

Droit à l'accès à l'eau potable Aspects économiques, institutionnels et pratiques¹

Gérard Payen

*Membre du Conseil pour l'Eau et l'Assainissement du Secrétaire Général des Nations Unies,
Membre du panel international présidé par M. Camdessus pour « Financer l'Eau pour Tous »
Président du Comité International de l'ASTEE, l'association des professionnels français de l'eau*

ABSTRACT

Defining the right to access to drinking water requires identifying the public authority that is responsible for its realisation. This paper argues that in reality it means even more than that. It is also necessary to precisely define the obligations of this public authority and the legal and financial means that it can mobilize. Furthermore, there are numerous practical questions that have to be resolved to ensure the "delivery" of the right. These questions cover legal, institutional, technical, economic, social and other issues, which can vary widely within a community. Conflicts and inconsistencies between these issues and between people in different circumstances can lead to unintended consequences. In particular, tariff design and the conception and application of subsidy systems need careful attention. They require practical understanding that takes account of the need to ensure that water really reaches all the people.

Keywords: right, water, access to water, general comment 15, public authority, tariff, subsidy, solidarity, rising-block tariffs

Le droit à un accès satisfaisant à l'eau potable est essentiel, il correspond à un besoin vital. Pourtant, au XXI^{ème} siècle, 1 homme sur 5 n'en bénéficie pas. Pire, malgré tous les efforts entrepris, le nombre de personnes ne disposant pas d'un tel accès ne diminue pas. Il reste toujours au-dessus du milliard.

Selon les estimations officielles, la réalisation de l'Objectif du Millénaire pour le Développement défini par les Nations Unies pour l'eau potable nécessite de créer un accès satisfaisant à l'eau pour 1, 6 milliard de personnes dont 1 milliard sont des urbains et 600 millions des ruraux.

En 2002, les juristes chargés de l'interprétation de l'accord international relatif aux Droits économiques, sociaux et culturels ont considéré que les 146 pays signataires sont engagés à respecter le droit à l'accès à l'eau potable. Leur Observation Générale n°15 précise le contenu général de ce droit².

Sa réalisation nécessite d'organiser dans chaque pays reconnaissant ce droit les conditions de sa mise en œuvre concrète. C'est l'objet de la présente note. Elle détaille les nombreux aspects pratiques, institutionnels ou économiques à prendre en compte dans la législation pour permettre la réussite d'une politique d'accès à l'eau.

¹ Texte augmenté conformément au prononcé du 29 septembre

² Observation Générale n° 15

www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/a5458d1d1bbd713fc1256cc400389e94?Opendocument

1. Un droit indissociable d'un devoir

Le droit à l'accès à l'eau potable est souvent exclusivement perçu comme un droit individuel. Mais, seul, il ne signifie pas grand-chose. Il diffère en effet des droits relatifs aux libertés individuelles. C'est un droit indissociable de sa contrepartie, le devoir de mise en œuvre par la collectivité. Il entraîne des obligations d'organisation matérielle de la vie collective. Il a des conséquences « politiques » au sens originel de ce terme, celui de l'organisation de la vie de la cité.

D'ailleurs, de tous temps, les agglomérations se sont implantées auprès des points d'eau et les édiles locaux ont règlementé la répartition de l'eau.

1.1 Le devoir de l'autorité publique

Ainsi, la définition du droit individuel est celle du contenu de l'obligation collective. **Définir le droit-devoir d'accès à l'eau potable, c'est identifier l'autorité publique chargée de sa mise en œuvre et définir ses obligations.**

Si l'autorité publique ne fait rien, ou ne peut rien faire, le droit est inopérant, donc vide de sens.

Certains pays d'Afrique ou d'Amérique latine ont inscrit le droit à l'eau dans leur constitution. Cela n'empêche pas des millions de personnes d'y manquer d'eau !

Pour dépasser le stade du vœu pieux ou de l'incantation, **tout texte instaurant un droit à l'accès à l'eau doit ainsi, au minimum, désigner l'autorité publique qui est responsable de sa mise en œuvre.**

C'est un minimum, car les difficultés pratiques sont nombreuses et les créateurs de droit doivent s'en préoccuper. Force est de constater que dans de nombreuses villes de pays en développement, l'administration en charge du service public de l'eau est bien identifiée depuis longtemps mais qu'elle n'arrive pas à alimenter en eau des quartiers entiers dont elle est pourtant responsable. Le droit à l'accès à l'eau ne se décrète donc pas sans organiser ses modalités concrètes de mise en œuvre.

L'origine d'un grand nombre de difficultés pratiques est que la mise en œuvre du droit par les autorités publiques concerne les personnes les plus éloignées de l'organisation collective administrée par des structures centralisées.

- Dans les pays développés, il s'agit de personnes démunies ou en situation précaire que les administrations connaissent mal et qui, souvent, ne savent pas faire valoir leurs « droits ».

- Dans les pays en développement, cela concerne des parties importantes des populations, essentiellement en milieu rural et dans les bidonvilles urbains, c'est-à-dire des populations peu visibles des autorités centrales. Dans les bidonvilles, l'eau est d'ailleurs souvent le premier service collectif d'une communauté. C'est là où des tuyaux ont été posés que des voies publiques sont ensuite organisées. Avant la réalisation de réseaux d'eau, les services techniques municipaux n'ont souvent que très peu de connaissance de l'intérieur d'un bidonville.

1.2 Le devoir du bénéficiaire

Les devoirs existent aussi du côté des utilisateurs de l'eau. Un bénéficiaire du droit à l'accès à l'eau potable doit faire en sorte de ne pas empêcher ses voisins d'y accéder également. En premier lieu, il doit éviter de gaspiller l'eau. Il doit également la protéger, c'est-à-dire veiller à ne pas la polluer inutilement. Une attention particulière est nécessaire au voisinage des bornes-fontaines ou des zones de captage. Chacun a le devoir d'éviter de contaminer son voisin. Enfin, pour que l'eau atteigne durablement toute la population, chaque bénéficiaire du droit à l'eau potable devrait contribuer aux coûts du service public en proportion de ses moyens économiques.

Au total, chaque utilisateur doit respecter les droits de ses voisins et ceux des personnes qui lui fournissent l'accès à l'eau.

2. Aspects pratiques et humains ; de quoi parle-t-on exactement ?

La rédaction de documents définissant le droit à l'accès à l'eau potable doit prendre en compte des réalités humaines qui n'ont rien à voir avec un droit défini de façon philosophique. Il s'agit de s'assurer que les individus aient effectivement de l'eau potable. Mais, est-ce une notion bien définie ?

2.1. Diversité des situations

Même si chacun a une perception intuitive de l'accès à l'eau, le droit à l'accès à l'eau est une notion qui a besoin d'être précisée pour être utile. Des situations très différentes sont en effet potentiellement concernées.

- a) la création d'accès nouveaux avec travaux d'infrastructure pour des personnes qui n'ont pas l'eau chez elles ?
- b) la création d'accès nouveaux avec travaux d'infrastructures pour des propriétaires qui veulent rendre leur terrain constructible ?
- c) l'ouverture de compteurs existants pour alimenter des personnes en situation précaire n'ayant pas de titre de logement ou n'ayant pas les moyens de payer ?
- d) l'éventuelle coupure du service de l'eau pour des personnes raccordées au réseau public mais qui ne règlent pas les factures correspondant à leur consommation d'eau? Cela correspond en pratique à deux situations qu'il faut bien distinguer :
 - les consommateurs qui ne veulent pas payer,
 - les personnes démunies qui ne peuvent pas payer.

Toutes ces situations ne sont évidemment pas susceptibles des mêmes droits. Le cas des propriétaires désireux de valoriser leur terrain ne peut justifier les mêmes droits qu'une famille qui a besoin d'eau pour survivre. Les mauvais payeurs ont certainement moins de droits que les personnes démunies. Certains pays développés se sont attachés à résoudre convenablement une situation, par exemple celle des interruptions de service, mais doivent encore s'atteler aux autres cas. Dans certains pays en développement, c'est l'inverse: des programmes ambitieux de raccordement de toute la population sont en cours mais le problème des impayés des personnes les plus démunies subsiste.

2.2. Modalités pratiques d'accès

Certains avancent l'idée que les pouvoirs publics doivent installer au moins un point d'eau par communauté. Est-ce suffisant pour satisfaire un droit fondamental ? Avez-vous un accès satisfaisant à l'eau si vous devez aller faire la queue à une borne-fontaine proche de votre domicile ? Ce n'est pas certain. Tout dépend des modalités d'accès, de la quantité disponible, du prix à payer, des durées et des horaires de queue. Cela fait trop de conditions pour faire d'un point d'eau par communauté un objectif adéquat.

J'ai rencontré des familles dans un bidonville à Manille qui avaient une borne-fontaine pour 100 familles. Elles avaient dû organiser un tour de rôle 24 heures sur 24 pour recueillir le filet d'eau qui s'écoulait. Lorsque le tour d'une famille tombait la nuit, seul le père osait se déplacer et cela lui prenait pour 2 ou 3 jerricans à chaque fois plusieurs heures pour faire la queue puis les manutentions. Leur vie a changé lorsqu'il a été possible de leur installer un robinet par maison.

Par ailleurs, quand peut-on vraiment dire qu'un logement bénéficie de l'accès à l'eau potable ? Au moins trois aspects méritent réflexion :

- la permanence du service. A-t-on accès à l'eau lorsqu'on dispose d'un robinet mais que l'eau n'y coule que quelques heures par semaine, comme c'est le cas en de nombreux endroits?
- le prix du service en valeur absolue, d'autant moins supportable que les ressources économiques du bénéficiaire sont faibles ;
- le prix du service en valeur relative, c'est-à-dire par comparaison avec le prix payé par les autres habitants. Il est en effet fréquent que les populations les plus pauvres paient le litre d'eau potable bien plus cher que les populations plus favorisées.

Avez-vous un accès satisfaisant à l'eau si vous utilisez le robinet de votre voisin et que celui-ci vous fait payer 5 ou 10 fois plus cher que lui, situation courante dans les bidonvilles où seule une partie des habitants trouve les moyens financiers de payer un raccordement au réseau public ?

2.3 Un droit « relatif »

2.3.1. Pour se laver, se nourrir, respecter sa santé et son intégrité physique, porter des vêtements propres et travailler un homme a besoin quotidiennement d'eau. Pour éviter l'humiliation et conserver sa dignité dans la société où il vit, il a un besoin qui peut cependant différer de celui d'une personne habitant dans un environnement différent. Tout dépend en effet de l'usage qui est fait de l'eau autour de lui. De la même façon que le « seuil de pauvreté » n'est pas une notion économique absolue mais est défini dans chaque pays en fonction du niveau de vie local, dans une agglomération donnée les conditions du droit à l'accès à l'eau peuvent évoluer dans le temps. Par exemple, si une alimentation par borne-fontaine à 200m du domicile peut être une solution temporairement satisfaisante dans un pays en développement, dans un pays développé ce n'est pas une solution assurant de conserver la

dignité d'une personne démunie isolée. Pour bien accompagner le développement d'un pays, les pouvoirs publics peuvent par exemple décider dans un premier temps d'assurer un point d'eau à moins de 500m de chaque domicile, puis dans une deuxième étape à proximité de chaque domicile puis, enfin à l'intérieur de chaque domicile. Une telle démarche progressive peut permettre de limiter les sentiments d'injustice vis-à-vis du voisinage en garantissant des modalités d'accès équitables à chaque instant. Elle est explicitement prévue dans l'Observation Générale n°15 (cf note 1).

En termes quantitatifs, cela signifie que la quantité minimale quotidienne d'eau propre que les pouvoirs publics doivent mettre à disposition des individus n'est pas un volume identique partout à un instant donné. Cette quantité peut différer d'un endroit à un autre et évoluer dans le temps.

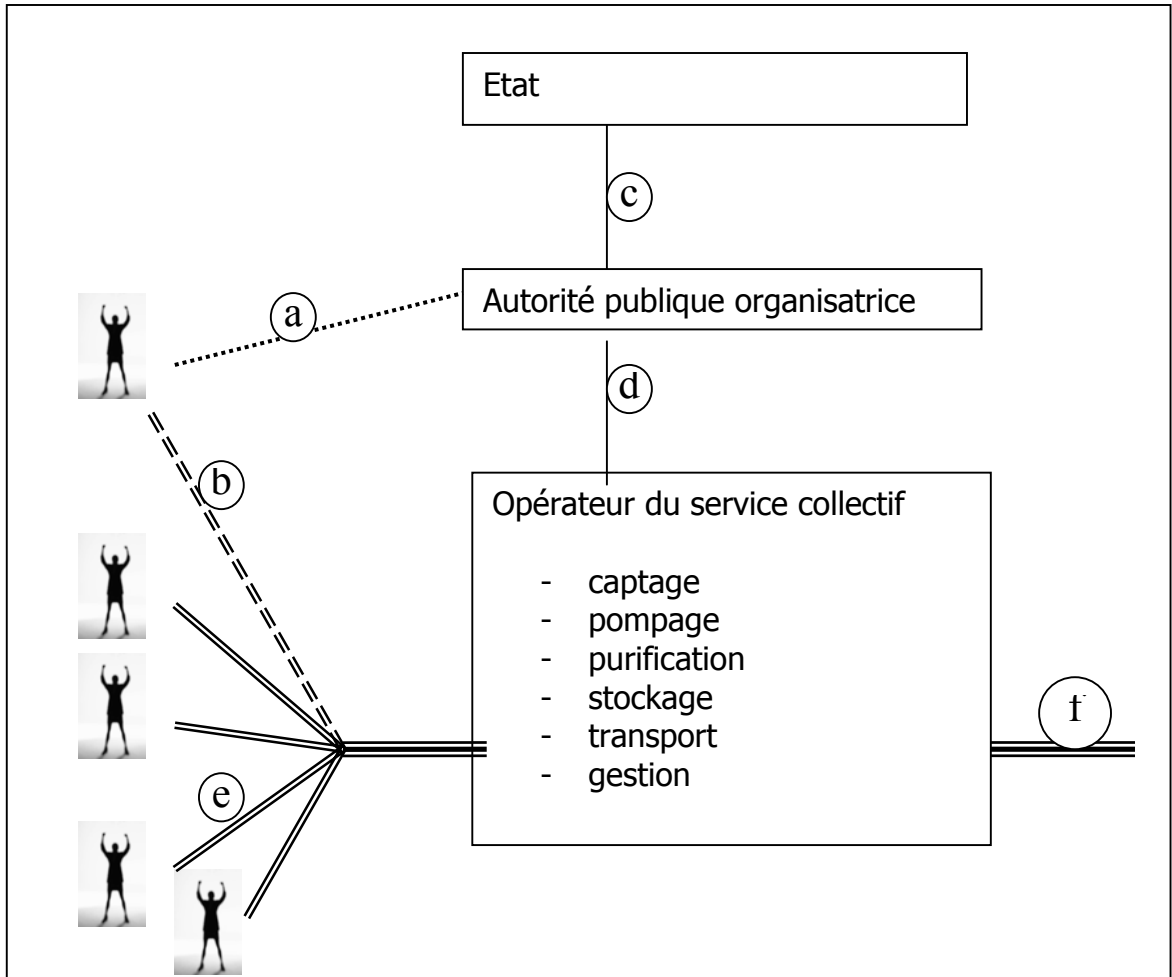
2.3.2. Par ailleurs, le droit individuel à l'accès à l'eau potable ne saurait donner à une personne donnée plus de droits qu'à une autre. La législation doit ainsi prendre en compte la limitation de la quantité totale d'eau douce disponible dans une région donnée. En cas de pénurie consécutive à une sécheresse anormale, une pollution imprévue, un accident empêchant le bon fonctionnement des ouvrages publics, etc, chacun doit accepter une réduction de la quantité d'eau qui lui est allouée.

2.3.3 En d'autres termes, si le droit à l'accès à l'eau vise à éviter qu'un individu ait moins d'eau ou une eau moins potable ou moins accessible ou encore soit moins favorisé en termes de coût que ses voisins, il ne lui donne aucun droit à avoir plus d'eau ou une eau plus potable qu'eux.

3. En pratique, de nombreuses questions institutionnelles et juridiques.

Imaginons dans un cas concret de clarifier l'identité de l'autorité publique chargée institutionnellement de la mise en œuvre du droit à l'accès à l'eau afin que les personnes ayant besoin d'eau s'adressent à elle. Le schéma ci-joint montre alors les principaux intervenants.

En (a) la personne ayant besoin d'un accès à l'eau exprime son droit auprès de l'autorité publique.



Immédiatement, une foule de questions se posent.

3.1 - est-ce la bonne autorité publique ?

- a-t-elle la « compétence » d'organisation du service collectif de l'eau ?

- a-t-elle autorité sur l'opérateur ?

Par exemple en France, l'Etat n'a ni la compétence institutionnelle ni aucune autorité sur les « services des eaux », ce sont les collectivités locales qui en sont chargées.

L'autorité chargée de la mise en œuvre du droit doit être celle qui a les « manettes ».

3.2 – a-t-elle le droit de mobiliser les moyens nécessaires ?

Est-ce que le cadre législatif et réglementaire lui permet de garantir l'accès à l'eau de tous ?

Pas certain ! En France, les syndicats de communes chargés de l'eau potable n'ont par exemple pas le droit de réserver une petite part des factures d'eau pour prendre en charge le coût de l'alimentation des personnes les plus démunies dans l'incapacité de payer leurs consommations.

3.3 – en a-t-elle la possibilité matérielle?

Dans les pays en développement, une condition importante est que l'Etat et le Législateur permettent à l'autorité désignée de mobiliser les moyens humains et financiers nécessaires. En particulier, elle doit avoir accès à des financements bon marché.

3.4- comment organiser l'équité souhaitable entre les différents bénéficiaires du service collectif ?

3.4.1 Comment répartir le coût entre les utilisateurs ? entre ceux qui ont déjà accès au service et ceux qui vont en bénéficier ? Quelles clés de répartition pour le coût des travaux initiaux, pour le coût des consommations ultérieures ?

3.4.2 Lorsqu'une partie importante de la population attend d'avoir accès à l'eau, dans quel ordre commencer, à quelle cadence ?

Dans certains villages africains où un forage a été réalisé puis équipé d'une pompe, un sentiment de grande injustice a pu apparaître lorsque la moitié du village bénéficiait du nouvel équipement et que l'autre moitié n'y avait pas accès. Au total, une nouvelle pompe peut conduire à un désastre social. Ce besoin d'équité fait qu'il est impossible de définir un niveau absolu minimum d'accès à l'eau dans les pays en développement. Plutôt que de viser d'emblée des standards internationaux en n'y faisant accéder chaque année qu'une toute petite partie de la population, il paraît plus judicieux de faire évoluer toute la population simultanément en plusieurs étapes. Par exemple, il peut être intéressant de s'assurer d'abord que personne n'est distant de plus d' 1km d'un point d'eau, puis, dans une seconde étape, de réduire cette distance à 200m et de s'assurer de bonnes conditions de débit et de temps d'accès. Ensuite, un réseau peut être installé et desservir une maison sur 3 ou 4 avant d'être étendu plus tard à tous les logements.

3.4.3 Faut-il attendre l'expression de demandes ou intervenir de façon volontariste, voire obligatoire ?

3.5 – faut-il une organisation spéciale pour les personnes ayant besoin d'eau ou faut-il s'appuyer sur l'organisation collective existante ? Pour assurer l'efficacité d'une politique d'accès à l'eau pour tous

3.6 – Faut-il alimenter en eau potable par des moyens publics toutes les personnes quel que soit leur mode d'habitat, y compris les habitations isolées éloignées de toute agglomération pour lesquelles cela représente un coût très élevé ?

3.7 – Le problème des titres de propriété

La création d'accès neufs pour les habitants de bidonvilles se heurte très souvent à un problème foncier. Il ya deux situations très différentes.

Si le foyer ne craint pas l'expulsion, soit parce qu'il dispose d'un titre de propriété soit parce qu'il habite sur un terrain public non destiné à une infrastructure particulière, l'expérience montre qu'il est habituellement très désireux d'améliorer son accès à l'eau et à l'assainissement et souvent qu'il est même prêt à investir pour cela.

Dans les cas contraires, c'est-à-dire si le terrain est privé ou s'il doit un jour être utilisé par un équipement public, l'autorité chargée de fournir l'accès à l'eau rencontre les pires difficultés. Par crainte de procès du propriétaire privé et pour ne pas « pérenniser » un habitat « illégal », les pouvoirs

publics s'opposent souvent à la pose de tuyaux d'eau considérés comme les premiers éléments d'une sédentarisation non souhaitée.

4. Enjeux économiques : gare aux effets pervers.

L'obligation pour les pouvoirs publics d'alimenter en eau potable les titulaires du droit d'accès a un coût. La mise en œuvre du droit nécessite que les modalités de financement de ce coût soient définies. En pratique, cela signifie qu'il faut décider comment seront pris en charge les travaux de réalisation de l'infrastructure puis le coût des consommations d'eau en arbitrant entre le bénéficiaire du droit, les autres utilisateurs de l'eau et les contribuables via le budget de la collectivité.

Ce n'est pas un sujet simple. Comme le niveau économique des bénéficiaires est souvent faible – mais ce n'est pas toujours vrai- il est souvent décidé de les subventionner, par exemple en leur accordant des tarifs réduits. Mais, attention, l'enfer est pavé de bonnes intentions; les subventions n'atteignent pas forcément leurs destinataires supposés et des subventions généralisées peuvent freiner les réalisations et même conduire à l'immobilisme

4.1 Une nécessaire solidarité

Comme vu ci-dessus, le droit à l'accès à l'eau potable pour un individu implique l'obligation de mise en œuvre par une autorité publique. Cependant, comme il n'est pas question que ce droit soit limité à certaines personnes seulement, l'économie du droit à l'accès à l'eau concerne simultanément tous les habitants qui d'une façon ou d'une autre doivent ensemble financer l'organisation collective chargée de la mise en œuvre. Dans la plupart des pays, il est demandé aux consommateurs de participer au coût du service public de l'eau potable. Une des raisons est d'éviter les situations de gratuité qui conduisent inévitablement à des gaspillages d'une ressource limitée. D'un point de vue économique, la réalisation du droit à l'accès à l'eau potable implique :

- du côté du bénéficiaire individuel, une contribution pécuniaire adaptée à sa capacité économique. Il est souhaitable qu'elle ne soit pas nulle afin d'éviter gaspillages et reports de charges trop élevés sur les voisins.
- du côté de l'autorité en charge, la mobilisation de moyens économiques suffisants. Cela veut dire en particulier que ses recettes doivent être suffisantes pour équilibrer tous ses coûts. Plusieurs tarifs peuvent être appliqués pour tenir compte de situations individuelles différentes auquel cas certaines catégories d'utilisateurs subventionnent ceux qui paient selon les tarifs les plus bas.

Ainsi, le droit à l'accès à l'eau n'implique pas la gratuité du service mais il nécessite d'organiser la solidarité entre les utilisateurs d'une façon qui permette à tous de bénéficier simultanément d'un accès.

4.2. Le subventionnement des consommations n'est pas la panacée

Contrairement aux pratiques les plus courantes dans les pays développés où les tarifs des m3 d'eau sont les mêmes quelles que soient les consommations, certains pays en développement appliquent historiquement des politiques tarifaires comprenant des tarifs différents suivant les niveaux de consommation. On parle de tranches tarifaires. Les premiers litres consommés sont ainsi moins chers que les suivants, ils sont subventionnés. Cette approche est séduisante par sa capacité à aider les personnes les plus pauvres, supposées moins consommer que les populations plus riches. Elle doit cependant être utilisée avec précaution car **elle peut dans certains cas se révéler contre-productive et ne pas aider du tout ceux qui ont besoin d'accéder au service public de l'eau.**

En pratique en effet, si la première tranche est subventionnée, la deuxième tranche est forcément beaucoup plus coûteuse, ce qui veut dire que ceux qui ont consommations importantes paient un surcoût qui finance le subventionnement des premiers m3 consommés par l'ensemble des utilisateurs. *Ainsi, il ya quelques années, certaines communes de Flandre ont vu leur tarif du m3 d'eau doubler suite à la décision de rendre gratuite une première tranche de consommation.*

4.2.1. En cas de tarification par tranches, les difficultés à surmonter sont les suivantes.

a). Les non-raccordés, souvent pauvres, ne sont pas forcément ceux qui ont le moins de besoins, ceux qui ont les familles les moins nombreuses. Au contraire, ils sont souvent amenés à s'entasser à plusieurs dans de petits logements. A conditions sanitaires équivalentes, ils ne consomment pas forcément moins par compteur que les populations plus aisées.

b) Tous les utilisateurs raccordés bénéficient des subventions, il y a donc un effet d'aubaine pour ceux qui sont déjà « nantis ». Pendant ce temps là, les urbains non raccordés continuent à acheter cher de l'eau à des vendeurs ambulants ou à leurs voisins sans bénéficier des subventions. Les habitants de bidonvilles achètent souvent le litre d'eau 10 fois plus cher que ceux qui ont la chance d'avoir un robinet chez eux. Le subventionnement est un système d'aide économique qui, dans beaucoup de pays, n'atteint pas ceux qui en ont le plus besoin. De plus, il a un effet contre-productif pour l'opérateur en l'incitant à la passivité puisque tout nouveau raccordement est pour lui un foyer de pertes économiques. L'efficacité de ce genre de subventions pour améliorer l'accès à l'eau de ceux qui en ont besoin est discutable.

c) Sauf précaution particulière, le subventionnement d'une première tranche de consommation a sur les habitants d'un immeuble, ou de tout autre habitat collectif raccordé à un seul compteur, l'effet inverse de ce qui est recherché. En effet, l'immeuble collectif est naturellement un « gros » consommateur dont l'essentiel de la consommation se trouve dans les tranches les plus chères. Sauf généralisation des compteurs individuels le subventionnement des premiers m³ ne peut bien fonctionner qu'avec des moyens sophistiqués (voir en particulier le 4.1.2 ci-après).

d) En cas de tranches tarifaires, l'évolution naturelle des situations dans le temps n'est pas favorable au bon fonctionnement du service de l'eau. Les différences de tarifs ont un fort effet d'incitation aux économies de consommation sur les tranches les plus chères, ce qui engendre des effets difficiles à gérer.

- Dans certains cas, les plus riches s'organisent pour avoir plusieurs compteurs
- Souvent, ils cherchent à avoir leurs propres ressources en eau et forent des puits privés (Jakarta, Manaus, etc).
- Les consommations physiques sur les tranches chères tendent à se réduire progressivement en raison de la très forte incitation aux économies d'eau.

Dans tous les cas la masse redistribuable sous forme de subventions se réduit dans le temps. Le besoin de remonter fortement le tarif de la première tranche apparaît alors, ce n'est ni politiquement porteur ni cohérent avec les objectifs poursuivis.

Au total, le subventionnement des premiers m³ consommés par les plus gros consommateurs, objet d'une structure tarifaire par tranches a pour principal effet d'inciter à économiser l'eau. Il s'agit plus d'une stratégie environnementale que d'une stratégie sociale.

4.2.2. La sophistication des tarifications « au nombre de personnes »

Afin de surmonter la difficulté exposée en 4.1.1 a), certaines autorités publiques comme la ville de Barcelone en Espagne ou la région de Bruxelles-capitale en Belgique appliquent des tranches tarifaires modulées suivant le nombre d'habitants vivant derrière chaque unité de facturation.

Même en habitat collectif, chaque individu a ainsi « droit » à quelques m³ d'eau à prix subventionné. Cela nécessite un fichier informatique détaillé des adresses de la population pour que chaque facture d'eau décompte les consommations suivant les différents tarifs en fonction de l'identité des personnes vivant derrière le compteur d'eau. Un tel fichier semble exister en Belgique. Son utilisation par les opérateurs du service public puis par les gérants d'immeubles exige la résolution de difficultés juridiques. Un tel outil est très difficile à imaginer en France où la CNIL (Commission Nationale Informatique et Libertés) s'y opposerait probablement pour des raisons de protection des informations privées. En Espagne, les facturations se font sur la base de déclarations sur l'honneur. La fiabilité est douteuse. Est-ce que le droit à l'eau implique une sédentarité permanente ? Comment tenir compte des déménagements incessants (chaque année, près de 10% de la population française change de résidence) ? Les personnes en situation précaire, celles qui ont le plus besoin du droit, ont toutes les chances de ne pas figurer sur le fichier officiel ou pas au bon moment.

Dans la plupart des pays en développement, il est illusoire de rêver à la mise en place d'un tel fichier.

Les tarifications « au nombre de personnes » ont pour principal effet de ne pas pénaliser les familles nombreuses. Comme elles bénéficient à tous indépendamment des ressources économiques de chacun, elles expriment plus une politique familiale (réalisée en France par le biais d'allocations globales) qu'une politique d'accès à l'eau.

4.3. Traitement « collectif » ou traitement « individualisé »

Alors que les structures tarifaires avec tranches de consommation s'appliquent à tout le monde, y compris les classes sociales aisées, avec les difficultés ci-dessus, des pays utilisent une autre voie, celle du subventionnement des personnes en fonction de leur situation socio-économique et non le subventionnement des m3 consommés. Il s'agit alors d'un traitement « individualisé » du problème, appelé aussi « traitement social »..

Ainsi, au Chili les municipalités allouent des bons de réduction aux consommateurs qui se trouvent dans certaines conditions sociales. Le niveau de subvention est défini au cas par cas en fonction de la situation de chaque famille. C'est un système qui prend en considération la situation personnelle des utilisateurs en les laissant libres de consommer suivant leurs besoins. En pratique, environ 17% de la population urbaine (valeur 1998³) reçoit des bons. Le financement est assuré par le budget de l'Etat. Il s'agit donc d'un mécanisme de solidarité au niveau national qui bénéficie aux populations les moins aisées sans marginaliser les très nombreux bénéficiaires⁴

En France, traditionnellement, ce sont les services sociaux municipaux qui gèrent la prise en charge individualisée des factures d'eau des personnes les plus démunies. Récemment, s'est mis en place un système d'aide au cas par cas géré par une commission départementale (autorité publique dont le territoire regroupe environ 400 municipalités).

Les systèmes individualisés ont plus de chances d'atteindre les personnes qui ont besoin d'exercer leur droit à l'accès à l'eau potable que les systèmes « collectifs » qui bénéficient à tout le monde y compris les consommateurs les plus argentés. Ils nécessitent cependant une organisation spécifique afin de pouvoir différencier les cas individuels.

ble

5. Conclusion

Ainsi, définir le droit à un accès satisfaisant à l'eau potable nécessite bien plus que l'affirmation de ce droit. Pour qu'il puisse s'exercer, il s'agit en effet d'organiser les conditions de sa mise en œuvre.

Pour une communauté, garantir l'accès individuel à l'eau potable c'est s'organiser pour donner accès à l'eau pour tous. De ce fait, le droit à **l'accès à l'eau potable est bien plus qu'un droit individuel, c'est l'instauration d'une organisation collective** à même d'assurer simultanément un accès satisfaisant à l'eau pour tous les membres de la communauté.

5.1 La définition du droit à l'eau potable

La mise en place d'un dispositif juridique et institutionnel garantissant l'accès de chacun à l'eau potable comprend au moins 4 éléments :

- **l'instauration du droit à l'eau potable**, mais son énonciation seule ne suffit pas
- **l'identification de l'autorité publique responsable de sa mise en œuvre**

Au niveau international, le document de 2002 d'interprétation du Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels définit très bien le « devoir » des autorités publiques. Tout autre texte juridique sur le droit à l'accès à l'eau, par exemple dans les législations nationales, se doit de faire aussi bien et de ne pas se contenter d'une affirmation généreuse mais inopérante d'un droit individuel.

³ Serra. Subsidies in Chilean Public Utilities.

[http://wbln0018.worldbank.org/Research/workpapers.nsf/0/aae9e66aa397a79a8525695f006ee07e/\\$FILE/wps2445.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/Research/workpapers.nsf/0/aae9e66aa397a79a8525695f006ee07e/$FILE/wps2445.pdf)

⁴Gomez-Lobo 2001. <http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/232Gomez-531.pdf>

- **la définition précise des obligations de cette autorité suivant les différentes situations concrètes**, en particulier en termes de quantité, de qualité, d'accessibilité et de prix de l'eau.
- **La définition des moyens juridiques et financiers qu'elle peut mobiliser pour assurer ses obligations.** En particulier, les problèmes liés à la propriété du sol ou à la légalité du logement doivent être résolus.

5.2 Les modalités du droit à l'eau potable

La mise au point du dispositif juridique et institutionnel nécessite de prendre minutieusement en compte certains aspects :

- L'exercice du droit individuel ne doit pas compromettre le droit des autres membres de la communauté. Il s'ensuit des devoirs pour le bénéficiaire du droit.
- Les modalités du droit d'accès peuvent différer suivant les endroits et évoluer dans le temps.
- La mise en œuvre du droit d'accès à l'eau nécessite de résoudre de nombreuses difficultés institutionnelles et organisationnelles pour être efficace. **Il faut vérifier que les programmes engagés atteignent bien les personnes souhaitées.** Certaines stratégies alléchantes au premier abord peuvent se révéler contre-productives si elles aident en pratique ceux qui ont déjà de l'eau sans améliorer le sort de ceux qui ont besoin que la collectivité s'occupe d'eux.
- Certaines stratégies indirectes sont supposées aider financièrement les individus en subventionnant le coût de l'accès à l'eau sur la base d'éléments non liés à leurs revenus. Appliquées indifféremment à toute la population, elles n'atteignent que très partiellement leurs objectifs sociaux. Leur principaux effets sont d'inciter aux économies d'eau (ou au gaspillage en cas de gratuité) ou, dans certains cas plus sophistiqués d'aider les familles nombreuses indépendamment de leurs ressources financières.
- **dans les pays développés** où la question de l'accès à l'eau ne se pose que pour un faible nombre de personnes, **le traitement individualisé du droit, dit aussi traitement « social » est certainement plus efficace que** des politiques qui touchent l'ensemble de la population de façon indifférenciée.
- **Dans les pays en développement**, où le nombre de personnes concernées est bien plus important, la mise en œuvre du droit est beaucoup plus difficile. Les pouvoirs publics peuvent accepter des obligations de résultats mais à condition de disposer de nombreuses années de mise en œuvre. **Des dispositions transitoires ou progressives sont réalistes. Cela rend très délicate la définition de droits justiciables au niveau individuel.**

Gérard PAYEN