récent, la situation a empiré ces vingt dernières années en raison de la pollution et d'événements météorologiques extrêmes (inondations et sécheresses).

Les problèmes survenant avec les sources souterraines varient à travers le pays. Dans les oblasts du Sud et de l'Est, le problème principal est la rareté de l'eau. Dans les oblast de l'Ouest, les sources souterraines locales ont été contaminées suite à d'importantes crues survenues ces dernières années. Dans d'autres régions encore, l'eau souterraine a été polluée par les usines locales.

Les investissements publics peuvent résoudre certains de ces problèmes, mais ils doivent être réalistes d'un point de vue financier. En 2000, le gouvernement du pays a adopté un programme d'État visant à connecter 848 villages dans 14 oblasts différentes à un réseau de distribution centralisé. Mais les solutions centralisées se sont révélées trop coûteuses à construire pour l'État et à exploiter pour les communautés rurales. La nouvelle politique de distribution d'eau dans les zones rurales développée en 2010 élargit les options de fourniture de services aux communautés rurales, en y incluant de petits systèmes décentralisés de distribution d'eau et des mesures de traitement de l'eau « au robinet ». L'allocation budgétaire après révision s'élève à 2,9 milliards d'UAH (environ 290 millions d'EUR) sur 10 ans.

### CADRE 4.2 EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE ET ARMÉNIE : DÉVELOPPEMENT DE SOLUTIONS ADAPTÉES AUX BESOINS DES COMMUNAUTÉS RURALES ET ISOLÉES

Dans les pays d'Europe centrale et orientale (ECO)\*, les installations avancées d'assainissement constituent un défi majeur dans les zones rurales. Si les pays de l'ECO ont fixé des objectifs ambitieux en termes de connexions au réseau de collecte et de traitement des eaux résiduaires, leurs programmes d'assainissement ne s'appliquent pas aux villages de moins de 2 000 personnes, bien qu'en ECO, ces villages représentent 20 % de la population. Cela vient du fait que, dans le cadre des directives européennes sur les eaux résiduaires, les stations d'épuration ne sont pas obligatoires pour les communautés de moins de 2 000 habitants. Afin de remédier à ce problème, le Partenariat mondial de l'eau pour l'Europe centrale et orientale a mené des campagnes de sensibilisation dans des villages d'ECO portant sur les systèmes naturels de traitement des eaux résiduaires. Ces systèmes constituent en effet une solution peu onéreuse de collecte, traitement et élimination des eaux résiduaires dans une perspective de gestion intégrée des ressources en eau. Les difficultés principales concernant l'application de cette méthode durable d'assainissement sont l'obtention de permis de construction et d'utilisation d'eau pour des installations d'assainissement alternatives – car les normes de systèmes naturels de traitement des eaux résiduaires ne sont pas en vigueur dans de nombreux pays d'ECO – et le manque d'expertise dans ces pays en matière d'assainissement durable.

Dans de nombreux pays d'Europe de l'Est, du Caucase et d'Asie centrale, ce sont les zones rurales qui pâtissent le plus de l'incapacité des gouvernements à entretenir les infrastructures d'eau et d'assainissement construites à l'époque soviétique. Par exemple, en Arménie, de nombreux villages situés à proximité de grandes villes disposent d'un système de collecte des eaux résiduaires mais n'ont plus accès au système de traitement. Par conséquent, les eaux résiduaires sont déchargées dans des canaux d'irrigation et des cours d'eau locaux, avec diverses conséquences économiques, sociales et environnementales. En Arménie, dans la communauté de Paraqar, 60 % des foyers sont connectés au réseau d'égout, mais pendant des années, les eaux résiduaires qui étaient auparavant transportées et traitées à Erevan ont été déchargées sans le moindre traitement dans des canaux d'irrigation ouverts. En 2010, une station d'épuration non traditionnelle (bassin biologique aéré) a été construite dans la communauté dans le cadre d'un projet du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et du Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Ces stations d'épuration sont relativement peu onéreuses et faciles d'exploitation. La nouvelle station d'épuration contribue à empêcher la dégradation des terres agricoles, produit 10 litres par seconde d'eau d'irrigation supplémentaire (ce qui a permis l'agrandissement des terres agricoles) et améliore les conditions sanitaires.

\* L'ECO inclut l'Albanie, la Biélorussie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la République de Moldavie, le Monténégro, la Fédération de Russie, la Serbie et l'Ukraine.

### CADRE 4.3 ANCIENNE RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACÉDOINE : ÉLIMINATION DES DIFFÉRENCES DE QUALITÉ DE L'EAU ENTRE LES ZONES RURALES ET URBAINES

Dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la qualité de l'eau potable dépend du lieu d'habitation et de l'entité en charge des services d'eau. Souvent la qualité de l'eau potable est inférieure dans les zones rurales par rapport aux zones urbaines, car les petits systèmes de distribution d'eau ont plus de risques de contamination bactériologique ou physico-chimique, mais également car le suivi et l'application des normes de qualité de l'eau potable sont fréquemment moins stricts dans les zones rurales. Le Ministère du transport et le Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire sont chargés de l'amélioration de la distribution d'eau, tandis que le Ministère de la santé est en charge du suivi de la qualité de l'eau potable (par le biais des Centres de santé publique). La gestion de l'eau dans les villes et certaines zones rurales est réalisée par les Entreprises publiques d'hygiène collective (sous la tutelle du Ministère du transport), tandis que 29 % de la population dépend de systèmes de distribution d'eau courante gérés par les municipalités et 6 % de sources locales d'eau. Mais le plus souvent, la qualité de l'eau n'est pas une priorité pour les municipalités rurales.

Afin de remédier à ce problème, l'Institut de santé publique travaille avec les communautés pour sensibiliser la population en matière de santé environnementale et les Centres de santé publique élargissent leurs efforts de suivi de la qualité de l'eau. Des enquêtes portant sur la qualité de l'eau sont menées régulièrement dans les zones urbaines, tandis que dans les zones rurales, le suivi dépend de l'infrastructure de distribution d'eau et de sa gestion (systèmes d'eau courante gérés par une entreprise publique collective ou systèmes d'eau courante non gérés par une entreprise publique collective, sources d'eau locales).

### CADRE 4.4 FINLANDE : GARANTIR L'ACCÈS À L'EAU DANS LES ZONES RURALES ISOLÉES



En Finlande, l'accès à l'eau pour tous fait l'objet d'un projet social à long terme qui a dû faire face à plusieurs difficultés d'ordre géographique. La Finlande est un pays à très faible densité de population, avec une moyenne de seulement 17 habitants au km<sup>2</sup>, un chiffre qui atteint 2 habitants / km<sup>2</sup> en Laponie. Auparavant, l'eau pour les besoins ménagers était prélevée dans des sources naturelles ou dans des lacs ou des rivières. La construction de puits pour l'approvisionnement en eau a commencé au début du dix-neuvième siècle, dans les villes comme dans les campagnes. Le premier réseau rural de distribution d'eau a été construit en Finlande occidentale en 1872. Pourtant, dans les années 1940, la plupart des fermes rurales dépendaient toujours de leur propre puits. Malgré un fort exode rural, la longueur totale des canalisations d'eau a été multipliée par dix entre les années 1950 et les années 1990. À l'heure actuelle, environ 90 % de la population finlandaise est desservie par les réseaux de distribution d'eau courante et 80 % par les réseaux d'égouts.

Un programme à long terme de subventions publiques a joué un rôle important dans l'obtention d'un accès à l'eau pour les personnes vivant dans des zones rurales isolées. En Finlande, les services d'eau et d'égoûts sont opérés selon une base commerciale (bien que sans but lucratif) où les coûts de service sont essentiellement couverts par les redevances directes versées par les usagers. Cependant, des subventions et des bonifications d'intérêts pour les investissements réalisés dans le secteur de l'eau ont été introduits au début des années 1950. Bien que la part totale de l'aide gouvernementale apportée aux services d'eau n'ait représenté qu'un faible pourcentage du volume d'investissement annuel, l'impact sur l'accès a été maximisé par deux décisions capitales : ne fournir aucune subvention pour l'exploitation et la maintenance, et orienter les subventions vers les petites municipalités isolées (avec un pourcentage de subventionnement plus élevé dans le nord et l'est du pays). En dehors du programme de subventions, une recherche approfondie d'eau souterraine financée par les autorités régionales a permis aux municipalités de localiser des sites de captage d'eau.

La réorganisation du secteur a également eu une influence importante. Dans les zones rurales, la distribution d'eau était traditionnellement organisée, détenue et gérée par des organisations privées. À l'heure actuelle, il existe plus de 1 000 entreprises de service public pour la distribution d'eau – la plupart étant des coopératives gérées par les usagers desservant un ou plusieurs villages ruraux et parfois toute la municipalité. Par cette mesure qui permet aux usagers de détenir eux-mêmes les services de distribution, il a été possible de les étendre aux petites fermes très isolées, avec l'accord des propriétaires. Toutefois, dans des entreprises municipales plus importantes, le processus décisionnaire n'est pas toujours aussi simple.

- Mise en place de dispositifs supramunicipaux visant à apporter soutien, conseil et assistance technique pour l'exploitation et la maintenance des installations.
- Adoption d'une politique de subventionnement tenant compte du coût de la fourniture du service et des capacités financières de la population rurale, qui soit ciblée et régulièrement révisée en vue de le supprimer quand il n'est plus nécessaire.
- Promotion de la participation et de l'appartenance communautaire dans tous les aspects de la gestion de l'eau et de l'assainissement (protection des cours d'eau ; construction, exploitation et maintenance des installations ; aspects de santé et d'eau ; tarification ; dispositifs de participation).

## 4.2 RÉSOUDRE LES DISPARITÉS EN TERMES DE PRIX

### 4.2.1 Principaux aspects

Les prix pratiqués auprès des usagers des services d'eau et d'assainissement peuvent être très différents dans différentes régions du même pays. Il n'est toutefois pas aisé de rassembler des informations concernant cette disparité, étant donné qu'il y a souvent de nombreux fournisseurs et qu'ils ne sont pas toujours dans l'obligation de publier leurs prix. En outre, la tarification peut être différente, ce qui rend difficile toute comparaison de prix.

Il existe rarement un prix unique pour les services d'eau et d'assainissement. Le prix est généralement constitué de trois composantes majeures : une redevance de connexion (redevance ponctuelle) ; un forfait pour le service (redevance régulière, le plus souvent mensuelle) ; et des frais de consommation (frais dépendants du volume d'eau consommé et d'eaux usées rejetées). En outre, de plus en plus, les frais de consommation sont calculés en fonction de taux différents selon la tranche de consommation.

La complexité de la structure de tarification des services d'eau peut s'expliquer par la multiplicité des objectifs des politiques de tarification. Le premier objectif était d'assurer la viabilité financière du service. Avec le temps cependant, des objectifs supplémentaires sont intervenus : promouvoir l'efficacité économique, promouvoir le développement durable, assurer l'accessibilité financière. La structure économique même des services d'eau et d'assainissement (avec des coûts de construction et de maintenance des réseaux représentant souvent plus de 80 % des coûts totaux) signifie que des compromis sont souvent effectués entre ces objectifs.

Les services d'eau et d'assainissement constituent des monopoles naturels ; par conséquent, la tarification de ces services n'est pas fixée par le marché contrairement à la plupart des biens et services. Dans de nombreux pays, les municipalités sont légalement responsables de la fourniture d'eau et de services d'assainissement. Celles-ci assurent la fourniture des services d'eau et d'assainissement soit directement, soit par l'intermédiaire d'un contrat passé avec des fournisseurs de service (publics ou privés). Dans le premier cas, les municipalités fixent le prix des services. Dans le deuxième cas, elles négocient les prix avec le fournisseur qui sont inscrits au contrat. Dans certains pays, c'est une agence de réglementation économique qui fixe les limites de prix. C'est le cas par exemple de la Water Services Regulation Authority, qui fixe tous les cinq ans les limites de prix pour les 21 fournisseurs de services régionaux d'Angleterre et du Pays de Galles.

Le mécanisme de fixation des prix peut avoir une influence sur les disparités en termes de prix. Une mauvaise réglementation des prix (que ce soit par contrat ou par une agence de réglementation nationale) ou l'absence de réglementation peut conduire à des prix plus élevés pour le consommateur. Quand la réglementation est

effectuée par contrat, les zones rurales sont susceptibles d'en pâtir davantage étant donné que les municipalités rurales ont souvent des capacités limitées pour assumer leurs obligations en la matière.

Cependant, les deux facteurs les plus importants pour expliquer les disparités en termes de prix sont les différences dans le coût de fourniture du service et les politiques de subventions. Les zones rurales sont généralement confrontées à des coûts de service plus élevés car elles ont des réseaux moins denses, ce qui signifie qu'il faut construire et exploiter davantage d'infrastructures pour desservir le même nombre de personnes. D'autres facteurs influant sur le coût du service incluent la qualité de la source (et donc le coût de traitement de l'eau brute pour obtenir une eau potable), le type de technologie employée et les éléments complémentaires de service (tels que le suivi de la qualité de l'eau et la qualité du service client). Dans certains cas, l'organisation du secteur peut constituer un facteur important pour déterminer le coût de la fourniture du service : la fragmentation de la fourniture du service dans les zones rurales entre un grand nombre de fournisseurs empêche de réaliser des économies d'échelle et entraîne un coût moyen plus élevé.

Les politiques de subvention peuvent être décidées à plusieurs niveaux. Les politiques nationales en matière d'eau et d'assainissement ou, plus fréquemment, en matière de développement régional et de cohésion du territoire peuvent stimuler le financement des zones géographiques accusant des retards importants en termes de niveaux de service. Au niveau local, chaque gouvernement local peut décider de subventionner ou non la fourniture du service, générant ainsi une autre source possible de disparité en termes de prix.

### 4.2.2 Options de politiques

Les politiques de subvention nationales peuvent constituer un outil puissant de réduction des disparités tarifaires entre les zones géographiques. Au lieu d'accorder des subventions globales au secteur de l'eau et de l'assainissement, les subventions publiques peuvent cibler les régions qui ont les coûts de service les plus élevés. Ces subventions ciblées devraient être régulièrement révisées, à quelques années d'intervalle, afin de s'assurer qu'elles sont toujours justifiées (étant donné que la différence de coût peut être réduite ou supprimée avec le temps). Le cadre 4.5 détaille comment la Hongrie et le Portugal orientent les subventions en matière d'eau et d'assainissement afin de réduire les disparités en termes de prix.

Une autre option majeure est de permettre des systèmes de subventionnement croisé entre les zones à haut revenu et faibles coûts (essentiellement les villes) et les zones à faible revenu et coûts élevés (essentiellement les zones rurales). Le cadre 4.6 détaille la façon dont les régions d'Aragon et des Flandres ont mis en place un subventionnement croisé afin de faire face aux coûts élevés de l'application de Directive européenne sur les eaux urbaines résiduaires.

Une réforme de l'organisation du secteur doit également être envisagée, car elle peut avoir un impact important sur les disparités en termes de prix. Il existe deux raisons pour cela. Tout d'abord, si un pays a un secteur très réduit avec une grande quantité de petits fournisseurs, il est probable qu'une consolidation du secteur (par exemple par la création de zones de service multi-municipales ou par la fusion de zones de service et fournisseurs de service) entraînera des économies d'échelle permettant de réduire le coût de fourniture (et donc le prix) des services d'eau et d'assainissement dans les zones rurales. Ensuite, la création de zones de service plus étendues permet d'équilibrer le coût de fourniture entre les zones à faibles coûts et les zones à coûts élevés – ce fut le cas par exemple de la Suisse. En Angleterre et au Pays de Galles, la délimitation de 10 zones de services (réalisée selon une logique hydrographique), chaque zone étant desservie par une seule compagnie, a augmenté la possibilité de subventions croisées entre les zones géographiques et a renforcé la solidarité entre les quartiers riches et les quartiers pauvres. Par contraste, la France est découpée en 30 000

zones de service avec environ 12 000 tarifs différents ; par conséquent, il arrive que les tarifs soient considérablement plus bas dans les zones riches que dans les zones à faible revenu. Par exemple, les tarifs appliqués dans les banlieues pauvres de Paris peuvent être supérieurs de 50 % aux tarifs pratiqués au cœur de Paris car Paris dispose d'un réseau de distribution d'eau très dense et ancien.

En dehors des outils budgétaires et réglementaires, l'information peut également jouer un rôle important dans l'élaboration des politiques. Les outils d'information sont particulièrement intéressants dans les pays ayant un mécanisme de fixation des tarifs décentralisés. Ces outils sont par exemple la collecte et l'évaluation des indicateurs de performance (dans ce cas des indicateurs d'accessibilité financière) ou

la publication de références tarifaires. La procédure d'évaluation est utile dans les cas où l'on s'inquiète que certains fournisseurs pratiquent des prix très élevés par rapport à d'autres municipalités comparables – soit parce qu'ils ne sont pas efficaces, soit parce qu'ils cherchent à réaliser des profits excessifs. Elle peut également être utile en complément d'autres outils : par exemple, pour renseigner l'allocation des budgets publics. Le cadre 4.7 illustre l'utilisation de ces outils d'information au Portugal. Un autre exemple est celui de la France : l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) développe un système d'information publiant les données sur la qualité de l'eau, la qualité de service (maintenance du réseau, fuites, réclamations) et les tarifs collectés et fournis par les municipalités, permettant ainsi à ces dernières d'évaluer leurs chiffres dans un avenir proche.

#### **CADRE 4.5 HONGRIE / PORTUGAL : ORIENTATION DES SUBVENTIONS PUBLIQUES AFIN DE RÉDUIRE LES DISPARITÉS EN TERMES DE PRIX**

Entre 1968 et 1993, la Hongrie avait un système de tarification subventionnée qui permettait aux habitants de payer un montant inférieur au coût réel du service : les prix de détail de l'eau étaient classés en six catégories et la subvention moyenne représentait de 36 % à 45 % du coût total du service. Mais en 1993, la loi a décentralisé le processus de fixation des prix et depuis, ce sont les municipalités locales qui sont chargées de fixer les prix pour les compagnies qu'elles détiennent, ce qui a entraîné d'importantes disparités entre les municipalités compte tenu des grandes différences de coût de la fourniture du service. En parallèle, la Hongrie a réformé son système subventionné ; aujourd'hui, les subventions ciblent les zones qui font face à des coûts de service très élevés. Les municipalités peuvent demander des subventions du gouvernement central si les prix (avant subvention) que doivent payer les habitants dépassent un certain seuil. En 2010, ce seuil était fixé à 321 HUF/m<sup>3</sup> (1,2 EUR/m<sup>3</sup>) pour l'eau achetée en grande quantité, 485 HUF/m<sup>3</sup> (1,8 EUR/m<sup>3</sup>) pour les coûts totaux de distribution résidentielle et 985 HUF/m<sup>3</sup> (3,6 EUR/m<sup>3</sup>) pour les coûts combinés de la distribution résidentielle d'eau et de l'assainissement. Les demandes de subvention sont examinées par un comité interministériel, présidé par le Ministère du développement rural. Ce comité alloue l'intégralité des crédits budgétaires disponibles en tenant compte de critères tels que la consommation résidentielle de l'année précédente, les évolutions prévues de la consommation, les coûts de service effectifs et prévus et le soutien des demandes des municipalités concernées par le conseil des représentants. Les subventions allouées à chaque municipalité ne peuvent être utilisées que pour la réduction des factures d'eau résidentielle et d'assainissement.

Au Portugal, les prix de l'eau sont très divers, principalement pour des raisons d'ordre politique, mais également en raison des différences de coûts en matière de fourniture du service. De fait, les zones les plus isolées ont forcément des coûts d'investissement et d'exploitation plus élevés par foyer. Parce que les services d'eau et d'assainissement sont essentiels au bien-être et à la santé publique, le Portugal a décidé que certaines régions du pays bénéficieraient de subventions spécifiques pour l'investissement et l'exploitation afin de garantir que les services restent abordables sans compromettre la viabilité à long terme des fournisseurs. S'il est difficile de séparer entièrement l'« effet prix politique » de l'« effet coûts élevés de fourniture de service », la question de l'accessibilité financière a tout de même été utilisée comme principal critère pour l'obtention de financements de l'UE et du gouvernement central. Les municipalités ayant des problèmes d'accessibilité financière (c'est-à-dire où l'indice d'accessibilité financière est le plus élevé) sont prioritaires pour le financement de leurs projets d'investissement.

#### **CADRE 4.6 ARAGON (ESPAGNE) / FLANDRES (BELGIQUE) : SUBVENTIONS CROISÉES POUR ÉGALISER LES COÛTS D'ASSAINISSEMENT**

En 2006, afin de remplir les objectifs de la Directive européenne sur les eaux urbaines résiduaires, le gouvernement de la communauté autonome d'Aragon a mis en place son Programme spécial d'assainissement et d'épuration. Le programme vise à traiter les eaux résiduaires dans toutes les agglomérations ayant une population équivalente à plus de 1 000 habitants. Dans le cadre de ce programme, 132 stations d'épuration ont été construites pour plus de 172 centres de population. Il s'agit là d'un défi financier majeur, étant donné que la population d'Aragon compte 1,3 millions de personnes très dispersées sur des terrains souvent montagneux et une surface totale de 47 719 km<sup>2</sup>. Le coût du programme, qui vise à fournir un service de traitement des eaux résiduaires à près de 600 000 personnes, s'élève à 1,1 milliard d'euros sur 20 ans. Le programme pose également un problème d'équité, étant donné que le coût du service de traitement des eaux résiduaires pour les petites villes et les villages d'Aragon est bien plus élevé que pour les habitants de Saragosse (la capitale de la communauté autonome où réside plus de la moitié de la population).

Afin de conserver une certaine équité, le financement de la construction et de l'exploitation des nouvelles stations d'épuration a été pensé de sorte que les habitants de Saragosse subventionnent en réalité les coûts pour les zones rurales d'Aragon. L'Institut aragonais

Suite de la page 30

de l'eau (une agence gouvernementale) a accordé des concessions à des compagnies privées pour la construction et l'exploitation des stations d'épuration. Chaque usager paye ainsi le même montant pour le traitement des eaux résiduaires, quelque soit le coût réel de la fourniture de ce service. En 2011, la redevance d'assainissement s'élevait à environ 4 euros par mois plus 0,5 euro par mètre cube d'eau. L'Institut de l'eau collecte les redevances d'assainissement et les utilise pour payer les compagnies privées.

Afin de remplir les objectifs de l'UE en termes de traitement des eaux résiduaires, les réseaux d'égout de la région flamande de Belgique, développés dans les années 1980, avaient besoin d'une remise à niveau. Entre 2006 et 2008, des plans de zonage détaillés ont été élaborés en étroite collaboration avec les 308 municipalités. Ces plans indiquent si le traitement doit être collectif ou individuel. Les critères de décision incluaient les coûts prévus. Une fois les plans de zonage finalisés, les plans de mise en œuvre indiquaient si la responsabilité de la mise en œuvre incombait à la région flamande, aux municipalités ou aux habitants.

La structure de financement consiste finalement en une forte solidarité entre une grande tranche d'usagers, car les usagers domestiques (les foyers) payent des tarifs similaires par m<sup>3</sup> quelque soit le coût réel du service. La mise en œuvre de projets concernant la région flamande est financée à 40 % par les contribuables flamands via le budget général en 2011, le reste étant financé par les usagers. Les projets que les municipalités doivent mettre en place sont financés en partie par les usagers, via la facture intégrée d'eau et d'assainissement (de nombreuses municipalités facturent un taux commun pour les foyers), en partie par les contribuables locaux et, dans certains cas, en partie par les contribuables flamands. Enfin, les activités qui doivent être réalisées par des particuliers sont subventionnées à hauteur d'environ 40 % des coûts d'investissement.



#### CADRE 4.7 PORTUGAL : INTRODUCTION D'OUTILS D'INFORMATION AFIN DE RÉDUIRE LES DISPARITÉS EN TERMES DE PRIX

##### Principes tarifaires

Au Portugal, il existe d'importantes différences entre les municipalités en matière de tarifs des services d'eau et d'assainissement, le tarif le plus cher étant 30 fois plus élevé que le moins cher. Cette situation résulte à la fois de l'abondance des fournisseurs de service (plus de 300) et de la décentralisation du mécanisme de fixation des prix qui revient aux municipalités. Dans de nombreux cas, les différences tarifaires ne correspondent pas à des différences de coût du service ; parfois les tarifs sont trop élevés (entraînant des problèmes d'accessibilité financière pour certains foyers) et parfois ils sont trop bas (posant des problèmes de viabilité pour les fournisseurs).

L'autorité portugaise de réglementation de l'eau et des services d'eau, ERSAR, travaille à l'harmonisation des structures et taux tarifaires afin de faire en sorte que les tarifs soient clairs,

abordables tout en garantissant une fourniture de service solide. L'ERSAR a émis une première recommandation concernant la structure tarifaire : l'inclusion d'une part fixe et d'une part variable (à blocs croissants) et la définition d'un tarif social pour les ménages à faible revenu et à famille nombreuse. L'ERSAR travaille également à l'élaboration d'une deuxième recommandation concernant l'établissement de valeurs de référence pour les tarifs, en suggérant aux municipalités de fixer leurs tarifs entre la valeur minimale et la valeur maximale.

##### Indicateur d'accessibilité macro-financière

L'ERSAR a développé une série d'indicateurs visant à évaluer la performance des plus de 300 fournisseurs de service. Les indicateurs, lancés en 2011, incluent un indicateur d'accessibilité macro-financière qui suit, pour chaque municipalité, la proportion de la consommation de 10 m<sup>3</sup> d'eau dans le revenu d'un ménage moyen. Des couleurs sont ensuite attribuées aux municipalités : vert si le coût représente moins de 0,5 % du revenu du ménage, jaune s'il représente entre 0,5 % et 1 % et rouge s'il représente plus de 1 %.

Cet indicateur aide à identifier les municipalités qui sont confrontées à des problèmes d'accessibilité macro-financière. Un résultat « rouge » indique que le service est trop coûteux, ce qui peut être dû à un excès de bénéfices ou à un coût de service trop élevé. Dans le premier cas, la publication des résultats devrait inciter davantage les autorités publiques à baisser les tarifs. Dans le second cas, l'indicateur servira de critère pour l'attribution de subventions nationales et européennes.



*Il y a de nombreux groupes vulnérables et marginalisés, chacun avec ses propres besoins et confrontés à des obstacles différents à la réalisation de l'accès équitable, ce qui implique la nécessité de proposer des solutions spécifiques.*



## Chapitre 5. **ASSURER L'ACCÈS AUX GROUPES VULNÉRABLES ET MARGINALISÉS**

### MESSAGES CLÉS

- » Il est impossible d'obtenir un accès à l'eau et à l'assainissement pour tous sans accorder une attention particulière aux besoins des groupes de population vulnérables et marginalisés. Les principes des droits de l'homme soulignent le besoin de concevoir activement des politiques spécifiques concernant la distribution d'eau et l'assainissement. Ces politiques devront traiter en priorité des besoins des groupes vulnérables et marginalisés, plutôt que de considérer que toutes les personnes rencontrent les mêmes difficultés concernant l'accès à l'eau potable et à un bon assainissement. L'accès des populations vulnérables et marginalisées n'est pas seulement une question de distribution d'eau, mais une question d'exclusion sociale.
- » Il existe de nombreux groupes de population vulnérables et marginalisés, chacun avec leurs propres besoins et leurs propres obstacles à un accès équitable, ce qui signifie qu'il est nécessaire de mettre en place des solutions différenciées. Il est important que les décideurs politiques et les fournisseurs de service (publics ou privés) consacrent du temps et des ressources à évaluer si les populations vulnérables et marginalisées sont incluses, et si leurs besoins spécifiques sont pris en compte.
- » Dans de nombreux cas, pour mettre en place des solutions appropriées, il est nécessaire de concevoir une réponse intégrée associant plusieurs politiques et assurant une collaboration entre les agences publiques.
- » Assurer l'accès à l'eau et à l'assainissement des personnes vulnérables et marginalisées nécessite des ressources financières ciblées, mais souvent, celles-ci ne pèsent pas lourd dans le budget d'un pays consacré à l'eau et à l'assainissement ; d'une certaine façon, le plus indispensable est de sensibiliser les décideurs politiques et le personnel technique.

## 5.1 ASPECTS GÉNÉRAUX

Les principes des droits de l'homme soulignent le besoin de concevoir activement des politiques concernant la distribution d'eau et l'assainissement. Ces politiques devront traiter en priorité des besoins des groupes vulnérables et marginalisés, plutôt que de considérer que toutes les personnes rencontrent les mêmes difficultés concernant l'accès à l'eau potable et à un bon assainissement. Il est important que les décideurs politiques et les fournisseurs de service (publics ou privés) consacrent du temps et des ressources à évaluer si les populations vulnérables et marginalisées sont incluses et si leurs besoins spécifiques sont pris en compte.

Dans le cadre des droits de l'homme, il est également nécessaire de veiller à ce que ces efforts soient exempts de toute discrimination. Les groupes de population vulnérables et marginalisés connaissent des difficultés spécifiques pour interpellier les agents publics et influencer les politiques. Par conséquent, les personnes appartenant à ces groupes sont privées de droits fondamentaux. Il est donc indispensable que les politiques relatives à l'eau et à l'assainissement empêchent et corrigent les décisions et pratiques politiques discriminatoires. Conformément au droit international relatif aux droits de l'homme, il est interdit dans la loi et dans la pratique de discriminer en raison de l'appartenance ethnique, du sexe, de l'âge, de la langue, de la religion, des opinions politiques ou autres, de la nationalité ou de l'origine sociale, de la propriété, de la naissance, d'un handicap physique ou mental, de l'état de santé, ou de tout statut civil, politique, social ou autre y compris la situation socioéconomique. La discrimination basée sur le régime d'occupation du logement est une question à examiner en particulier dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

L'accès à des services de base d'eau et d'assainissement ne devrait pas dépendre de la situation légale d'une personne. Le droit international relatif aux droits de l'homme, tel que présenté dans le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, impose aux États parties de prendre des mesures visant à s'assurer que les réfugiés, les demandeurs d'asile, les personnes déplacées à l'intérieur du pays et les personnes rapatriées disposent d'un accès adéquat à l'eau, et ce, qu'ils séjournent dans des camps ou dans des quartiers urbains ou ruraux. Le Pacte demande également que les réfugiés et les demandeurs d'asile jouissent du droit à l'eau dans les mêmes conditions que les ressortissants du pays (Observation générale n° 15 du Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels, para.16(f)). La réalisation du droit à l'eau et à l'assainissement implique donc que l'accès aux services d'eau et d'assainissement ne peut dépendre du lieu de résidence légal, de la nationalité, du contrat de location ou d'autres conditions semblables.

La participation des personnes appartenant à des groupes vulnérables et marginalisés est vitale pour garantir que les politiques gouvernementales et/ou les programmes de développement soient en adéquation avec leurs besoins. Associer des approches ascendantes et descendantes augmente fortement les chances de succès de l'amélioration de l'équité d'accès à l'eau et à l'assainissement pour les personnes pauvres, démunies et socialement exclues. Par exemple, en Bosnie-Herzégovine, une approche ascendante est indispensable, car les responsabilités concernant la fourniture des services d'eau sont très dispersées au sein du secteur public suite à l'accord constitutionnel d'après guerre civile, ce qui signifie qu'une approche uniquement descendante n'aurait que peu d'impact (PNUD, 2011).

Toute mesure visant à promouvoir l'équité de l'accès à l'eau et à l'assainissement pour les groupes vulnérables et marginalisés doit également souligner que les citoyens, étant des sujets actifs,

n'ont pas seulement droit à une eau salubre, mais ont également des responsabilités en matière de gestion de l'eau, comme payer des redevances tant qu'elles sont abordables et ne pas polluer les ressources en eau avec des déchets ou des excréments.

Les solutions élaborées ne doivent pas être génériques, mais spécifiques à la situation. Chaque pays fait face à quantité de problèmes spécifiques à leur situation et de difficultés pour obtenir un accès équitable à l'eau et à l'assainissement, et pour faire du droit à l'eau et à l'assainissement une réalité pour tous. Aucune mesure isolée ne peut à elle seule assurer un accès équitable aux populations pauvres et socialement exclues. Pour avoir un impact durable à long terme, il faut mobiliser un ensemble d'instruments légaux, financiers, mais aussi de renforcement de capacités et de sensibilisation, auxquels il faut associer des infrastructures solides et un engagement des gouvernements à remplir les obligations qui leur sont imposées par le droit international.

Les aspects d'inclusion sociale sont souvent mêlés aux autres dimensions de l'équité d'accès à l'eau et à l'assainissement exposées dans d'autres chapitres de cette publication. Par exemple, les personnes âgées, les personnes ayant des maladies graves et chroniques et les personnes en situation de handicap sont davantage susceptibles d'avoir des difficultés à payer les services d'eau et d'assainissement. Les conditions d'accessibilité financière devront donc prendre en compte la capacité de ces personnes à payer les services en question.

### 5.1.1 Politiques envisageables pour éviter la discrimination et l'exclusion des groupes vulnérables et marginalisés

Les paragraphes suivants présentent des politiques envisageables pour éviter la discrimination et l'exclusion des groupes vulnérables et marginalisés.

1. **S'assurer qu'une loi anti-discrimination exhaustive est en vigueur**, avec une institution chargée d'enquêter et d'apporter des solutions en cas de discrimination contre des individus ou des groupes.
2. **Examiner les lois, les règlements, les politiques et les procédures en vigueur relatives à l'eau et à l'assainissement** afin de s'assurer qu'ils ne font aucune discrimination et qu'ils sont adaptés aux besoins spécifiques des groupes vulnérables et marginalisés.
3. **Mettre en place un processus de participation publique afin d'identifier les groupes vulnérables et marginalisés** par localité, par région et au niveau national.
4. **Examiner les budgets publics alloués à l'eau et à l'assainissement** afin de s'assurer qu'ils correspondent aux besoins des groupes vulnérables et marginalisés, y compris les personnes vivant dans des quartiers informels.
5. **Collecter des données concernant l'accès à l'eau et à l'assainissement** tenant compte de l'ethnicité, de l'âge, du handicap, du sexe, de la religion, du revenu et d'autres critères associés afin de repérer les différences et d'établir des priorités pour l'aide gouvernementale.
6. Mettre en place des obligations pour les institutions fournissant les services d'eau et d'assainissement afin de s'assurer que **des représentants des groupes vulnérables et marginalisés participent réellement** et influent sur les processus décisionnaires.



### CADRE 5.1 INÉGALITÉS DES SEXES DANS L'ACCÈS À L'EAU ET À L'ASSAINISSEMENT

Les femmes rencontrent des difficultés persistantes en matière de participation aux décisions publiques. En raison d'inégalités liées au sexe et de la répartition traditionnelle des rôles, il arrive souvent que les femmes ne soient pas représentées à part égale dans le processus décisionnaire. Elles peuvent être découragées de s'exprimer en public. Elles disposent en général de moins de temps pour participer, en raison d'une charge de travail importante incluant les tâches ménagères et les soins aux enfants en plus d'un travail rémunéré ou de la participation à une agriculture vivrière. En raison d'une éducation inéquitable, d'un accès inégal à l'enseignement et d'attitudes culturelles et sociales, les femmes manquent souvent d'expérience pour exprimer leurs opinions en toute confiance. Enfin, les femmes sont souvent réticentes à investir de leur temps dans la participation publique, en s'appuyant sur l'idée très rationnelle qu'elles ont moins à y gagner, en particulier quand le processus participatif se limite à une consultation symbolique.

Dans le contexte de l'accès à l'eau et à l'assainissement, tous les rôles des femmes n'ont pas été pris en compte par les décideurs. Pourtant, les femmes sont d'une extrême importance dans la gestion des ressources naturelles, car elles détiennent un savoir particulier sur la gestion des ressources et sur l'environnement. Il est donc nécessaire d'impliquer davantage les femmes dans les débats politiques concernant l'approvisionnement en eau et l'assainissement.

Voici des exemples pratiques d'exclusion de femmes des processus participatifs :

- » Ne s'adresser qu'aux chefs de communauté ou aux chefs de famille, qui sont le plus souvent des hommes
- » Considérer que les femmes sont dépendantes des hommes
- » Ne pas tenir compte du nombre croissant de familles dirigées par des femmes
- » Ne travailler qu'avec des personnes ayant accès à la propriété, encore une fois le plus souvent des hommes
- » Considérer les ménages et les communautés comme des unités indifférenciées
- » Organiser des réunions à des heures où les femmes ne peuvent pas participer.

Il en résulte que l'on accorde souvent une moindre priorité aux usages que font les femmes de l'eau. En outre, les femmes disposent souvent d'un accès inégal aux programmes de formation et de crédit, comme pour la construction et la gestion de points d'eau. Malgré le fait que les femmes ont un plus grand intérêt dans ces aspects, les agents de développement supposent qu'elles sont moins intéressées ou moins aptes à s'impliquer dans ce travail.

Par ailleurs, les projets d'eau et d'assainissement ne tiennent souvent pas compte du plus grand besoin d'intimité qu'ont les femmes aux points d'eau (en particulier pour se laver) et aux installations d'assainissement. Les besoins sanitaires des femmes sont plus importants et incluent des installations d'assainissement propres répondant aux besoins spécifiques liés à la menstruation. Les toilettes publiques, y compris dans les écoles, doivent répondre à ces besoins de façon à ne pas empêcher les femmes et les filles de prendre part à la vie publique et d'aller à l'école.

Dans le cadre de l'élaboration de toute législation, politique ou programme visant à améliorer l'accès à l'eau et aux services d'assainissement, il est nécessaire d'évaluer l'implication des hommes et des femmes dans cette action. Les deux sexes ne disposent pas du même accès ni du même contrôle sur les ressources et le travail, et les bénéfices et les impacts ne sont pas les mêmes pour les femmes et pour les hommes.

## 5.2 ASSURER L'ACCÈS DES PERSONNES AYANT DES BESOINS PHYSIQUES SPÉCIFIQUES

De nombreuses personnes handicapées, malades ou âgées rencontrent des problèmes d'accès à la distribution d'eau et aux services d'assainissement en raison de leurs besoins physiques spécifiques. Dans l'ensemble, cela représente un nombre important de personnes ; on estime par exemple le pourcentage de personnes ayant un handicap quelconque à environ 10 % dans le monde et à 8 % dans la région paneuropéenne (OMS, 2011).

Les besoins spécifiques des personnes en situation de handicap font l'objet d'une reconnaissance croissante. Par exemple, en 2005, l'Assemblée mondiale de la santé a adopté une résolution concernant le handicap portant sur divers aspects dont la prévention, l'encadrement et la réinsertion. Cette résolution a été à la base du Rapport mondial sur le handicap publié en 2011 et qui montre les taux de prévalence des handicaps dans les États parties au Protocole sur l'eau et la santé, allant de 4,3 % en Norvège à 18 % en Lettonie. En particulier, la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées reconnaît le droit à l'eau des personnes en situation de handicap et encourage l'adoption de mesures afin de veiller à l'équité d'accès à des services d'eau propre.

### 5.2.1 Options politiques

Les paragraphes suivants présentent des politiques envisageables pour assurer l'accès des personnes ayant des besoins physiques spécifiques.

- 1. Adopter des normes pour la construction d'installations accessibles.** Pour les points d'eau, cela implique des robinets situés plus bas que le niveau habituel ou l'installation de pompes qui ne demandent pas une grande force. Pour les services d'assainissement, il peut être nécessaire d'installer des toilettes avec un siège plutôt que des toilettes à la turque. Les installations pour le lavage des mains, le savon et le séchage des mains dans les toilettes publiques doivent également tenir compte de la hauteur accessible depuis un fauteuil roulant.
- 2. Veiller à ce que les informations indiquant les installations publiques d'eau et d'assainissement soient compréhensibles** pour les personnes atteintes de handicaps fréquents. Cela implique, par exemple, de fournir des documents en braille pour les aveugles, d'utiliser le langage des signes pour les personnes sourdes et malentendantes, mais également de former le personnel à la façon de rendre les installations en question accessibles aux personnes en situation de handicap.
- 3. Tenir compte de l'affaiblissement du système immunitaire** des personnes atteintes du VIH/SIDA ou d'autres maladies graves et chroniques lors de l'établissement des normes de qualité de l'eau et des mesures visant à préserver cette qualité, ainsi que lors de l'émission d'alertes en cas de non-conformité provisoire avec ces normes.

## 5.3 ASSURER L'ACCÈS DES USAGERS D'INSTITUTIONS PUBLIQUES ET DES PERSONNES INSTITUTIONNALISÉES

De nombreuses personnes passent tout ou une partie importante de leur temps dans des institutions, telles que les écoles, les hôpitaux, les maisons de retraites, les prisons et les camps de réfugiés. Comme les personnes utilisant ou assignées à ces institutions ne peuvent obtenir un accès indépendant à l'eau et à l'assainissement, celles-ci ont le devoir de fournir des services d'eau et d'assainissement gratuitement.

Les besoins et les droits de ces personnes sont spécifiquement mentionnés dans le droit international relatif aux droits de l'homme. Par exemple, le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels impose aux États parties de prendre des mesures visant à s'assurer que les réfugiés, les demandeurs d'asile, les personnes déplacées à l'intérieur du pays et les personnes rapatriées disposent d'un accès adéquat à l'eau, et ce, qu'ils séjournent dans des camps ou dans des quartiers urbains ou ruraux (Observation générale n° 15 du Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels, para.16(f)). Dans la région paneuropéenne, le Conseil de l'Europe a décidé que les personnes emprisonnées devaient avoir accès à des installations d'assainissement hygiéniques, tandis que la Cour européenne des droits de l'homme a qualifié l'absence de toilettes adéquates garantissant l'intimité comme un traitement dégradant.

Pourtant, dans de nombreux cas, l'accès n'est pas assuré dans les institutions. Par exemple, dans la plupart des pays ayant une économie en transition, comme le Tadjikistan, moins de 50 % des écoles primaires rurales disposent d'installations d'assainissement adéquates, incluant l'accès à une eau de qualité et à du savon pour le lavage des mains (OMS, 2010).

### 5.3.1 Options politiques

Les paragraphes suivants présentent des politiques envisageables pour assurer l'équité de l'accès aux usagers des institutions publiques.

- 1. Intégrer les obligations internationales dans la législation nationale.** Par exemple, le code de procédure pénale français impose la mise à disposition d'installations sanitaires propres et la protection de la dignité personnelle inhérente des personnes emprisonnées.
- 2. Renforcer la coordination entre les institutions,** par exemple, entre les autorités en charge des établissements scolaires et celles en charge des services d'eau et d'assainissement.
- 3. Allouer des ressources budgétaires suffisantes** pour l'aménagement et l'entretien des installations d'eau et d'assainissement dans les institutions telles que les écoles, les hôpitaux, les prisons et les camps de réfugiés (voir cadre 5.2 pour l'exemple de prisons dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine).
- 4. Introduire les dispositions nécessaires dans les contrats de gestion des installations.** Dans les cas où la gestion des écoles, hôpitaux, prisons ou camps de réfugiés est concédée à un tiers par le gouvernement, les obligations visant à assurer un accès suffisant à une eau salubre et à un assainissement adéquat doivent figurer au contrat.
- 5. Mettre en place des dispositifs de dépôt de plaintes.** Les usagers des installations d'eau et d'assainissement dans les institutions doivent avoir accès à un dispositif pour déposer leurs plaintes concernant la qualité des services fournis. Pour les personnes en soin ou en détention, le dispositif en question doit permettre d'émettre des plaintes concernant tout problème sans crainte de représailles.



### CADRE 5.2 ANCIENNE RÉPUBLIQUE YUGOSLAVE DE MACÉDOINE : ALLOCATION DE RESSOURCES BUDGÉTAIRES AUX PRISONS

Les institutions européennes et les ONG ont longtemps dénoncé les mauvaises conditions hygiéniques des prisons dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Afin d'y remédier, en mai 2010, le gouvernement du pays a alloué 52 millions d'euros à la rénovation des anciennes prisons et à la construction de nouvelles conformément aux normes européennes. Dès avril 2011, des espaces supplémentaires avaient été construits ou rénovés pour 700 prisonniers et détenus à Prilep, Shtip, Sutka, Skopje, Idrizovo et Kumanovo. La disponibilité et la qualité de l'eau potable et des installations d'assainissement est un élément important du projet : l'Institut de santé publique effectue un suivi régulier de la qualité de l'eau potable dans les prisons.



Photographie ONU par Justyna Meimkiewicz

### CADRE 5.3 RÉPONDRE AUX BESOINS DES RÉFUGIÉS ET DES PERSONNES DÉPLACÉES EN INTERNE : LES EXEMPLES DE MALTE ET DE LA GÉORGIE

Au printemps 2011, il y avait 3 600 réfugiés à Malte, dont 1 000 étaient arrivés récemment suite aux troubles politiques en Afrique du Nord. Les autorités du pays ont aménagé des espaces pour loger les nouveaux réfugiés, dans trois centres de détention gérés par le Ministère de la justice et de l'intérieur, ainsi que cinq centres ouverts dirigés par l'Agence pour le bien-être des demandeurs d'asile et par des ONG locales. Les autorités ont veillé à assurer un accès adéquat à l'eau et à l'assainissement dans ces centres. Ces services sont fournis par la Water Services Corporation (qui fournit les services d'eau à tous les foyers de Malte), les coûts de l'eau et de l'assainissement étant couverts par le gouvernement. Par conséquent, l'accès à l'eau dans les centres de réfugiés est adéquat, bien qu'il reste certains problèmes à résoudre concernant l'assainissement, en particulier lorsque les centres sont à pleine occupation et que les équipements (toilettes, douches) sont endommagés en raison d'une utilisation excessive ou d'abus.

En août 2008, la guerre entre la Fédération de Russie et la Géorgie a entraîné le déplacement de 150 000 personnes d'Ossétie du Sud vers d'autres régions de Géorgie. Avec le soutien de donateurs internationaux, des camps de réfugiés ont été construits dans des endroits comme Mtskheta, Gori et Kaspi. Ces camps proposent des logements, des fontaines publiques, des latrines à fosse, ainsi que des parcelles de terre pour la culture de fruits et de légumes. Les systèmes de distribution d'eau construits alimentent des fontaines installées à l'extérieur des maisons à intervalles de 30 à 40 mètres, et la qualité de l'eau est conforme aux normes techniques de Géorgie. Bien que le niveau de service (latrines à fosse, installations collectives) ne corresponde pas nécessairement à leurs habitudes, chaque famille de réfugiés dispose d'un accès à des services minimums d'eau et d'assainissement.

#### 5.4 ASSURER L'ACCÈS DES PERSONNES SANS INSTALLATIONS PRIVÉES

Certaines personnes ne disposent pas d'accès aux services d'eau et d'assainissement non pas parce qu'elles n'en ont pas les moyens, mais parce qu'elles n'ont pas de domicile fixe à connecter au réseau. Parmi ces personnes, on compte les sans-abri, les gens du voyage et les communautés nomades.

Le nombre de personnes sans abri dans la région n'est pas négligeable : la fondation Abbé Pierre estime qu'en France uniquement, quelque 100 000 personnes vivaient dans la rue en 2009. Or, l'accès à l'eau et à l'assainissement est particulièrement important pour ces personnes, car être en mesure de rester propre aide à garder confiance en soi et favorise la réinsertion dans la société.

Souvent, la principale difficulté à laquelle sont confrontés les gens du voyage (les Roms principalement) pour accéder à l'eau et à l'assainissement est l'opposition des habitants des villes et villages à l'aménagement de terrains où ils puissent s'installer temporairement, une opposition qui vient souvent d'une perception d'illégalité.

Les communautés nomades réparties dans le monde rencontrent généralement des problèmes de sécheresse et d'empiètement sur leurs sources d'eau traditionnelles. Même dans les endroits où ces communautés disposent d'un accès à des sources qui leur sont attribuées, il peut y avoir des tensions avec la communauté sédentaire locale, en particulier quand ces derniers s'approprient les sources en question en l'absence des populations nomades.



FIGURE 5.1 Carte des fontaines publiques à Rome



#### CADRE 5.4 INFORMATION ET ORIENTATION DES SANS-ABRI

Les personnes sans abri se retrouvent généralement dans cette situation à titre temporaire à la suite d'un grave accident ; après un temps passé dans la rue, elles parviennent souvent à réintégrer la société. Toutefois, au début, elles sont souvent très désorientées et ne connaissent pas l'existence ou l'emplacement des installations publiques d'eau et d'assainissement. Afin de les aider à accéder à ces installations, plusieurs villes françaises (dont Paris, Toulouse et Nantes) incluent des cartes des points d'eau dans les guides qu'elles font distribuer dans les centres sociaux et par les ONG. Ces cartes de points d'eau indiquent l'emplacement des installations d'eau potable et d'assainissement, ainsi que des laveries où elles peuvent laver leurs vêtements en échange de jetons que leur fournissent les services sociaux. Beaucoup d'autres villes européennes, telles que Rome et Trente (Italie) et Bruxelles (Belgique), fournissent gratuitement des cartes des fontaines d'eau potable.

### 5.4.1 Options politiques

Les paragraphes suivants présentent des politiques envisageables pour assurer un accès équitable à l'eau et à l'assainissement aux personnes qui ne disposent pas d'installations privées.

- Définir les responsabilités et les obligations des autorités publiques et/ou des compagnies d'eau envers les ayants droit sans installations privées.** Par exemple, en France, les municipalités de plus de 5 000 habitants sont légalement tenues, depuis 2000, d'aménager et d'entretenir un espace dédié aux gens du voyage disposant de services d'eau et d'assainissement (ainsi que d'électricité).
- Mettre en place des installations publiques d'eau et d'assainissement et informer les sans-abri de leur existence** (voir cadre 5.4). La plupart des pays, sinon tous, ont mis en place des fontaines publiques d'accès gratuit, mais la mise à disposition de toilettes et de douches publiques est moins fréquente. Parmi les pays qui fournissent un accès à des toilettes publiques, on compte par exemple l'Andorre, la République tchèque, la France, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Roumanie, la Serbie et la Suisse. Parmi les pays qui fournissent un accès à des douches ou bains publics, on compte par exemple la République tchèque, l'Estonie, la France et la Hongrie. Dans le village de Kaloyanovets (Bulgarie), une expérience intéressante a été réalisée afin d'améliorer la viabilité des installations publiques : des douches publiques sont accessibles sur une base payante et l'argent ainsi récolté est utilisé pour subventionner les toilettes gratuites.
- Fournir aux espaces réservés aux gens du voyage des services d'eau et d'assainissement et mener des campagnes de communication autour de ces espaces afin de rassurer les habitants.**
- Développer des initiatives ciblées de promotion de l'hygiène adaptées aux circonstances particulières** des ayants droit sans adresse permanente ni accès permanent à une eau potable ou à des installations d'assainissement.

### CADRE 5.5 FOURNIR DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT AUX GENS DU VOYAGE

En France, une loi adoptée en 2000 impose aux municipalités de plus de 5 000 habitants de prévoir des terrains (aires d'accueil) équipés d'eau, de toilettes et d'électricité pour *les gens du voyage* contre un paiement journalier. En 2010, seule la moitié des 42 000 aires d'accueil à prévoir avait été équipée conformément aux exigences légales ; par conséquent, de nombreux groupes de gens du voyage décident de séjourner en dehors des aires réservées. Les municipalités disposant d'aires d'accueil pour les gens du voyage ont le droit de faire appel à la police pour expulser ceux séjournant en dehors des aires réservées. Des subventions généreuses sont accordées pour la création de ces aires ; toutefois, les maires restent réticents à les créer et à les aménager.

Afin de fournir les services de base à ces personnes, qui sont des résidents légaux mais qui vivent dans des caravanes ou voyagent régulièrement, la région flamande de Belgique a aménagé quatre aires de transit. Chacune de ces aires de transit, situées dans les municipalités de Gent, Courtrai, Anvers et Beersel, propose des installations essentielles pour l'électricité, la collecte des déchets et l'eau et l'assainissement, et peut accueillir entre 10 à 25 familles pendant une courte période (de quelques jours à quelques semaines). Ces installations essentielles d'eau et d'assainissement incluent :

un robinet à l'abri du gel à l'extérieur du local de service ; plusieurs fontaines d'eau potable avec un débit suffisant et une évacuation d'eau, situées au maximum à 100 mètres de chaque emplacement ; une zone de décharge des eaux usées domestiques à un maximum de 25 mètres de chaque emplacement ; des toilettes pour les hommes et pour les femmes ; des toilettes accessibles aux personnes handicapées ; et une zone de décharge pour les déchets des toilettes à fosse septique.

Pour les grands groupes de gens du voyage (plus de 10 familles) et dans les cas où les sites réservés sont occupés (la demande excède souvent l'offre), une solution est proposée impliquant l'utilisation d'aires de halte temporaire. Une aire de halte n'est normalement pas prévue pour accueillir des caravanes (c'est-à-dire du stationnement) et ne peut être utilisée par des caravanes roulantes que dans des circonstances exceptionnelles, dans des conditions particulières et pour une période convenue et limitée. Ces aires de halte doivent également proposer les installations essentielles, mais dans une moindre mesure que les aires de transit.

Le gouvernement flamand prend en charge 90 % des dépenses d'investissement (acquisition, aménagement, rénovation et/ou extension de l'aire de transit), tandis que les gouvernements municipaux ou régionaux prennent en charge le reste des dépenses. Les usagers apportent une contribution financière à la maintenance des infrastructures en payant une redevance journalière (frais de location, de stationnement ou d'utilisation). Par exemple, en 2010, dans l'aire de transit de Gent, les usagers devaient verser un dépôt de garantie de 100 euros par caravane et payer des frais d'utilisation de 5 euros par famille et par jour, et des frais de 5 euros par caravane et par semaine. La collecte des déchets est incluse dans la redevance journalière, mais pas l'électricité.





### **CADRE 5.6 ACCÈS DES PERSONNES VIVANT DANS DES LOGEMENTS INSALUBRES : EXEMPLES DES IMPLANTATIONS ILLÉGALES DE ROMS**

Dans de nombreux pays de la région paneuropéenne, les populations Roms vivent souvent dans des logements insalubres. Sur les 12 à 15 millions de Roms vivant en Europe, la plupart sont sédentaires. Les communautés Roms d'Europe centrale et orientale ont subi divers processus de ségrégation et d'exclusion. En ce qui concerne l'élaboration d'une stratégie concernant les Roms, les options envisagées sont souvent l'intégration (plutôt que la tolérance) ou la consolidation de la ségrégation existante.

Dans la ville de Belgrade (Serbie), qui abrite quelques 130 implantations insalubres de Roms, l'administration de la ville a élaboré un plan d'action visant à réduire le nombre de ces quartiers insalubres, notamment par la mise en place d'un accès à l'eau et à l'assainissement. Le plan comprend l'identification d'emplacements plus convenables et la fourniture de meilleures conditions de vie, mais il va au-delà d'une simple relocalisation : il inclut la publication de documents leur permettant de bénéficier des services de protection sociale, comme l'accès au traitement médical dans les dispensaires. Les nouveaux logements ont accès au réseau de distribution d'eau et d'assainissement, et sont équipés en électricité, chauffage, équipements de lutte contre les incendies et mobilier essentiel. Les factures mensuelles d'eau (et d'électricité) sont payées par la ville de Belgrade. Les bénéficiaires de ce plan incluent 220 familles de Roms qui vivaient sous le pont de Gazela dans le centre de Belgrade. Dans le cadre de cette action, la ville a investi quelques 1,1 million d'EUR pour fournir une maison mobile à chaque famille, ainsi que 30 conteneurs sanitaires. Chaque conteneur dessert 10 familles et comprend 2 toilettes et 2 cabines de douches (hommes et femmes).

Les communautés Roms vivant dans de petites villes et des villages sont confrontées à une double difficulté pour accéder aux services d'eau et d'assainissement. Tout d'abord, ils sont confrontés aux mêmes problèmes que les autres habitants des zones rurales, les petites villes et les villages étant aux prises avec des contraintes financières et techniques. Mais les populations Roms sont également confrontées à des problèmes spécifiques. Dans le village de Richnava (Slovaquie), 700 personnes vivent dans le centre du village et 1 700 dans le quartier Rom à proximité. Richnava ne dispose pas d'un système public d'eau potable ni de services de collecte et traitement des eaux usées. Dans le village, les eaux usées domestiques sont stockées dans des fosses septiques, dans lesquelles des fuites artificielles sont aménagées pour réduire les dépenses d'une vidange régulière. Le quartier Rom n'a pas accès au réseau de distribution d'eau et a été installé illégalement dans la forêt, ce qui signifie que les familles ne possèdent pas de titre de propriété. À la demande du maire de Richnava, GWP-Slovaquie a réalisé une étude pour évaluer les options de gestion des eaux usées et en a discuté avec les habitants. En dehors des problèmes rencontrés par le village, l'étude portait sur les besoins spécifiques du quartier Rom, en proposant une combinaison de systèmes centralisés et décentralisés avec des filtres naturels, des champs de racines, des latrines à compost, des champs d'épuration avec des saules à croissance rapide et des réservoirs de rétention. La situation dans les quartiers Roms est difficile à résoudre ; en effet, l'absence de titres de propriété empêche d'obtenir des permis de construction pour les infrastructures.

Pourtant, même dans les quartiers illégaux, il est possible de mettre en place un certain nombre de mesures, comme la promotion de l'hygiène. Par exemple, la Croix Rouge a mené un projet d'éducation et de sensibilisation sur six mois à destination de plusieurs familles du quartier illégal Rom de la municipalité de Palilula (district de Belgrade) qui a permis de diminuer de 60 % les maladies liées à l'eau et à l'assainissement.

Dans l'ensemble cependant, les projets pilotes ont tendance à développer un système parallèle qui n'est pas durable. À long terme, il est nécessaire de mettre en place des mesures plus stratégiques, liées au budget du gouvernement et impliquant une réelle participation des communautés Roms.

## 5.5 ASSURER L'ACCÈS DES PERSONNES VIVANT DANS DES LOGEMENTS INSALUBRES

Les personnes vulnérables et marginalisées vivent souvent dans des logements sans accès à des services minimums d'eau et d'assainissement. Dans certains cas, cela est dû à une déconnexion du réseau après un défaut de paiement de la facture d'eau (problème d'accessibilité financière), mais le plus souvent, cela est dû à l'existence de logements sans la moindre installation sanitaire. Le nombre de personnes concernées est important : en France, près de 2,9 millions de personnes vivent dans des logements insalubres, dont 200 000 logements sans accès à l'eau et à l'assainissement.

Les personnes connaissant de telles conditions de logement sont parfois celles n'ayant pas de titre de propriété pour leur domicile (même si le logement est dans la famille depuis des générations), des personnes pauvres n'ayant pas les moyens de louer un meilleur logement ou des personnes squattant une propriété vide ou abandonnée.

Les minorités ethniques ont plus de risques de vivre dans des conditions insalubres. Le manque d'accès à l'eau et à l'assainissement est souvent mêlé à des questions de discrimination et d'exclusion sociale.

### 5.5.1 Option politique

Le paragraphe suivant présente une politique envisageable pour assurer un accès équitable à l'eau et à l'assainissement aux personnes vivant dans des logements insalubres.

1. **Développer des programmes intégrés traitant à la fois les symptômes et les causes du manque d'accès.** Ces programmes doivent inclure les questions de législation, d'aménagement du territoire, des technologies alternatives et des modèles économiques innovants.

### CADRE 5.7 PARIS PROTÈGE SES POPULATIONS VULNÉRABLES

Paris a une population officielle de 2,2 millions d'habitants ; toutefois, le nombre de consommateurs journaliers d'eau est de 3,5 millions, compte tenu des pendulaires et des touristes. La municipalité estime qu'environ 210 000 personnes dans la ville sont vulnérables ou marginalisées : le nombre de sans-abri, de gens du voyage, d'immigrants illégaux et de squatters est estimé entre 5 000 et 15 000 personnes ; celui de personnes mal logées à environ 20 000 ; et celui de personnes bien logées mais avec un revenu insuffisant à environ 180 000. Afin de garantir le droit à l'eau de tous les Parisiens quelles que soient les circonstances, la municipalité a mis en place un ensemble de huit mesures :

1. Une réduction générale des prix de l'eau de 8 % – la perte de revenu pour la compagnie d'eau Eau de Paris étant estimée à environ 19 millions d'euros par an pour la période 2011-2015.
2. Une allocation dédiée à l'eau pour les Parisiens recevant des prestations de logement par la municipalité afin d'éviter le non-paiement – 40 275 foyers ont reçu 70 euros en moyenne en 2010 – ainsi qu'une aide financière pour les ménages ne pouvant pas payer leur facture – 400 000 euros pour 5 462 ménages.
3. L'installation d'économiseurs d'eau dans les logements sociaux, permettant de générer des économies de 100 euros par an sur les factures d'énergie et d'eau.
4. Pas de déconnexion du réseau d'eau pour les logements occupés.
5. Un projet pour la suppression des logements non conformes. En 2006, 2,6 % des logements ne disposaient d'aucune toilette ou salle de bains.
6. Accès gratuit aux installations publiques d'eau potable et d'assainissement – 1 200 fontaines publiques, 350 toilettes accessibles aux personnes handicapées, plus de 30 douches/bains publics (certains équipés de laveries) et distribution de bouteilles d'eau, de jerricans et de cartes – pour un montant total de près de 16 millions d'euros par an.
7. Sites d'accueil pour les gens du voyage équipés d'installations sanitaires (l'un de ces sites sera inauguré en 2013).
8. Information, conseil et médiation, notamment par des centres d'information, un correspondant solidarité au sein de l'autorité parisienne de l'eau et un organe participatif pour les usagers (Observatoire Parisien de l'Eau).

Les mesures prises par la ville de Paris sont actuellement à l'étude par le Conseil national de l'eau qui prépare des propositions pour l'accès à l'eau et à l'assainissement des populations vulnérables dans toute la France.





*Garantir une facture d'eau abordable pour tous nécessite que chaque pays adopte une stratégie à long terme et sélectionne minutieusement les mesures tarifaires et non tarifaires.*



## Chapitre 6.

# MAINTENIR L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT À UN NIVEAU ABORDABLE POUR TOUS

## MESSAGES CLÉS

- » Le problème de l'accessibilité financière est un problème commun et de plus en plus inquiétant dans la région paneuropéenne, malgré quelques différences entre les pays, et impose d'adopter dans chaque pays une stratégie à long terme.
- » L'accessibilité financière n'est pas uniquement un problème lié à l'eau ; il s'agit d'un problème de protection sociale qui requiert d'intégrer les aspects relatifs à l'eau et à l'assainissement aux débats de politique sociale.
- » Les problèmes d'accessibilité financière ne sont pas seulement liés au niveau des tarifs, mais également aux niveaux de revenu, au coût de la fourniture du service, aux politiques de subvention mises en place et au comportement des consommateurs.
- » Il existe de nombreuses politiques possibles pour traiter les problèmes d'accessibilité financière, au sein d'une tarification ou non. Pour les choisir, il faut prendre en compte leur efficacité à atteindre les groupes de population cibles et leurs exigences en termes de capacités et coûts administratifs.
- » Il n'est pas suffisant de s'appuyer sur la tarification pour assurer l'accessibilité financière : une tarification sociale et des mesures de protection sociale sont également nécessaires. L'adoption de tarifications sociales et de mesures de protection sociale impose l'existence d'une « infrastructure de politique sociale ».
- » Les options visant à résoudre les problèmes d'accessibilité financière requièrent un financement de la part des autres usagers ou des contribuables. Les systèmes financés par les usagers subissent une pression de plus en plus importante et atteignent parfois leur limite.
- » En termes d'options politiques, il est important de tenir compte des gouvernances relatives à l'eau ; par exemple, la fragmentation de la fourniture de service dans de nombreuses zones limite les possibilités de subventions croisées entre les usagers.

## 6.1 ASPECTS GÉNÉRAUX

Afin d'obtenir un accès équitable à l'eau et à l'assainissement, il ne suffit pas de s'assurer que les services sont fournis à la population et que la population peut en faire usage, il est également nécessaire de s'assurer que ces services sont financièrement abordables. Dans les pays d'Europe occidentale, les hausses de coût des services d'eau et d'assainissement (principalement dues à l'augmentation des exigences en matière de traitement des eaux usées) se répercutent et continueront de se répercuter sur les factures d'eau et d'assainissement. Dans les pays d'Europe de l'Est, qui ont toujours connu des prix faibles, la facture d'eau doit également augmenter afin de refléter le coût réel du service.

L'accessibilité financière désigne le fait pour un ménage de disposer d'un revenu suffisant pour payer les services d'eau et d'assainissement sans l'obliger à renoncer à d'autres biens et services essentiels. S'il n'existe aucun « seuil d'accessibilité financière » universellement reconnu, de nombreuses institutions (et notamment les banques de développement) utilisent des références comprises entre 3 % et 5 % pour les projets d'investissement et les politiques tarifaires d'eau et d'assainissement (le chiffre le plus élevé incluant généralement à la fois les services d'eau et d'assainissement, tandis que le chiffre le plus bas ne tient compte le plus souvent que des services d'eau). Pour des raisons pratiques et conceptuelles, les seuils d'accessibilité financière sont souvent calculés en fonction d'un pourcentage des dépenses d'un ménage plutôt que du revenu.

En ce qui concerne les questions d'accessibilité financière, la variable importante est le montant total de la facture d'eau et d'assainissement par rapport au budget total d'un ménage. Pour cela, il faut additionner le coût des services d'eau et le coût des services d'assainissement, et prendre également en compte tous les frais de service (par ex : frais de raccordement, forfait mensuel, frais pour la consommation réelle d'eau et tous autres frais ou suppléments, tels que des frais de compteur d'eau). Parfois, les discussions concernant l'accessibilité financière ne se concentrent que sur le prix de l'eau au m<sup>3</sup>, mais le plus souvent, il ne s'agit que d'une partie de la facture totale. Par ailleurs, si la facture d'eau et d'assainissement inclut des frais pour d'autres services

(tels que la collecte et l'élimination des déchets ménagers), ces éléments doivent être décomptés dans le cadre d'une analyse de l'accessibilité financière.

L'accessibilité financière dépend de cinq ensembles de variables :

- Le niveau et la distribution du revenu dans un pays ou une région donnés – les pays à faible revenu ainsi que les pays à revenu moyen et élevé mais avec de fortes inégalités de revenu auront tendance à rencontrer des problèmes d'accessibilité financière.
- Le coût de la fourniture du service dans un pays ou une région donnés – les pays ou régions avec des coûts de service élevés (en raison de leur configuration géographique ou de celle du réseau) rencontreront davantage de problèmes d'accessibilité financière.
- Les politiques de subventions – les pays qui ne subventionnent pas la fourniture du service rencontreront davantage de problèmes d'accessibilité financière.
- Les politiques tarifaires – la tarification peut contribuer à réduire les problèmes d'accessibilité financière en distinguant les coûts de connexion ou en permettant la solidarité entre les usagers.
- Le comportement individuel des usagers – les usagers consommant beaucoup d'eau auront, toutes choses égales par ailleurs, davantage de problèmes d'accessibilité financière.

Du point de vue de l'équité d'accès, il est particulièrement important de distinguer l'accessibilité macro-financière et l'accessibilité micro-financière. L'accessibilité macro-financière concerne la part des services d'eau et d'assainissement dans le budget du ménage pour l'ensemble de la population. Cet élément est utile pour déterminer s'il existe un problème général d'accessibilité financière (le niveau de service fourni est-il trop élevé pour le niveau de développement du pays ?), ainsi que pour identifier des inégalités potentielles entre les zones géographiques (le coût de la fourniture du service est-il très variable entre les différentes régions du pays ?). Il permet donc d'orienter les politiques en matière de fourniture de service. L'accessibilité micro-financière prend en compte la part des services d'eau et d'assainissement dans le budget du ménage de certains groupes spécifiques (généralement la tranche de population à plus faible revenu, mais elle peut aussi s'appliquer aux groupes vulnérables et marginalisés). Elle permet d'identifier des groupes ayant besoin d'aide publique pour payer leur facture de services d'eau et d'assainissement, et donc d'orienter les politiques de protection sociale. Ce chapitre traite des questions d'accessibilité micro-financière.

Dans certains pays, la mesure traditionnellement prise en réponse aux questions d'accessibilité financière a été de maintenir les prix des services d'eau et d'assainissement à un niveau bas. On admet largement aujourd'hui que cette stratégie n'est pas la bonne. Si l'on ne permet pas aux fournisseurs de service d'avoir un revenu suffisant pour exploiter, entretenir et étendre les réseaux d'eau et d'assainissement, les prix bas pour tous entraînent en réalité un manque ou une mauvaise qualité d'accès pour de nombreuses personnes. En outre, maintenir des prix bas dans un souci de protection sociale est une mesure trop grossière — le gros de cette subvention implicite va aux riches et non aux pauvres — qui va à l'encontre des objectifs environnementaux, car elle envoie le mauvais message concernant l'importance des ressources en eau et peut conduire au gaspillage. C'est pour ces raisons que la politique européenne en matière d'eau décourage aujourd'hui d'imposer des prix artificiellement bas (voir cadre 6.1).



## CADRE 6.1 POLITIQUE EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'EAU : MAINTENIR LES PRIX À UN NIVEAU BAS N'EST PAS LA BONNE SOLUTION POUR RÉPONDRE AU PROBLÈME D'ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE



La Directive-cadre relative à l'eau de l'UE, adoptée en 2000, définit les principes majeurs dictant la politique en matière d'eau pour tous les pays membres de l'UE. Ces principes incluent le recouvrement des coûts des services d'eau et le principe du pollueur-payeur. En outre, ces principes découragent la mise en place de prix artificiellement bas dans une perspective d'accessibilité financière. Dans une communication sur les politiques de tarification visant à renforcer la durabilité des ressources en eau (COM/2000/0477 Final), la Commission européenne a déclaré que :

*La fixation de prix artificiellement bas pour des raisons sociales est un instrument grossier dès lors qu'il s'agit d'atteindre des objectifs en matière d'équité. Cette forme d'aide pousse en effet à gaspiller et à polluer l'eau. Ainsi, dans des situations où l'eau est utilisée d'une manière compromettant la durabilité des ressources en eau, les politiques de tarification de l'eau ne doivent pas reposer prioritairement sur des préoccupations sociales, même si ces dernières doivent être prises en compte dans la conception des nouvelles politiques de tarification. Des mesures d'accompagnement social sont d'ailleurs mieux aptes à traiter les problèmes sociaux.*

Ce chapitre étudie les autres options envisageables pour résoudre les problèmes d'accessibilité financière. Il se penche tout d'abord sur les options liées à la structure des tarifs avant de traiter des mécanismes hors tarification. Le tableau 6.1, situé à la fin de ce chapitre, présente un aperçu de l'application des différents instruments dans des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

### 6.2 RÉSOUDRE LES QUESTIONS D'ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE PAR DES MESURES TARIFAIRES

#### 6.2.1 Systèmes tarifaires progressifs

Les systèmes tarifaires peuvent servir de nombreux objectifs : la viabilité financière (recouvrement des coûts), la viabilité environnementale (réduction de la consommation en eau) et la protection sociale. Les systèmes traditionnels incluent un système forfaitaire (tous les consommateurs payent la même chose, indépendamment de leur consommation), un système de tarif unitaire (tous les consommateurs payent le même montant par m<sup>3</sup> consommé), un système de tarifs par blocs décroissants (les usagers consommant plus payent moins en moyenne par m<sup>3</sup> consommé – un système encore utilisé dans certains pays pour les industriels) et un système de tarifs par blocs croissants (également connu sous le nom de système TBC ou système tarifaire progressif). (Les liens entre les objectifs et les évolutions en matière de systèmes et structures tarifaires sont étudiés dans OCDE, 2010).

Les systèmes TBC ont gagné en popularité au cours des années et sont aujourd'hui utilisés dans de nombreux pays. Ils consistent à faire varier le prix de l'eau (le tarif) en fonction des niveaux de consommation. On définit plusieurs blocs de consommation (par ex : jusqu'à 3 m<sup>3</sup>/mois, entre 3 et 30 m<sup>3</sup>/mois et plus de 30 m<sup>3</sup>/mois). Puis, différents tarifs sont appliqués à chaque bloc, le

premier bloc ayant un prix plus bas que le deuxième, qui a un prix plus bas que le troisième, etc. Le résultat voulu est que les usagers consommant une grande quantité d'eau paieront plus par m<sup>3</sup> que ceux consommant une faible quantité d'eau, ce qui encourage à réduire la consommation d'eau.

Le système TBC peut parfois contribuer à l'accessibilité financière pour une partie de la population. Par exemple, si dans une ville donnée, le tarif unitaire doit être de 2 EUR/m<sup>3</sup> pour obtenir la viabilité financière du service mais que ce tarif pose des problèmes d'accessibilité financière, il serait possible de mettre en place un système TBC dans lequel le premier bloc fournissant l'eau nécessaire pour les besoins « essentiels »<sup>6</sup> serait à un prix réduit (par exemple 3 m<sup>3</sup>/mois à 1 EUR/m<sup>3</sup>), puis le deuxième bloc défini pour une consommation « normale » d'eau au-delà des besoins strictement essentiels serait à un prix équivalent au coût moyen de la fourniture de service (soit 2 EUR/m<sup>3</sup>) et enfin le troisième bloc pour une consommation « extravagante » d'eau (pour les foyers avec piscine ou jardin par exemple) serait à un prix pénalisant de 3 EUR/m<sup>3</sup>. Ainsi, les revenus provenant du troisième bloc viendraient compenser le fournisseur pour les revenus plus faibles provenant du premier bloc. De fait, les foyers qui limitent leur consommation au premier bloc ont leur facture d'eau subventionnée par les usagers consommant une grande quantité d'eau. Dans certains pays, les foyers avec une faible consommation sont surtout les plus pauvres, mais ce n'est pas nécessairement le cas dans la plupart des pays.

La mise en place d'un premier bloc de consommation gratuit est une variante du système qui est appliquée, par exemple, dans la région flamande de Belgique (voir cadre 6.7).

Cependant, les TBC ont quelques limites du point de vue de l'accessibilité financière. Tout d'abord, dans la plupart des pays, il est probable qu'une part de la population (même très petite) n'ait

<sup>6</sup> Il est important de définir ce bloc en fonction des besoins minimums de l'homme, de façon à garantir dans tous les cas la fourniture du volume minimum d'eau nécessaire pour protéger la santé. Les directives de l'OMS suggèrent de fournir un minimum de 25 litres par personne et par jour et recommande 50 litres par personne et par jour pour assurer une hygiène minimale.

pas les moyens de payer même le prix réduit du premier bloc (à moins qu'il soit extrêmement bas ou à zéro). Ensuite, les foyers avec de nombreux membres (familles nombreuses) peuvent être fortement pénalisés par ce système. Enfin, les TBC requièrent la mise en place de compteurs individuels. Or, dans de nombreux pays, le système de compteurs n'existe pas ou un seul compteur dessert plusieurs foyers. Toutefois, ce système reste un instrument utile, malgré ses limites s'appliquant aux foyers qui ont besoin d'une aide, notamment les foyers nombreux avec un faible revenu qui ont une consommation d'eau à hauteur du deuxième bloc. En revanche, cela souligne le besoin de le combiner avec des mesures de protection sociale.



### 6.2.2 Autres subventions croisées entre les usagers

Les fournisseurs de services d'eau et d'assainissement desservent généralement différents types d'usagers : des usagers résidentiels, commerciaux et industriels. Par conséquent, une des options possibles pour réduire la part des factures d'eau et d'assainissement dans le budget des ménages est de les faire subventionner par les autres catégories. Certains pays de la région CEE appliquent des prix différents aux différentes catégories d'usagers, dont l'Andorre, la Pologne, le Portugal et l'Ouzbékistan. Il est important de noter qu'une structure de prix différenciée n'implique pas toujours des subventions croisées. Dans de nombreux pays, toutes les catégories d'usagers sont subventionnées ; la structure de prix différenciée signifie seulement que certains usagers sont davantage subventionnés que d'autres.

La conception des structures tarifaires permet également d'autres possibilités de subventionnement croisé entre les foyers. Par exemple, en supprimant les coûts ponctuels de raccordement au réseau (les foyers n'étant pas connectés reçoivent une subvention pour la raccordement) et augmentant les forfaits mensuels en contrepartie (tous les foyers contribuent ainsi à financer la subvention de raccordement).

### 6.2.3 Tarification sociale

Les tarifs sociaux sont les tarifs créés pour des groupes sociaux spécifiques (taux préférentiels). Ils coexistent avec le système tarifaire appliqué à la majorité de la population. Quel que soit le système général en place (comme un système progressif), il est probable qu'une part de la population n'aura pas les moyens de payer la facture d'eau et d'assainissement. La tarification sociale vise explicitement à résoudre les problèmes d'accessibilité micro-financière.

Un aspect essentiel des tarifs sociaux est que les critères pour y avoir droit doivent être clairs, vérifiables et faciles à adapter aux tarifs normaux. Le principe d'un système de tarification sociale est d'adapter le prix de la consommation d'eau aux caractéristiques socioéconomiques de l'utilisateur. Par contraste, un système de tarification progressive tient uniquement compte du niveau de consommation. Une tarification différenciée pour toute une catégorie d'utilisateurs (par ex : subventions croisées pour les foyers provenant des industriels) ne constitue pas une tarification sociale.

Les caractéristiques socioéconomiques (critères) prises en compte pour l'application d'une tarification sociale sont généralement liées à :

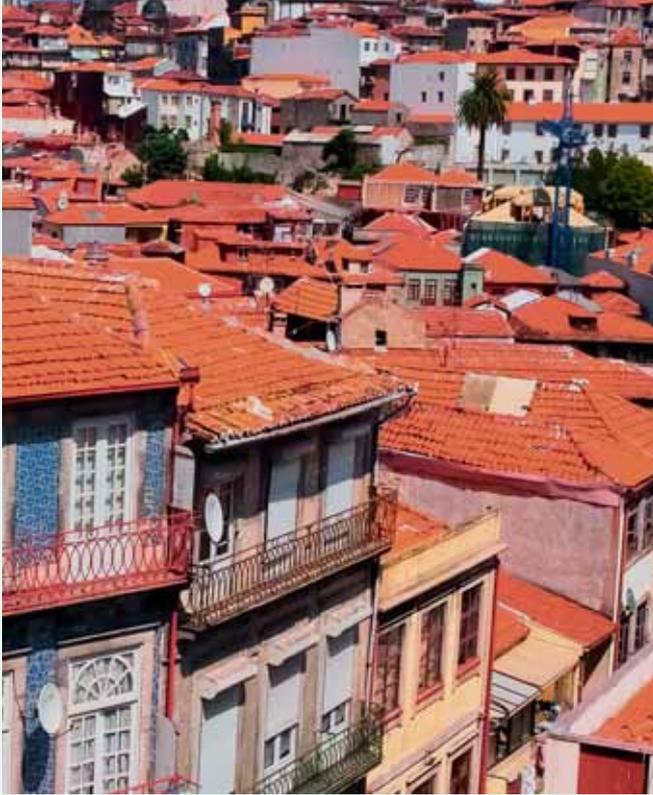
- **Le revenu du ménage.** Il s'agit du critère le plus fréquent pour la mise en place de taux préférentiels. Dans la région paneuropéenne, les exemples incluent la Flandre (Belgique), le Portugal, la Serbie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine.
- **La taille du foyer.** Plusieurs pays ont mis en place des tarifs préférentiels pour les familles nombreuses, souvent en raison du fait que les systèmes progressifs les pénalisent. Dans la région, les exemples incluent la Belgique, la Grèce, le Luxembourg, le Portugal et l'Espagne.
- **L'état de santé, le handicap ou l'âge.** Dans la région paneuropéenne, les exemples de pays pratiquant des tarifs préférentiels en fonction de l'état de santé, du handicap ou de l'âge incluent le Royaume-Uni (pour les personnes souffrant de maladies définies), l'ancienne République yougoslave de Macédoine (pour les personnes en situation de handicap), la République de Moldova (pour les victimes de la catastrophe de Tchernobyl) et la Belgique (pour les personnes percevant une allocation de handicap ou de vieillesse).

Il existe plusieurs options pour mettre en place une tarification sociale, notamment :

- Subvention ou prise en charge complète des frais de raccordement
- Subvention ou prise en charge complète des charges fixes
- Subvention ou prise en charge complète des frais de consommation (généralement limitée à une certaine quantité d'eau, qui correspondrait au premier bloc dans les systèmes TBC)
- Une combinaison des mesures ci-dessus

Il existe deux grandes options pour le financement des tarifs sociaux :

- **Subventionnement croisé des autres usagers.** Il s'agit de l'option la plus fréquemment utilisée. Le fournisseur de service reçoit l'autorisation par les autorités compétentes d'appliquer des prix plus élevés à tous les usagers afin de compenser la perte financière entraînée par la tarification sociale.
- **Subventions publiques financées par les impôts généraux.** Cette option implique un transfert financier entre une autorité publique (locale ou nationale) et une compagnie d'eau afin de compenser la perte de revenus.



### CADRE 6.2 PORTUGAL : AMÉLIORATION DE L'ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE PAR LE SYSTÈME TARIFAIRE

#### La solidarité entre foyers connectés et non connectés à travers le système tarifaire

Au Portugal, l'augmentation du nombre de connexions au réseau de traitement des eaux usées est plus lente que prévue. Une enquête réalisée par l'ERSAR, l'autorité de l'eau, indique que cela pourrait être dû au coût élevé du raccordement. Si, en moyenne, cette somme ne représente que 26 % du revenu mensuel des ménages, pour certains ménages à faible revenu, le coût de la connexion dans certaines municipalités peut atteindre le triple de leur revenu mensuel. Afin d'y remédier, l'ERSAR a recommandé que les fournisseurs de service suppriment les frais de connexion et compensent cette perte de revenu en augmentant progressivement la part fixe du tarif sur cinq ans. Ainsi, tous les usagers contribuent à la connexion des foyers non desservis.

#### Introduction de tarifs sociaux par les municipalités

Des analyses effectuées avec des données de 2007 montrent qu'il n'y a pas de problème majeur d'accessibilité macro-financière au Portugal. Au niveau municipal, le prix de 10 m<sup>3</sup> d'eau et des services d'assainissement représente 0,39 % du revenu moyen des ménages pour l'eau et 0,17 % pour le

traitement des eaux résiduaires, avec un maximum de 0,99 % pour l'eau et 0,81 % pour les eaux résiduaires dans les municipalités les plus chères. Cependant, l'ERSAR recommande la mise en place d'une tarification sociale dans chaque municipalité. Celle-ci consisterait à exempter les personnes concernées de la part fixe du tarif et à appliquer le taux réduit du premier bloc (0 m<sup>3</sup>-5 m<sup>3</sup>) au deuxième bloc (5 m<sup>3</sup>-15 m<sup>3</sup>). L'ERSAR propose également que les municipalités appliquent des réductions aux familles nombreuses afin de compenser le coût des blocs croissants.



### CADRE 6.3 POLOGNE : INTRODUCTION VOLONTAIRE DE TARIFS SOCIAUX

AQUA SA est l'une des quelques 800 compagnies d'eau et de traitement des eaux usées en Pologne. Au début des années 2000, AQUA SA, qui approvisionne 300 000 personnes en eau, a introduit volontairement un tarif réduit pour les foyers à faible revenu. Les critères d'éligibilité sont les mêmes que ceux appliqués par les services municipaux pour l'allocation d'autres prestations sociales, maintenant les coûts administratifs à un niveau bas. À l'heure actuelle, les foyers éligibles payent 0,01 EUR pour 2 m<sup>3</sup> d'eau distribuée et d'eaux usées collectées ; au-delà de ce seuil, la consommation est facturée au prix normal, soit 1 EUR/m<sup>3</sup> pour l'eau et 1 EUR/m<sup>3</sup> pour les eaux résiduaires. Le coût estimé (en termes de manque-à-gagner) du tarif social est d'environ 0,3 millions d'EUR, soit environ 1 % du revenu total de la compagnie. En outre, en partie grâce au tarif social, AQUA SA bénéficie d'un taux de recouvrement des factures de 97 %, un pourcentage bien supérieur à la plupart des autres compagnies. Toutefois, il n'est pas obligatoire en Pologne de mettre en place un tarif social, et malgré son coût réduit et ses avantages potentiels, aucune autre compagnie ne semble en avoir introduit un.

### 6.3 RÉSOUDRE LES QUESTIONS D'ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE PAR DES MESURES DE PROTECTION SOCIALE

Dans la plupart des pays de la région paneuropéenne, c'est l'État (c'est-à-dire les contribuables) et non les fournisseurs de service (c'est-à-dire les usagers) qui subventionne la consommation d'eau des foyers à faible revenu. Si cela peut être réalisé par le biais d'une tarification sociale, dans la plupart des cas ce subventionnement est généré par des mesures de protection sociale. Il s'agit de mesures non tarifaires visant à aider les foyers à payer le coût des services d'eau et d'assainissement. Elles sont non tarifaires car elles ne sont pas liées à la structure tarifaire ou au taux tarifaire. Cette catégorie inclut à la fois des mesures préventives et des mesures curatives.

**Mesures préventives.** Les mesures préventives sont celles visant à aider les foyers à ne pas être en retard dans leurs paiements des services d'eau et d'assainissement (et donc à leur éviter de contracter des dettes). Ce type d'aide peut être acheminé de trois façons différentes :

- *Transfert financier à destination de l'utilisateur*, qui doit donc utiliser l'argent pour payer au fournisseur de service le montant de la facture d'eau et d'assainissement. Le cadre 6.4 présente l'exemple de l'Ukraine, où l'aide financière est soumise à la

condition que l'utilisateur n'ait pas déjà des factures impayées (dettes d'eau).

- *Transfert financier à destination du fournisseur de service*, qui répercute ensuite l'aide financière en réduisant la facture reçue par l'utilisateur. Le cadre 6.5 présente l'exemple de la France, où l'aide financière apportée par les conseils régionaux est complétée par d'autres sources de financement. Le cadre 6.6 décrit les efforts supplémentaires réalisés par la ville de Paris.
- *Transfert financier virtuel à destination de l'utilisateur*. En France, l'autorité de l'eau dans la région parisienne (le Syndicat des Eaux d'Ile-de-France) a créé un système dans lequel les bénéficiaires ayant droit à la subvention reçoivent un bon d'une certaine valeur monétaire qu'ils ne peuvent utiliser que pour payer la facture d'eau et d'assainissement.

**Mesures curatives.** Les mesures curatives sont celles visant à aider les foyers à rembourser leurs dettes d'eau. Dans de nombreux pays, quand un foyer cesse de payer sa facture d'eau et d'assainissement, le fournisseur de service a la possibilité de le déconnecter du réseau. Cela a contribué aux taux élevés de paiement constatés dans les pays d'Europe occidentale – les sommes facturées par les fournisseurs de service correspondent presque parfaitement aux sommes perçues. Mais il existe un

#### CADRE 6.4 UKRAINE : CIBLAGE DES SUBVENTIONS AU LOGEMENT



En Ukraine, la transition d'une planification centralisée vers une économie de marché a conduit à une rapide augmentation des tarifs des services communaux (dont l'eau et l'assainissement) et donc à d'importants problèmes d'accessibilité financière pour de nombreuses familles pauvres. En 1992, les usagers ne payaient qu'environ 4 % des coûts des services communaux, l'État payant les 96 % restants directement aux fournisseurs. En 2001, les tarifs des services communaux avaient été multipliés par 1,5 million (dans la même période, l'inflation avait été multipliée « uniquement » par 89 000).

En 1995, le gouvernement a adopté un programme de subventions au logement qui fixait un plafond de dépenses liées au logement – 20 % du revenu pour les foyers avec des membres actifs et 15 % du revenu pour les retraités et les étudiants – et versait aux entreprises de service public la différence entre le plafond de paiement et le coût de la fourniture du service. En plus de la distribution d'eau et de l'assainissement, les dépenses liées au logement (services communaux) incluent le loyer, l'électricité, le gaz naturel, le chauffage et la gestion des déchets. En 2010, ces plafonds ont été réduits à 15 % et 10 % respectivement, et la procédure pour recevoir la subvention a été simplifiée.

Les fonds servant à financer ces subventions sont identifiés dans le budget national comme des dépenses de protection sociale et transférés aux gouvernements locaux pour leur gestion. Une condition clé pour permettre aux familles de recevoir la subvention est de ne pas avoir contracté de dettes de services communaux. En 2001, 2,3 millions de familles (14 % du total) recevaient des subventions au logement. En 2011, 1,3 million de familles recevront ces subventions au logement, à une moyenne de 2 738 UAH (environ 340 USD) par famille. Comme les subventions au logement ciblent en réalité les familles à faible revenu, la réforme du programme de subventions du début des années 1990 fait que les familles à revenu élevé contribuent aujourd'hui bien plus au financement des services communaux. Les règles d'attribution des subventions et l'évaluation des revenus des ménages ont été améliorées au cours des années. Un certain nombre d'autres améliorations à apporter au système de subventions au logement ont notamment été proposées, incluant des inspections et l'intégration des subventions au logement à d'autres instruments de protection sociale.

Des programmes similaires de subventions au logement ont été développés en Biélorussie, au Kazakhstan, au Kirghizistan et dans la Fédération de Russie.

### CADRE 6.5 FRANCE : LE FONDS DE SOLIDARITÉ POUR LE LOGEMENT

La France a décidé qu'au lieu de mettre en place un fonds uniquement consacré aux services d'eau, il serait préférable de regrouper toutes les aides financières aux foyers dans l'incapacité de payer leurs dépenses liées au logement. En 2004, une loi a imposé aux départements de mettre en place un fonds de solidarité pour le logement. Depuis 2011, toutes les réglementations sont en vigueur. Le Fonds de solidarité pour le logement reçoit des contributions des entreprises de service public (fournisseurs d'électricité, de gaz, de services de télécommunication et d'eau), des organismes de logement social et des autorités locales. Les fournisseurs de services d'eau et d'assainissement peuvent verser volontairement jusqu'à 0,5 % de leurs profits dans le fonds. Pour recevoir une aide du fonds, les foyers doivent en faire la demande. Le fonds attribue les aides aux foyers dans le besoin en fonction de critères convenus entre les autorités locales et les compagnies d'eau, en tenant compte du revenu du ménage (attesté par les services sociaux). Pour les ménages recevant une facture d'eau personnelle, l'aide prend la forme d'une réduction de cette facture. Pour les ménages ne recevant pas de facture d'eau personnelle (parce qu'ils vivent dans un immeuble sans compteur individuel), l'aide prend la forme d'une réduction des charges communales. Le fonds de solidarité connaît des difficultés de mise en œuvre. Tout d'abord, étant donné qu'il y a 30 000 fournisseurs de services d'eau et d'assainissement en France, les coûts administratifs entraînés par la signature de 30 000 accords entre les autorités locales et les fournisseurs ne sont pas négligeables. Ensuite, tous les départements français ne disposent pas des informations nécessaires concernant les bénéficiaires potentiels. Cependant, en 2008, le fonds de solidarité pour le logement a récolté 307 millions d'euros, dont 9,7 millions ont été utilisés pour aider les ménages à payer leur facture d'eau.



### CADRE 6.6 MESURES PRÉVENTIVES – LE CAS DE PARIS

Le prix moyen de l'eau à Paris est de 3,1 EUR/m<sup>3</sup>, ce qui entraîne des difficultés financières pour certains ménages. Consciente de ce problème, la ville de Paris a adopté un objectif d'accès à l'eau à un prix abordable. Afin d'y parvenir, la ville a fixé un seuil d'accessibilité financière à 3 % du revenu du ménage et a décidé d'allouer une partie du budget de la ville au financement d'allocations pour l'eau. En 2010, ces allocations devaient profiter à 44 000 foyers, pour un montant moyen de 114 euros par foyer. Cette allocation est complémentaire avec les autres allocations locales et nationales pour le logement.

risque que certains foyers ne pouvant réellement pas payer leur facture d'eau et d'assainissement soient ainsi privés d'accès. Des exemples de ces mesures curatives sont les dispositifs de garantie de paiement mis en place en Allemagne et en France. En revanche, un inconvénient possible de ces mécanismes est qu'en raison de leur complexité administrative, les coûts de fonctionnement soient supérieurs aux aides perçues par les bénéficiaires (Verges, 2011).

En outre, il existe d'autres mesures non tarifaires visant à garantir que des raisons financières ne privent pas certains foyers d'accès à ces services (par exemple, des subventions pour la connexion) ou ne forcent pas ces foyers à perdre l'accès (par exemple, interdictions de déconnecter).

- *Interdictions de déconnecter.* Certains pays interdisent aux fournisseurs de service de déconnecter les usagers du réseau d'eau et d'assainissement quand ceux-ci ne règlent pas leurs dettes d'eau (par ex : Autriche, Lettonie, Suisse, Royaume-Uni). Toutefois, afin d'éviter d'encourager les personnes ayant les moyens à ne pas payer, les fournisseurs ont souvent le droit de réduire l'approvisionnement en eau à une quantité minimale et/ou à certains moments de la journée. Dans plusieurs

villes suisses, la déconnexion est légalement possible en cas de malhonnêteté de l'utilisateur, mais requiert l'approbation officielle du conseil municipal.

- *Subventions pour la connexion.* Dans certains cas, le problème n'est pas que la facture d'eau et d'assainissement est trop élevée, mais que le coût de connexion est trop élevé. La partie précédente analysait les possibilités de subventionnement croisé entre les usagers par des changements de tarif (voir l'exemple du Portugal dans le cadre 6.2). Une autre option est que l'État subventionne les coûts de connexion, comme c'est le cas en Lettonie par exemple.

Certains pays ont mis en place des institutions spécialisées dans la gestion des aides de protection sociale pour l'eau et l'assainissement, souvent appelées fonds sociaux pour l'eau. Ces fonds peuvent être mis en place et gérés à différents niveaux administratifs : national (par ex. la Hongrie), régional (par ex. la région wallonne de Belgique) ou local (par ex. la ville de Bruxelles). Quand le fonds est géré au niveau régional ou au niveau des bassins versants, il est souvent financé par des taxes prélevées sur les services d'eau. Quand le fonds est local, il est souvent financé par les impôts locaux à travers le budget

général de la municipalité. Certains fonds sociaux sont gérés par des compagnies de distribution d'eau, mais dans ces cas-là, les compagnies sont le plus souvent publiques (comme en Flandre). En France, le Fonds de solidarité pour le logement, géré au niveau départemental (entre le niveau municipal et régional), est en partie financé par les services publics d'eau (voir cadre 6.5). Le cadre 6.7 présente l'expérience de la région wallonne de Belgique. La plupart des fonds sociaux pour l'eau sont spécifiquement mis en place pour couvrir les factures impayées.

L'aide au paiement des services d'eau et d'assainissement peut faire partie d'un programme d'aide plus large. Il existe plusieurs cas où l'aide n'est pas spécifique à l'eau et à l'assainissement, mais s'applique plutôt à l'ensemble des dépenses ménagères. Par

exemple, en Ukraine (voir cadre 6.4), une seule facture est émise pour plusieurs services municipaux (chauffage, gaz, électricité et eau) ; par conséquent, les aides sociales visent l'ensemble des dépenses liées au logement.

Les mesures de protection sociale peuvent présenter certains avantages par rapport à la tarification sociale. Un tarif préférentiel (tarification sociale) réduit l'incitation à conserver l'eau, tandis qu'un transfert financier (mesure de protection sociale) ne modifie pas l'incitation créée par la structure des prix. Enfin, les mesures de protection sociale comme la tarification sociale requièrent une infrastructure administrative de protection sociale afin d'identifier les personnes éligibles aux aides sociales et d'acheminer les ressources financières.

### **CADRE 6.7 BELGIQUE : PLUSIEURS APPROCHES POUR TRAITER LES QUESTIONS CROISSANTES D'ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE**

Conserver le prix de l'eau à un niveau abordable pour tous devient de plus en plus difficile en Belgique. La législation garantit le droit à la connexion à un réseau public de distribution d'eau existant. Tous les frais liés à l'eau potable (y compris la collecte et le traitement des eaux usées) sont inclus dans une unique facture d'eau, permettant aux usagers de comprendre le coût réel de l'eau. Cependant, la facture d'eau est en augmentation constante depuis plusieurs années (de 50 % environ entre 2005 et 2010) suite à d'importants investissements réalisés par les compagnies d'eau en matière de traitement des eaux usées afin de se conformer aux objectifs environnementaux de l'UE. De fait, les frais d'assainissement représentent déjà 45 % de la facture totale d'eau en Wallonie et 55 % en Flandre. Les régions de Flandre et de Wallonie adoptent différentes approches dans le but de résoudre ce problème.



Afin d'assurer l'accessibilité financière, la Flandre a adopté deux mesures. Premièrement, une attribution gratuite d'une certaine quantité d'eau pour tous. En effet, la loi flamande oblige les compagnies d'eau à fournir gratuitement 15 m<sup>3</sup> d'eau potable par an à chaque personne ayant un logement connecté. Cette mesure garantit que chaque personne de la région, qu'elle soit riche ou pauvre, aura gratuitement accès à l'eau nécessaire pour ses besoins essentiels (40 litres par jour), ce qui représente environ 30 % du total d'eau potable distribuée. Afin de couvrir le coût de la production et de la distribution de l'eau gratuite, les tarifs pour les volumes excédant 15 m<sup>3</sup> ont été augmentés. Ainsi, les grands consommateurs payent un coût plus élevé et le système tarifaire à blocs fortement croissants incite à une utilisation plus raisonnable (réduite) de l'eau dans un esprit de durabilité des ressources. Il faut noter toutefois qu'une redevance fixe de souscription est toujours à verser par les usagers, ainsi que le coût de la collecte et du traitement de toutes les eaux usées (y compris celles correspondant aux 15 m<sup>3</sup> distribués gratuitement). La deuxième mesure est la mise en place d'exemptions de frais d'assainissement pour les familles à faible revenu. Les échanges de données entre les agences (le registre national, les entités distribuant les prestations sociales et les compagnies d'eau) permettent d'attribuer les exemptions de façon automatique, sans que le bénéficiaire ait besoin d'en faire la demande. Près de 200 000 familles ont ainsi bénéficié d'une exemption de frais d'assainissement en 2010. Comme indiqué au cadre 4.6, le coût global de l'assainissement est en partie subventionné par le gouvernement afin d'assurer l'accessibilité financière des services d'assainissement pour tous.

La Wallonie, de son côté, a mis en place des fonds sociaux pour l'eau afin d'aider les ménages à payer leurs dettes d'eau. Ceux-ci ont d'abord été lancés par les plus grands fournisseurs de services d'eau à la fin des années 1990, puis ils ont été généralisés par une loi de 2004 à tous les fournisseurs. À l'heure actuelle, les fonds sociaux pour l'eau gèrent environ 2 millions d'euros par an. Sur cette somme, 85 % au moins est employée pour subventionner les factures d'eau de 11 000 familles. Les ressources sont attribuées aux municipalités en fonction de plusieurs critères, tels que le nombre d'usagers dans la municipalité et le nombre de consommateurs ayant des difficultés à payer leur facture d'eau. Cette mesure nécessite des services sociaux forts au niveau municipal, étant donné qu'ils sont chargés d'évaluer la situation financière des ménages en retard dans leurs paiements. C'est pourquoi 9 % au moins des ressources sont allouées au financement des coûts de fonctionnement des services sociaux municipaux. Par contraste, les coûts de fonctionnement du fonds lui-même sont très faibles, soit un maximum de 1 %. Le reste des fonds est alloué au financement des travaux à réaliser sur les logements (tels que la réparation de fuites ou l'installation d'économiseurs d'eau). Le revenu des fonds sociaux pour l'eau est généré par la facturation d'un supplément de 0,0125 euro par m<sup>3</sup> vendu. Ainsi, le coût est transparent pour les consommateurs, et comme les contributions au fonds sont proportionnelles à la consommation d'eau, les ménages les plus riches sont ceux qui contribuent le plus.

TABLEAU 6.1 Mesures visant à assurer l'accessibilité financière de l'eau potable pour les usagers domestiques

	Importantes subventions (a)	Baisse de la TVA (b)	Baisse du TEU (c)	Tarif progressif (d)	Tarifification sociale (e)	Aide ciblée (f)	Interdiction de déconnecter (g)	Bloc gratuit (h)	Pas de compteur (i)	Pas de forfait (j)	Aide au revenu (k)
Autriche					○		○			○	○
République tchèque	○	○								○	○
Danemark							○		○		○
Finlande						○					○
France		○		O/N (l)		○	○				○
Allemagne		○					○				○
Grèce	○			○	○						○
Hongrie	○				○	○				○	○
Islande							○		○		○
Irlande	○						○	○	○	○	○
Norvège							○		○		○
Pologne	○	○								○	○
Portugal	○	○		○	○						○
Slovaquie	○										○
Espagne	○	○		○	○						○
Suède							○				○
Suisse	○	○					○				○
Turquie	○			○							○
Royaume-Uni (m)		○			○	○	○		○		○

- NOTES**
- (a) Subventions pour la distribution d'eau et/ou l'assainissement supérieures à 30 % des coûts de service (y compris investissement).
  - (b) Taxe sur la valeur ajoutée appliquée à l'eau inférieure au taux habituel.
  - (c) Réduction de la taxe pour le traitement des eaux usées (TEU) ou autres frais liés à l'eau pour les personnes pauvres
  - (d) Tarifification progressive de l'eau à application générale.
  - (e) Tarifification sociale pour l'eau (prix réduit pour certains groupes d'utilisateurs).
  - (f) Aides ciblées, c'est-à-dire subventions ou remises de dettes pour l'eau distribuée aux personnes pauvres.
  - (g) Pas de déconnexion du réseau de distribution d'eau pour les personnes pauvres avec des factures d'eau ou des impôts municipaux impayés.
  - (h) Mise en place d'un premier bloc à prix zéro pour les personnes pauvres ou tous les usagers.
  - (i) La distribution d'eau aux logements individuels n'est pas comptabilisée par un compteur dans la plupart des cas (tarif fixe par foyer).
  - (j) Uniquement redevance proportionnelle.
  - (k) Aide au revenu pour les personnes pauvres.
  - (l) Oui/Non : utilisé, mais pas fréquemment.
  - (m) Angleterre et Pays de Galles uniquement.

# RÉFÉRENCES

Agence française de développement and Programme Solidarité Eau (2010). Bilan et caractérisation de la coopération décentralisée dans le secteur Eau et Assainissement. Paris. Disponible sous [http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PORTAILS/SECTEURS/EAU\\_ET\\_ASSAINISSEMENT/pdf/afd\\_pseau\\_bilan\\_coopdeceau\\_juin10.pdf](http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PORTAILS/SECTEURS/EAU_ET_ASSAINISSEMENT/pdf/afd_pseau_bilan_coopdeceau_juin10.pdf).

Bodík, I., E. Fatulova, M. E. Matuska and R. M. Zvara (2010). *Study of alternative solutions for waste water treatment in Richnava local municipality*. Bratislava: AEPRESS, Global Water Partnership Central and Eastern Europe.

Carrasco Mantilla, William (2011). Políticas públicas para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en las áreas rurales. Project document LC/W.388. Santiago de Chile, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Disponible sous <http://www.eclac.org/dnri/>.

European Environment Agency (2007). *Europe's Environment — The Fourth Assessment*. State of the environment report No. 1/2007. Copenhagen.

Commission européenne (2007). Joint Report on Social Protection and Social Inclusion. Joint Staff Working Document SEC(2007) 329. Brussels. Disponible sous [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2007/joint\\_report/sec\\_2007\\_329\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/joint_report/sec_2007_329_en.pdf).

Eurostat (2010). *Combating poverty and social exclusion – A statistical portrait of the European Union 2010*. Disponible sous [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-EP-09-001](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-EP-09-001).

Kim, M. (2010). Economic barriers to the realization of the basic human right to water. Document de base pour la deuxième rencontre des Parties au Protocole sur l'eau et la santé, Bucharest, 23 – 25 novembre 2010.

Organisation de coopération et de développement économiques (2010). *Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services*. Paris.

Haut-Commissariat aux droits de l'homme, Organisation mondiale de la santé (2008). Le droit à la santé. Fiche d'information 31. Genève, Suisse. Disponible sous [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet31\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet31_fr.pdf).

Haut-Commissariat aux droits de l'homme, ONU-Habitat, Organisation mondiale de la santé (2010). Le droit à l'eau. Fiche d'information n° 35. Genève, Suisse. Disponible sous [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet35\\_Fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet35_Fr.pdf).

Smets, Henri (2008). De l'eau potable à un prix abordable: la pratique des États. Document d'études. Académie de l'Eau. Disponible sous [http://www.economie.eaufrance.fr/IMG/pdf/eau\\_potable\\_prix\\_abordable.pdf](http://www.economie.eaufrance.fr/IMG/pdf/eau_potable_prix_abordable.pdf).

Document de base pour le groupe de rédaction ad-hoc pour l'accès équitable à l'eau et à l'assainissement dans le cadre du Protocole sur l'eau et la santé.

Verges, Jean-François (2011). Servicios de agua potable y alcantarillado: lecciones de las experiencias de Alemania, Francia e Inglaterra. Project document LC/W.334-P/E. Santiago de Chile: United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Disponible sous <http://www.eclac.org/dnri/>.

World Health Organization (2010). *UN-Water Global Annual Assessment of Sanitation and Drinking Water — Targeting Resources for Better Results*. Genève, Suisse. Disponible sous [http://www.unwater.org/activities\\_GLAAS2010.html](http://www.unwater.org/activities_GLAAS2010.html).

Organisation mondiale de la Santé (2011). *Rapport mondial sur le handicap*. Genève, Suisse. Disponible sous [http://www.who.int/disabilities/world\\_report/2011/fr/index.html](http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/fr/index.html).

Organisation mondiale de la Santé-UNICEF (2010). *Rapport 2010 sur les progrès en matière d'assainissement et d'alimentation en eau*. Genève, Suisse. Disponible sous [http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/publications/9789241563956/fr/index.html](http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/9789241563956/fr/index.html)

World Bank (2005). *Growth, Poverty and Inequality: Eastern Europe and the former Soviet Union*. Washington, D.C. Disponible sous <http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/complete-eca-poverty.pdf>

World Bank (2011). *World Development Indicators*. Washington, D.C. Disponible sous <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.



*Le message général de ce document est que nous avons à notre disposition les instruments politiques pour s'assurer que les progrès majeurs qui sont réalisés pour garantir l'accès universel à l'eau et à l'assainissement ne soient pas faits aux dépens des populations qui nécessitent une attention particulière et qui ne doivent pas être mis à la fin de la « file d'attente ».*

# AUCUN LAISSÉ-POUR-COMPTÉ

## BONNES PRATIQUES POUR UN ACCÈS ÉQUITABLE À L'EAU ET À L'ASSAINISSEMENT DANS LA RÉGION PANEUROPÉENNE

Le Protocole sur l'eau et la santé stipule qu'« un accès équitable à l'eau et à l'assainissement, adéquat du point de vue aussi bien quantitatif que qualitatif, devrait être assuré à tous les habitants, notamment aux personnes défavorisées ou socialement exclues ». En outre, « une attention spéciale devrait être accordée à la protection des personnes particulièrement vulnérables face aux maladies liées à l'eau ».

En 2010, l'Assemblée générale de l'ONU et le Conseil des droits de l'homme ont reconnu l'accès à l'eau et à l'assainissement comme un droit de l'homme. Afin de remplir leurs obligations relatives aux droits de l'homme, ainsi que les obligations imposées par le Protocole sur l'eau et la santé, les gouvernements doivent accorder une attention particulière à la mise en place d'un accès équitable à l'eau et à l'assainissement pour l'ensemble de la population.

Cette publication présente des bonnes pratiques et des enseignements provenant de toute la région paneuropéenne relatifs aux politiques et aux mesures à mettre en œuvre afin de parvenir à un accès équitable à l'eau et à l'assainissement. Elle distingue trois dimensions clés concernant l'équité de l'accès : les disparités d'ordre géographique, les obstacles spécifiques rencontrés par les populations vulnérables et marginalisées, ainsi que les problèmes d'accessibilité financière. Pour chacune de ces dimensions, le document présente plusieurs options de politiques visant à lutter contre les inégalités d'accès.

Les exemples présentés dans cette publication ont pour but de soutenir et d'encourager les acteurs politiques et les décideurs au niveau local et national ainsi que les opérateurs publics et privés, les organisations non gouvernementales, les donateurs internationaux et d'autres acteurs concernés afin qu'ils évaluent et, le cas échéant, reproduisent ou adaptent des approches existantes et mettent en place de nouvelles mesures, pour un accès équitable à l'eau et à l'assainissement. Cette publication vise également à inspirer les professionnels, les organisations de la société civile et les entreprises du secteur privé quant au rôle qu'ils peuvent jouer et aux actions qu'ils peuvent mener pour un accès équitable à l'eau et à l'assainissement.

Le secrétariat commun CEE/OMS-Europe au Protocole sur l'eau et la santé adresse ses remerciements au Ministère français du travail, de l'emploi et de la santé pour son soutien à la préparation de cette publication.



<http://www.unece.org/env/water>

USD 18  
ISBN 978-92-1-216530-1



Copyright© Nations Unies, 2012 - Tous droits réservés

Printed at United Nations, Geneva  
GE.12-20630 – February 2012 – 500

ECE/MP.WH/6

United Nations publication  
Sales No. F.12.II.E.5