



Manuel des Droits de l'Homme à l'Eau Potable et à l'Assainissement à l'intention des Praticiens

Auteur principal: Robert Bos

**Auteurs contributeurs: David Alves, Carolina Latorre,
Neil Macleod, Gérard Payen, Virginia Roaf & Michael Rouse**



MANUEL DES DROITS DE L'HOMME À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT À L'INTENTION DES PRATICIENS

MANUEL DES DROITS DE L'HOMME À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT À L'INTENTION DES PRATICIENS

Auteur principal : Robert Bos

*Auteurs contributeurs : David Alves, Carolina Latorre,
Neil Macleod, Gérard Payen, Virginia Roaf et Michael Rouse*



inspiring change

Publié par: IWA Publishing
Alliance House
12, Caxton Street
London SW1H 0QS, UK
Téléphone: +44 (0)207 7654 5500
Fax: +44 (0)207 7654 5555
E-mail: publications@iwap.co.uk
Site Web: www.iwapublishing.com

Première publication 2016
© 2018 Les auteurs

Il s'agit d'un livre en libre accès distribué sous les termes de la licence d'attribution Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0), qui permet la copie et la redistribution à des fins non commerciales sans dérivés, et est correctement cité (<http://creativecommons.org/licenses/bync-nd/4.0/>). Ce n'est pas les droits d'un tiers dans ce livre.

DOI: 10.2166/9781789060065

© 2018 The Authors

This is an Open Access Book distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Licence (CC BY-NC-ND 4.0), which permits copying and redistribution for non-commercial purposes with no derivatives, provided the original work is properly cited (<http://creativecommons.org/licenses/bync-nd/4.0/>). This does not affect the rights licensed or assigned from any third party in this book.



En dehors de toute utilisation équitable à des fins de recherche ou d'étude privée, de critique ou d'examen, comme l'autorise la loi britannique «Copyright, Designs and Patents Act (1998)», aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, stockée ou transmise sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, sans l'autorisation écrite préalable de l'éditeur. En cas de reproduction photographique, celle-ci devra se faire conformément aux conditions des licences émises par la «Copyright Licensing Agency» au Royaume-Uni, ou conformément aux conditions des licences émises par l'organisation appropriée qui s'occupe des questions de droits de reproduction à l'extérieur du Royaume-Uni. Les demandes de renseignements concernant toutes reproductions en dehors des conditions ici énoncées doivent être envoyées à IWA Publishing à l'adresse imprimée ci-dessus.

L'éditeur n'offre aucune garantie, expresse ou tacite, quant à l'exactitude des informations contenues dans ce livre et décline toute responsabilité juridique ou obligation pour des erreurs ou omissions qui pourraient être faites.

Clause de non-responsabilité

Les informations fournies et les opinions exprimées dans cette publication ne sont pas nécessairement celles de l'IWA et ne doivent pas être prises en compte sans un examen indépendant ou un avis professionnel. L'IWA et les éditeurs et auteurs déclinent toute responsabilité pour toute perte ou dommage subi par toute personne agissant ou s'abstenant d'agir sur la base de toute information contenue dans cette publication.

ISBN: 9781789060058 (livre en édition cartonnée)
ISBN: 9781789060065 (livre électronique)

Table des matières

A propos de l'auteur et des auteurs contributeurs	xi
Remerciements	xiii
Abréviations	xv
Avant-propos	xvii
Avant-propos à l'édition française	xix
Chapitre 1	
Introduction.	3
Chapitre 2	
<i>Principaux principes opérationnels</i>	9
Résumé	9
2.1 Intégrer les critères et principes des droits de l'homme dans les activités relatives à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement	9
2.2 Créer un environnement favorable	10
2.3 Intégrer les DHEA dans les cadres institutionnels	11
2.4 Les DHEA dans les fonctions essentielles des prestataires de services et des organismes de régulation	12
Chapitre 3	
<i>Traduire les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement en termes opérationnels</i>	17
Résumé	17
3.1 Définitions	17
3.2 Les critères normatifs des droits de l'homme: Eau potable.	18
3.3 Les critères normatifs des droits de l'homme: Assainissement.	25
3.4 Principes des droits de l'homme	29
3.5 Considérations de base pour la mise en œuvre des droits.	31

Chapitre 4

Un environnement favorable aux droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement

39	
Résumé	39
4.1 Introduction	39
4.2 Étapes fondamentales	40
4.3 Analyse et la réforme de la législation existante	43
4.4 Dispositions institutionnelles	46
4.5 Fourniture de services	47
4.6 Régulation	49

Chapitre 5

Intégrer les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement dans le cadre opérationnel et institutionnel des prestataires de services et des organismes de régulation.

55	
Résumé	55
5.1 Introduction	55
5.2 Modèles de prestation de services	55
5.3 Catégories de dispositions institutionnelles	57
5.4 Cadre réglementaire	60

Chapitre 6

Les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement dans les fonctions essentielles des prestataires de services et des organismes de régulation.

67	
Résumé	67
6.1 Introduction	67
6.2 Planification et gestion	68
6.3 Soutien juridique	70
6.4 Budget, finances et comptabilité	71
6.5 Exploitation et entretien	72
6.6 Suivi et évaluation	73
6.7 Services à la clientèle	74
6.8 Communications	74
6.9 Ressources humaines	75
6.10 En conclusion	75

Chapitre 7

Aborder les pratiques délicates, relever les défis et éviter les pièges.

79	
Résumé	79
7.1 Options techniques	79
7.2 Mécanismes d'abordabilité	80
7.3 Interruptions, contrôle de crédit et recouvrement de créances	82
7.4 Réalisation progressive de différents critères de manière simultanée	84
7.5 Établissement des priorités géographiques et d'investissement	84
7.6 Propriété foncière	85
7.7 Compteurs prépayés	87
7.8 Standards provisoires	87
7.9 Continuité de l'approvisionnement	88

Table des matières

Annexe A

Contexte et contenu des droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement. . 91

Résumé	91
A.1 Ampleur des défis mondiaux en matière d'eau potable et d'assainissement	91
A.2 Qu'est-ce que le cadre des droits de l'homme ?	93
A.3 Bref aperçu des événements ayant conduit à l'adoption des résolutions de L'ONU en 2010	95
A.4 La réalisation progressive et ses implications	96
A.5 Démystifier les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement	96

Annexe B

Les objectifs de développement durable. 99

B.1 Introduction	99
B.2 Objectif 6 de développement durable : garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau	99
B.3 Les indicateurs proposés	100
Échelle de service d'eau potable	100
Échelle pour l'accès à l'assainissement à domicile	101

Références 103

Encadrés et Figures

Encadré 1.1 Droit ou Droits	4
Encadré 1.2 Exemples d'obligations des responsables en matière de DHEA	4
Encadré 3.1 Chronologie du cheminement de l'Afrique du Sud vers les droits universels à l'eau et à l'assainissement	19
Encadré 3.2 Gestion de l'accessibilité en Zambie	22
Encadré 3.3 Étude du cas de l'Autorité d'Approvisionnement en Eau de Phnom Penh (PPWSA)	24
Encadré 3.4 Un exemple d'assainissement de qualité : les latrines VIP	26
Encadré 3.5 Cambodge : Évaluation de la chaîne d'approvisionnement et de la demande comme base de conception en matière d'assainissement	27
Encadré 3.6 Considérations relatives à l'abordabilité des services d'eau et d'assainissement	28
Encadré 3.7 Expériences de l'organisme de régulation en Zambie	32
Encadré 3.8 Exemples de problèmes rencontrés par les opérateurs auxquels il faut s'attaquer pour pouvoir réaliser les DHEA	34
Encadré 4.1 Liste de tâches proposée pour un organisme national chargé de coordonner la réalisation progressive des DHEA	42
Encadré 4.2 Évolution juridique et réglementaire au Kenya	44
Encadré 4.3 Exemples de fonds en faveur des pauvres au Chili, en France et en Zambie	47
Encadré 4.4 Faits marquants d'une analyse de l'IWA sur les lacunes et les besoins en ressources humaines dans le domaine de l'AEPHA	50
Encadré 5.1 Liste de contrôle pour les autorités nationales et locales	58

Table des matières

Encadré 5.2	L'avis d'experts des membres de RegNet sur la mise en œuvre d'activités relatives aux droits de l'homme dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.	62
Encadré 7.1	Accès à l'eau, propriété foncière et droits de l'homme à Mumbai en Inde	86
Encadré A.1	Les faits les plus récents sur le poids des maladies d'origine hydrique	92
Encadré A.2	Extraits des résolutions de l'ONU sur le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement.	94
Encadré A.3	Plans de Gestion de la Sécurité Sanitaire de l'Eau (PGSSE)	97
Figure 3.1	Exemple de suivi des progrès résultant d'un programme d'investissement visant à améliorer et à étendre un système d'approvisionnement en eau existant.	35
Figure 4.1	La chaîne des valeurs pour la réalisation des droits à l'eau et à l'assainissement	48

A propos de l'auteur et des auteurs contributeurs

Robert Bos, Genève, Suisse

Robert Bos est un biologiste néerlandais en santé publique qui a achevé sa carrière de 32 ans à l'Organisation Mondiale de la Santé en tant que coordinateur, Eau, Assainissement et Santé, de 2009 à 2013. Au cours de son mandat, le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement a été reconnu par l'Assemblée Générale des Nations Unies et par le Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU. Dans le processus d'élaboration et de formulation des objectifs et indicateurs relatifs à l'eau et à l'assainissement pour le cadre post-2015 des ODD, il a fait un effort particulier pour veiller à ce que les principes et critères relatifs aux droits de l'homme soient pris en considération. Depuis mars 2013, il occupe une fonction à temps partiel en tant que Conseiller Principal auprès de l'Association Internationale de l'Eau (IWA). Au nombre des tâches associées à cette fonction figure la direction du processus d'élaboration du Manuel de l'IWA sur les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement, et sa promotion ultérieure.

David Alves, Lisbonne, Portugal

David Alves est Chef du Département des Projets Stratégiques de l'Autorité de Régulation des Services d'Approvisionnement en Eau et de Traitement des Déchets (ERSAR) du Portugal. Il a participé à plusieurs études dans les domaines de la régulation économique, de la définition des tarifs des services d'eau, des tarifs sociaux, de l'abordabilité des services d'eau, de la régulation de la qualité des services et des pratiques exemplaires en matière de régulation. Il a contribué à plusieurs rapports, articles et autres publications de l'ERSAR sur une gamme de sujets, avec un accent particulier sur, entre autres, les domaines de la régulation économique, de la régulation de la qualité des services, de la planification stratégique et de l'utilisation efficace de l'eau. Ces dernières années, il a fait partie de plusieurs groupes internationaux sur le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement, la gouvernance et les meilleures pratiques en matière de régulation. Ses autres domaines d'expertise sont la gestion de projets (informatique, de stratégie, de restructuration), l'élaboration de politiques économiques et stratégiques, la gestion des services d'eau et la gestion des connaissances. Sa formation universitaire a porté sur des domaines tels que l'administration publique (Maîtrise en science), l'économie (License en science), la gestion de projets, la régulation et le droit de la concurrence, la gestion, la régulation et la stratégie des services publics.

Carolina Latorre, La Haye, Pays-Bas

Carolina Latorre est une avocate chilienne, spécialiste du droit administratif et du droit des sociétés dans son pays dont le travail inclut la régulation et les procédures judiciaires sur une variété de questions liées aux industries réglementées et aux ressources naturelles (droits relatifs à l'eau). Après s'être spécialisée dans le droit et la politique de l'eau au Royaume-Uni, elle a rejoint l'Association Internationale de l'Eau en 2013 où elle travaille actuellement en tant que responsable du programme «Basins of the Future» («Les Bassins du Futur»). Au nombre de ses tâches figure la coordination de la préparation du Forum International des Organismes de régulation de l'Eau et de ses résultats, le plus important étant la Charte de Lisbonne, un cadre international de principes directeurs pour des politiques publiques solides et la régulation des services d'approvisionnement en eau potable, d'assainissement et de gestion des eaux usées.

Neil Macleod, Durban, Afrique du Sud

Neil Macleod a plus de 40 ans d'expérience dans le secteur des services de l'eau, dont 22 ans à la tête d'«eThekweni Water and Sanitation» à Durban, en Afrique du Sud. Il a institué le concept de l'eau gratuite de base pour les familles pauvres à Durban en 1997 et a travaillé sur des questions liées aux droits à l'eau et l'assainissement depuis lors. Il a maintenant pris sa retraite et travaille en tant que consultant pour plusieurs organisations dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Il est également chercheur honoraire à l'Université du KwaZulu-Natal.

Gérard Payen, Paris, France

Gérard Payen est un praticien expérimenté de la gestion de l'eau et de la prestation de services d'eau. Il travaille depuis 30 ans pour la résolution de problèmes liés à l'eau dans de nombreux pays du monde entier. Aujourd'hui, il travaille à divers titres pour mobiliser la communauté internationale en vue d'améliorer la gestion de l'eau et d'atteindre les objectifs mondiaux liés à l'eau. De 2004 à fin 2015, il a été membre du Conseil consultatif sur l'eau et l'assainissement auprès du Secrétaire Général de l'ONU (UNSGAB). De 2004 à 2014, il a été président d'AquaFed, la Fédération Internationale des Opérateurs Privés d'Eau. Il est actuellement membre du Conseil d'administration de l'Association Internationale de l'Eau (IWA). Dans son livre "De l'Eau pour Tous!" publié en 2013, il analyse les idées reçues de l'opinion publique qui créent des retards ou des obstacles aux politiques publiques de l'eau. Jusqu'en 2002, il a dirigé l'ensemble des activités liées à l'eau du groupe d'affaires qui a été successivement nommé Lyonnaise des Eaux puis Suez pour en faire (avec la marque Ondeo, aujourd'hui nommée Suez) le leader mondial dans la fourniture de services d'eau et d'assainissement. Sept millions de personnes ont eu accès à l'eau potable par l'intermédiaire d'Ondeo pendant son mandat.

Virginia Roaf, Berlin, Allemagne

Virginia Roaf est une consultante indépendante spécialisée dans les implications pratiques de la reconnaissance et de la réalisation des droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement pour les politiques et pratiques gouvernementales. Elle a travaillé comme conseillère auprès de Catarina de Albuquerque et de Léo Heller, premier et deuxième Rapporteurs Spéciaux des Nations Unies sur les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement. Elle a été l'auteur principal du Manuel de Catarina de Albuquerque relatif à la mise en œuvre des droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement.

Michael Rouse, Oxford, Royaume-Uni

Michael Rouse offre des conseils d'expert indépendant sur les questions relatives à l'industrie de l'eau. Il possède une connaissance et une expérience approfondies de la gouvernance et de la régulation de l'eau, y compris tous les aspects liés à l'audit et à la mise en application, ainsi que les questions de gouvernance liées à la gestion du secteur public et à la privatisation. Michael a de l'expérience dans le travail avec les gouvernements et les gestionnaires de services d'eau et d'assainissement, tant au Royaume-Uni qu'à travers le monde. Il possède une vaste connaissance des questions techniques et opérationnelles liées à l'eau, grâce à son expérience en recherche appliquée et en développement. Il a été Directeur Général du «Water Research Centre» («Centre de recherche en eau») du Royaume-Uni et Chef du «Drinking Water Inspectorate» («Inspectorat de l'eau potable») à Londres. Ces dernières années, il a travaillé sur des questions de politique, de gouvernance et de régulation en Chine, notamment à Hong Kong, en Inde, à Singapour, en Malaisie, en Égypte, au Ghana, en Australie, en Hongrie, en Bulgarie et en Ukraine. Il est un éminent chercheur associé de l'Université d'Oxford et s'occupe du module sur la gouvernance institutionnelle et la régulation du cours de maîtrise en sciences de l'Université, sur la science, les politiques et la gestion de l'eau. Il est membre de l'équipe de l'Université qui travaille sur les questions de gouvernance de l'eau en milieu urbain, y compris sur le programme REACH du DFID sur l'eau et la pauvreté. Il est professeur invité à l'Université Tsinghua de Beijing et professeur invité à l'Académie des sciences sociales de Shanghai. Il a été président de l'Association Internationale de l'Eau (IWA). La deuxième édition de son livre sur la gouvernance institutionnelle et la régulation des services d'eau a été publiée en 2013.

Remerciements

L'auteur et les auteurs contributeurs saluent chaleureusement les critiques, et les contributions et suggestions utiles reçues sur le projet de texte de la part des réviseurs suivants :

Au sein de la Banque interaméricaine de développement
Washington DC, USA :
Jorge Ducci, Spécialiste principal de l'eau et de l'assainissement
Barbara Mateo, consultante
María del Rosario Navia, spécialiste de l'eau et de l'assainissement.

Moez Allaoui
Juriste principal
WaterLex International Secretariat
Genève, Suisse

Mark R. Bannister
Ingénieur en chef
Services d'Eau et Gestion Locale de l'Eau
Département de l'eau et de l'assainissement
Pretoria, Afrique du Sud

Oswald M Chanda
Chef de division
Département de l'eau et de l'assainissement
Banque africaine de développement
Abidjan 01, Côte d'Ivoire

Robert Gakubia
PDG, Office de la régulation des services d'eau
Nairobi, Kenya

Professeur Ivanildo Hespanhol
PDG, Centre international de référence sur la réutilisation de l'eau (IRCWR/CIRRA)
Université de São Paulo, Brésil

Gérard Luyet
Directeur d'exploitation
Geneva Water (Service industriel de Genève, SIG)
Genève, Suisse

Shigeyuki Matsumoto
Conseiller principal
Approvisionnement en eau et assainissement
Agence japonaise de coopération internationale (JICA)
Tokyo, Japon

Remerciements

Professeur Maggy N.B. Momba
Professeur-chercheur, et
Chaire en qualité de l'eau et gestion des eaux usées en Afrique du Sud
Université de technologie de Tshwane
Faculté des sciences
Pretoria, Afrique du Sud

Helgard Muller
Consultant spécialisé, Eau et Assainissement
Politiques, régulation et institutions
Pretoria, Afrique du Sud

Jonathan Parkinson
Stratège principal en développement de programmes AEPHA
Oxfam
Oxford, Royaume-Uni

Angella Rinehold
Consultante auprès de l'Organisation Mondiale de la Santé
Portland, Oregon, USA

Peregrine Swann
Consultant
Eau, assainissement et hygiène
Londres, Royaume-Uni

Johan Sundberg
Conseiller principal
Approvisionnement en eau, assainissement et hygiène
Agence suédoise de coopération internationale au développement (SIDA)
Stockholm, Suède

Jan van de Venis
Directeur du service juridique
WaterLex International Secretariat
Genève, Suisse

Kirsten de Vette
Responsable de l'apprentissage et du développement des capacités
Association Internationale de l'Eau (IWA)
Bureau des opérations
La Haye, Pays-Bas

Abréviations

AquaFed	Fédération internationale des opérateurs privés du secteur de l'eau
CBO	Organisation communautaire
DHEA	Droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement
IWA	Association Internationale de l'Eau
JMP	Programme Commun OMS/UNICEF de Suivi de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement
ODD	Objectifs de Développement Durable
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PGSSE	Plan de Gestion de la Sécurité sanitaire de l'Eau
PPP	Partenariat public-privé
PPWSA	Autorité d'approvisionnement en eau de Phnom Penh
SAGUAPAC	Cooperativa de Servicios Públicos de Santa Cruz Ltda (Bolivie)
SIG	Services Industriels de Genève (service public d'eau et d'électricité de Genève en Suisse)
UNECE	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UVW	Unie van Waterschappen (Autorités néerlandaises en charge de l'eau)
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine
VIP	Latrine améliorée à fosse ventilée
WASH	Eau, assainissement et hygiène
WASREB	Water Services Regulatory Board (Office de régulation des services d'eau au Kenya)
WOPs	Partenariats entre les opérateurs d'eau

Avant-propos

J'ai le plaisir d'écrire un avant-propos à ce manuel sur les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement pour les prestataires de services et les organismes de régulation, un outil essentiel que de nombreux praticiens trouveront utile pour comprendre et mettre en œuvre ces droits de l'homme cruciaux.

Je suis fermement convaincu que nous, en tant que défenseurs des droits de l'homme, et vous, les prestataires de services et les organismes de régulation, partageons un objectif commun, qui est de parvenir à l'eau et à l'assainissement pour tous. La reconnaissance par les Nations Unies des droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement a un impact positif sur la manière dont le secteur de l'eau et de l'assainissement s'attaque aux nombreux défis que pose l'accès adéquat à l'eau et à l'assainissement pour tous sans discrimination.

C'est ce que l'on peut voir dans les Objectifs de Développement Durable récemment adoptés, qui stipulent l'accès universel à l'eau et à l'assainissement d'ici 2030, avec une mention explicite des droits humains à l'eau et à l'assainissement et une attention particulière aux femmes, aux filles et aux personnes vulnérables. Cela a des implications importantes pour les organismes, organisations et institutions qui ont la responsabilité de fournir des services d'eau et d'assainissement.

Les prestataires de services et les organismes de régulation ont un rôle central à jouer pour s'assurer que les objectifs de gestion de l'eau potable, de l'assainissement et des eaux usées définis dans le cadre de l'Objectif 6 de Développement Durable relatif à l'eau et l'assainissement seront atteints d'ici 2030 et il n'y a pas de temps à perdre dans la résolution de ce problème. En atteignant l'ODD 6 et en utilisant les principes de non-discrimination et de responsabilité en matière de droits de l'homme, nous avons de bien meilleures chances d'atteindre d'autres ODD, tels que l'objectif 1 sur l'élimination de la pauvreté, l'objectif 3 sur la santé, l'objectif 5 sur l'égalité des sexes et l'objectif 10 sur la réduction des inégalités.

Que faut-il faire ? Ce manuel décrit le rôle que les prestataires de services et les organismes de régulation doivent jouer dans la réalisation des droits, en discutant de leur responsabilité de revoir leurs politiques et pratiques actuelles et de s'assurer qu'elles sont conformes aux droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement. Le Manuel guide les prestataires de services et les organismes de régulation sur la façon de travailler avec les gouvernements pour éliminer les pratiques discriminatoires, s'assurer que les personnes qui utilisent ou souhaitent utiliser les services disposent d'une information adéquate et mettre en place des mécanismes de plainte efficaces. Ces mécanismes, ainsi que des espaces appropriés pour une participation active, libre et significative, sont les solutions appropriées dans les cas où le service ne respecte pas les droits à l'eau et à l'assainissement, pour s'assurer qu'il y a suffisamment de voies de recours, même pour ceux qui ne reçoivent pas encore un service, mais qui sont à la portée du prestataire de services. Ce manuel complète également le Manuel sur la réalisation des droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement de mon prédécesseur Catarina de Albuquerque, qui se concentre principalement sur les actions de l'État.

Ce manuel est le bienvenu dans la discussion sur ce qui doit être fait pour assurer l'accès universel à l'eau et à l'assainissement dans le cadre des droits de l'homme, et j'encourage tous ceux qui ont la responsabilité d'assurer l'accès à ces services à travailler avec cet outil. Ce n'est qu'en faisant en sorte que chaque acteur remplisse son rôle et prenne ses responsabilités au sérieux que nous assurerons l'accès universel à ces services essentiels.

Avant-propos

Je suis ravi que l'association internationale de l'eau (IWA) ait consacré une si grande partie de son temps institutionnel à une étude aussi approfondie de cette question.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'L. Heller', with a stylized, cursive script.

Léo Heller

Rapporteur Spécial des Nations Unies sur le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement

Avant-propos à l'édition française

C'est un grand honneur de partager mon engagement pour les droits humains à l'eau et à l'assainissement (DHEA) à l'entame de ce précieux manuel. Pour ma part, ce document marque une étape importante dans la compréhension des enjeux et défis relatifs à la réalisation de l'ODD 6 (Assurer la disponibilité et la gestion durable de l'eau et de l'assainissement pour tous).

Il est évident pour tous les experts de justifier les places cruciales de l'eau et de l'assainissement dans la vie et la réalisation de tous les droits de l'homme. Mais il faut se rendre à l'évidence que le combat pour la réalisation de l'ODD 6 sera long et rude. En dépit des nombreux discours politiques, les autorités de plusieurs pays pauvres peinent toujours à engager et concrétiser les mesures qui s'imposent. La faiblesse des économies nationales et la dépendance de l'aide extérieure au développement pour les investissements sociaux, demeurent des limites structurelles aux ambitions ou intentions quand ces dernières sont sincères. De façon toute aussi déterminante, le leadership et la gouvernance nécessaires aux différents niveaux décisionnels pour l'intériorisation des DHEA font encore défaut dans plusieurs pays. Dans ce contexte, l'enjeu de la réalisation progressive des DHEA reconnue par les Nations Unies, est donc de pouvoir déterminer objectivement que les Etats font effectivement tous les efforts nécessaires avec leurs ressources limitées.

L'appropriation de cet enjeu impose une interaction forte entre les citoyens et les autorités publiques dans chaque pays où les DHEA sont encore largement compromis. Les citoyens ont un grand besoin de bien comprendre les implications des DHEA pour s'engager plus efficacement dans le dialogue et le débat sur l'action publique avec leurs autorités. Ainsi, la promotion des DHEA offre une excellente opportunité d'apprentissage de la bonne gouvernance, de l'expression citoyenne et de la démocratie. Cet apprentissage serait une grande avancée dans plusieurs pays francophones d'Afrique subsaharienne où la fourniture de l'eau potable et parfois des services d'assainissement s'est établie au fil des décennies passées, comme une charité ou même une faveur des autorités publiques ou des ONG internationales ; charité ou faveur qui n'appelle de la part des citoyens que leur gratitude et leur mutisme sur les imperfections. La gestion communautaire de l'eau potable a cultivé dans de nombreux cas pendant des décennies, des amalgames sur la séparation fondamentale de responsabilités entre les usagers et les prestataires de services, dans la plus grande indifférence des autorités qui se dégagent souvent de toute responsabilité par exemple sur les pannes récurrentes des pompes à motricité humaine. Ces violations des DHEA s'observent à grande échelle. L'émergence de la notion des DHEA a soulevé des amalgames avec la gratuité des services, conduisant à des réticences de la part de certaines autorités publiques.

Ce manuel offre une excellente base d'informations, de connaissances et de réflexions aux autorités publiques, aux prestataires de services, aux citoyens à travers les différentes organisations de la société civile. Il offre une très bonne opportunité d'immersion aux médias engagés pour la promotion des droits humains et la citoyenneté. C'est avec beaucoup de fierté et un profond sens du devoir, que j'ai pris l'initiative de sa traduction en français afin qu'il puisse être largement exploité dans tous les pays francophones où les DHEA demeurent encore malheureusement un privilège réservé à une minorité de la population.

Juste Hermann NANSI
Expert principal Gouvernance Eau et Assainissement
IRC - Afrique de l'Ouest et du Centre
www.ircwash.org



© Jesus Keller/Shutterstock.com

Chapitre 1 : Introduction

L'adoption en 2010 des résolutions¹ des Nations Unies (ONU) reconnaissant le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement a ouvert de nouvelles perspectives pour la réalisation de l'accès universel aux services d'eau et d'assainissement. Elle a également créé de nouvelles opportunités et de nouveaux défis pour les praticiens de l'eau et de l'assainissement dans le monde entier. Tant l'Assemblée Générale des Nations Unies (en juillet 2010) que le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (en septembre 2010) ont reconnu que l'accès à l'eau potable et à l'assainissement est un droit implicite du droit humain à un niveau de vie adéquat et que ceci est intrinsèquement lié au droit à un logement convenable, au meilleur état de santé possible et au droit à la vie. Sur la question de la terminologie (Droit ou Droits), voir l'encadré 1.1.

Par l'adoption de ces résolutions, les États membres de l'ONU ont accepté leurs obligations en tant que responsables de la mise en œuvre des droits. Ils peuvent donc être tenus responsables des progrès accomplis vers leur pleine mise en œuvre. En tant que responsables, les gouvernements ont trois types d'obligations : respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme (voir encadré 1.2). Les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement sont passés d'une responsabilité implicite (dans le cadre des droits à la santé, au développement et à un niveau de vie adéquat) à une obligation explicite (Gupta *et al.* 2010).

Comme c'est le cas pour tous les droits énoncés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le concept de réalisation progressive est au cœur des droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement (voir l'annexe A pour plus de détails). Il est clair que l'accès universel à l'eau potable et à l'assainissement ne peut être réalisé du jour au lendemain. L'expression "réalisation progressive" renvoie au principe selon lequel les États, en tant que responsables, sont tenus d'agir au mieux de leurs capacités pour maximiser les progrès vers une situation où l'ensemble de leur population jouit des droits de l'homme sans inégalités ni discrimination. Pour y parvenir, cependant, de nombreux acteurs aux niveaux local, national, régional et mondial devront apporter leur contribution. Parmi ces acteurs figurent les opérateurs et les organismes de régulation des services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement, incluant les prestataires de services formels (gestionnaires de services publics, qu'ils existent sous la forme d'une entreprise publique ou privée, ou sous la forme d'une organisation mixte) ; les personnes en charge de la prestation de services semi-formels ou informels tels que les organisations non gouvernementales locales (ONG) ; les prestataires de services informels à petite échelle ; les organismes de régulation de l'eau potable et de l'environnement chargés de maintenir les normes et standards nationaux ; et les personnes ayant des responsabilités pertinentes dans d'autres agences gouvernementales nationales et locales.

L'Assemblée Générale de l'Association internationale de l'eau (IWA) a réagi à cette situation et à plusieurs autres faits internationaux lors de sa réunion de Busan, en Corée, en septembre 2012, par l'adoption d'une Résolution sur *le suivi de Rio+20 par l'Association internationale de l'eau : Contribution efficace des professionnels de l'eau*

¹Le 28 juillet 2010, l'Assemblée générale des Nations Unies, à sa 64^e session, a adopté la résolution A/64/292 (Le Droit Humain à l'Eau et à l'Assainissement) <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/292&lang=E> ; le 28 septembre 2010, le Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies, à sa 18^e session, a adopté la Résolution A/HRC/RES/18/1 (Le Droit Humain à l'Eau Potable et à l'Assainissement) <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/HRC/RES/18/1&lang=E>.

Encadré 1.1 : Droit ou Droits

Le langage officiel des résolutions de l'ONU de 2010 fait référence au droit de l'homme (*au singulier*) à l'eau potable et à l'assainissement, en considérant l'approvisionnement en eau potable et la fourniture d'installations et de services d'assainissement en tant qu'une unité, comme ce fut le cas depuis la Conférence des Nations Unies de 1977 sur l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement à Mar del Plata, en Argentine. Ce lien sans distinction entre l'eau potable et l'assainissement est de plus en plus remis en question.

En termes de développement et d'investissement, l'accent a été mis sur l'approvisionnement en eau potable au détriment du développement des installations et des services d'assainissement. L'assainissement au sens étroit (c'est-à-dire la fourniture d'installations pour l'élimination et la gestion des excréments humains) a été également séparé du contexte plus large de l'assainissement, qui inclut la gestion des eaux usées, des déchets solides et d'autres facteurs physiques, chimiques et biologiques dans l'environnement qui posent un risque pour la santé humaine. Dans son Manuel (2014), Catarina de Albuquerque, Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement de 2008 à 2014, a donc plaidé pour que les droits (*au pluriel*) à l'eau et à l'assainissement soient traités comme deux composantes distinctes du droit à un niveau de vie adéquat. Ce manuel de l'IWA adopte sa suggestion pragmatique, et l'abréviation DHEA fait référence aux droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement. Cela facilite la conception de critères spécifiques et la mise en œuvre de procédures spécifiques pour chaque droit. Et cela crée un espace pour les efforts visant à élargir les services d'assainissement en termes de disponibilité, d'accessibilité, de qualité, d'acceptabilité et d'abordabilité. Cela admet également que tout l'assainissement, même au sens étroit, n'est pas nécessairement basé sur des systèmes à base d'eau. Et il rend possible des relations plus efficaces sur des questions spécifiques liées à l'eau potable ou à l'assainissement, entre différents services publics, entre le secteur public et le secteur privé et entre les instances de réalisation de différents ensembles des droits de l'homme.

Le 17 décembre 2015, l'Assemblée générale des Nations Unies a résolu ce débat en faveur de deux droits distincts : le droit à l'eau potable et le droit à l'assainissement. Elle a adopté par consensus la résolution A/RES/70/169, reconnaissant que « le droit à l'assainissement permet à chacun, sans discrimination, d'avoir un accès physique et abordable à un assainissement, dans toutes les sphères de la vie, qui soit sûr, hygiénique, sécuritaire, socialement et culturellement acceptable et qui procure l'intimité et préserve la dignité. »²

Encadré 1.2 : Exemples d'obligations des responsables en matière de DHEA

Respecter : l'État ne peut empêcher les personnes jouissant déjà de ces droits de continuer à en jouir. Par exemple, l'État ne peut pas permettre que l'approvisionnement en eau d'un individu soit déconnecté sans respecter une procédure régulière.

Protéger : l'État doit empêcher les tiers de porter atteinte à quelque aspect que ce soit des droits des personnes à l'eau et à l'assainissement, par exemple à travers la pollution d'une source d'eau. Que les services d'eau soient fournis par une entité du secteur public ou privé, l'État doit veiller à ce que les prix soient abordables grâce à une régulation adéquate des prix.

Réaliser : l'État doit veiller à ce que les conditions soient en place pour que chacun puisse exercer pleinement ses droits, c'est-à-dire qu'il doit allouer un maximum de ressources pour que toutes les personnes soient progressivement raccordées à un système d'approvisionnement en eau potable et dotées de services d'assainissement.

²<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16903&LangID=E#sthash.XEuyj8Lq.dpuf>.

Introduction

à la réalisation des engagements pris par les gouvernements au niveau international³. Il invite les membres de l'IWA, entre autres points, à :

- *respecter et contribuer à la mise en œuvre du droit à l'eau potable et à l'assainissement dans toutes leurs activités, et aider les services publics et les gouvernements nationaux et locaux dans leurs efforts pour améliorer les services d'eau et d'assainissement ; et,*
- *développer ensemble des lignes directrices opérationnelles pour la contribution des professionnels de l'eau à la mise en œuvre pratique et à la réalisation progressive des DHEA, [...].*

Dans le cadre du suivi de cette Résolution, l'IWA a créé un Groupe de Travail chargé de produire un manuel destiné aux praticiens sur les DHEA et s'est engagé dans un accord de collaboration pour soutenir cette activité, notamment en étroite concertation avec l'équipe du Rapporteur Spécial des Nations Unies sur le droit à l'eau et à l'assainissement.

Le public cible de ce manuel est défini, dans l'ensemble, par les intérêts des membres de l'IWA à savoir : les opérateurs et gestionnaires de services publics et privés, les autres responsables de la fourniture formelle ou informelle de services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement, les ONG et autres groupes de la société civile, et les organismes gouvernementaux à tous les niveaux, s'occupant de la planification, de la conception, de la mise en œuvre, du suivi et de la régulation des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Les membres de ce public cible seront également chargés de contribuer à la réalisation des objectifs en matière d'eau et d'assainissement contenus dans le cadre des Objectifs de Développement Durable (voir annexe B).

Les objectifs du Manuel sont les suivants :

- présenter à son public cible les principes et concepts contenus dans les DHEA ;
- clarifier pour le public cible le langage et la terminologie utilisés dans la promotion des droits de l'homme ;
- mettre en évidence la valeur ajoutée par les DHEA pour les services publics, étant donné que la réalisation progressive implique un élargissement de la clientèle, des améliorations en matière d'exploitation et d'entretien et en matière d'eau non génératrice de revenus, et des possibilités d'augmenter les niveaux de service ;
- fournir des orientations sur les rôles et responsabilités de tous les acteurs visés par le Manuel dans leur contribution à la réalisation progressive des DHEA, et également sur la manière dont les principes et actions en matière de droits de l'homme peuvent être intégrés dans leurs fonctions essentielles.

En termes de public cible et d'objectifs, ce manuel complète le Manuel sur la réalisation des droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement de la première Rapporteuse Spéciale de l'ONU, Catarina de Albuquerque (2014).

En premier lieu, il faut éliminer certaines idées reçues courantes et persistantes concernant les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement. Celles-ci sont développées dans l'Annexe A :

- (1) Le droit de l'homme à l'eau ne signifie pas que les services d'approvisionnement en eau doivent être disponibles gratuitement. Toutefois, ils doivent être abordables, en particulier pour les personnes ayant un revenu faible ou pas de revenu du tout (des services viables d'approvisionnement en eau potable nécessitent un système de recouvrement des coûts fondé sur un système tarifaire qui reflète clairement les questions d'abordabilité);
- (2) Les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement n'excluent pas le fait que le secteur privé fournisse ces services (en fait, il n'y a pas de position officielle en matière de droits de l'homme concernant le modèle d'entreprise approprié pour la fourniture des services);
- (3) Le droit de l'homme à l'assainissement ne doit pas être compris comme une obligation du gouvernement de fournir aux citoyens des installations sanitaires gratuites. L'accès à l'assainissement doit cependant être abordable et les gouvernements ont bel et bien l'obligation de créer un cadre juridique et réglementaire qui favorise l'accès universel à un assainissement adéquat.

³<http://waterbriefing.org/home/water-issues/item/6301-iwa-pledges-%E2%80%99full-access%E2%80%99-to-safe-drinking-water>.

L'objectif de ce manuel est de promouvoir la prise de décision éclairée par les opérateurs, les gestionnaires et les organismes de régulation dans leurs activités quotidiennes, ainsi que de les encourager à s'engager activement dans les débats nationaux qui auront lieu dans de nombreux pays où les DHEA sont traduits en politiques, législations et régulations nationales et locales. Dans la plupart des pays, la création d'un tel environnement favorable sera, en fait, la première étape cruciale du processus de réalisation des droits, suivie de l'attribution des rôles et responsabilités aux différents acteurs aux niveaux national et local.

Il est admis que dans de nombreux pays, les prestataires de services et les organismes de régulation ont joué un rôle important dans la promotion des concepts d'égalité, de non-discrimination, de durabilité, de responsabilité, de participation et de transparence bien avant que les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement ne soient inclus dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ces efforts se sont traduits par des stratégies en faveur de l'accès universel et des programmes en faveur des pauvres. Maintenant que les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement ont été formalisés, ce manuel présente des options pour aborder systématiquement les principes et critères des droits de l'homme. Il se concentre donc sur les implications des nouvelles obligations en matière de droits de l'homme, en termes de nouvelles lois et régulations, ou d'éléments actualisés de la législation ou de la régulation existante, et sur les conséquences sur le fonctionnement et la gestion par tous les acteurs (publics ou privés) qui traitent spécifiquement des principes et critères des droits de l'homme.

De toute évidence, même si le lectorat est bien défini, l'application des mesures et des procédures proposées dans le présent manuel devra se faire dans différents contextes : dans les pays à revenu faible, moyen et élevé avec différents niveaux d'inégalités socio-économiques ; dans les pays et régions avec différents niveaux de pénurie d'eau ou d'abondance d'eau ; dans des conditions d'infrastructure et des niveaux de gestion des actifs différents, avec des défis géographiques, saisonniers et transfrontaliers différents liés à la disponibilité de l'eau ; dans des conditions démographiques différentes, comme par exemple, la composition et la dynamique d'une population en termes de sous-groupes urbains, périurbains et ruraux, et la présence de communautés autochtones ; dans des aspects et conditions environnementaux, culturels et d'égalité entre les sexes différents, liés à la gestion et à l'utilisation des ressources en eau. Les différents acteurs doivent adapter leurs approches aux besoins des contextes spécifiques dans lesquels ils opèrent, en gardant à l'esprit que le processus doit assurer une réduction progressive des inégalités et de la discrimination. Pourtant, il est envisagé que le résultat de leurs efforts sera le même : un accès universel à l'eau et à l'assainissement qui soit sûr, abordable, fiable et durable.

Le Manuel est structuré suivant une partie introductive (chapitres 1 et 3) et une partie opérationnelle (chapitres 4, 5, 6 et 7). Le chapitre 2 présente un résumé des principales actions recommandées pour les différents acteurs principaux. Le chapitre 3 traite en détail des critères relatifs aux droits de l'homme, tant pour l'eau potable que pour l'assainissement, ainsi que des cinq principes relatifs aux droits de l'homme. Les implications découlant de ces critères et principes sont discutées d'un point de vue opérationnel. Le chapitre 4 propose des moyens par lesquels les professionnels de l'eau et de l'assainissement peuvent contribuer à la création d'un environnement favorable à la mise en œuvre efficace des actions des DHEA. Le chapitre 5 fournit des conseils sur la façon d'intégrer efficacement les DHEA dans les cadres institutionnels des services publics et des organismes de régulation. Le chapitre 6 présente comment les actions de soutien à la réalisation progressive des DHEA peuvent faire partie des fonctions essentielles des opérateurs, des gestionnaires et des organismes de régulation. Il lie les actions proposées dans le cadre des DHEA à des acteurs spécifiques. Enfin, dans ce cadre générique, de nombreux problèmes pratiques, obstacles et pièges apparaîtront et certains d'entre eux sont abordés au chapitre 7. L'annexe A fournit des informations générales détaillées, y compris un rappel de l'ampleur des défis mondiaux en matière d'eau potable et d'assainissement, une description du cadre des droits de l'homme, les événements ayant conduit à l'adoption des résolutions de l'ONU, une explication du concept de réalisation progressive et une tentative de dissiper certaines idées reçues et interprétations erronées relatives aux DHEA. L'annexe B présente le cadre des objectifs, cibles et indicateurs des ODD, avec une référence particulière à l'ODD 6.



Manille, Philippines © Robert Bos, IWA

Chapitre 2 : Principaux principes opérationnels

RÉSUMÉ

Ce chapitre présente les principes opérationnels permettant d'intégrer les considérations relatives aux droits de l'homme dans les activités quotidiennes des prestataires de services formels et informels et des organismes de régulation. Il fournit aux lecteurs une vue d'ensemble condensée des concepts, thèmes, questions et actions clés qui présentent un intérêt immédiat pour les efforts qu'ils déploient pour contribuer aux DHEA. Il se concentre sur le chapitre 3 et sur les principaux chapitres opérationnels du Manuel à savoir les chapitres 4, 5 et 6.

2.1 INTÉGRER LES CRITÈRES ET PRINCIPES DES DROITS DE L'HOMME DANS LES ACTIVITÉS RELATIVES À L'APPROVISIONNEMENT EN EAU ET À L'ASSAINISSEMENT

Cinq principes constituent le fondement des droits économiques, sociaux et culturels : l'égalité et la non-discrimination ; la responsabilité ; la durabilité ; la participation ; et l'accès à l'information ou la transparence. Tant pour l'approvisionnement en eau potable que pour les services d'assainissement, les mêmes critères normatifs des droits de l'homme s'appliquent : disponibilité, qualité, acceptabilité, accessibilité et abordabilité.

Traduire les critères en termes opérationnels est un défi, avec une portée et une orientation différentes pour l'approvisionnement en eau potable et pour l'assainissement. Ceci s'applique à la fois à la fourniture de services formels et informels.

En ce qui concerne l'approvisionnement en eau potable, la disponibilité fait référence à des quantités suffisantes et à la fiabilité de la fourniture du service ; la qualité fait référence à la nécessité que l'eau potable soit exempte de pathogènes et de niveaux toxiques de produits chimiques, tant dans les situations de routine que dans les situations d'urgence ; l'acceptabilité (qui inclut l'apparence, le goût et l'odeur) est un concept très variable, dépendant des perceptions liées à l'écologie, à la culture, à l'éducation et à l'expérience locales ; l'accessibilité fait référence à la distance ou au temps nécessaire pour accéder à un approvisionnement en eau fiable (à partir de la maison, mais aussi à partir du lieu de travail, de l'école ou d'autres lieux publics) et s'intéresse également au fait que les services puissent être accessibles ou pas aux personnes handicapées, par exemple ; l'abordabilité fait référence au coût du raccordement et au coût de la consommation, et requiert qu'il soit pris en compte simultanément, la nécessité de recouvrer des coûts et celle d'appliquer des mécanismes pour assurer l'abordabilité pour tous.

En ce qui concerne les services d'assainissement, les installations doivent être accessibles à tous, partout et à tout moment : à la maison, sur le lieu de travail et dans les lieux publics. Qu'elles soient privées, partagées ou publiques, elles doivent être conçues au moins selon des normes de base. Les services de collecte et de traitement doivent fonctionner à tout moment à une capacité suffisante. Les standards de qualité pour les installations sanitaires se réfèrent principalement aux garanties concernant les risques potentiels de leur utilisation. Ils s'étendent à la collecte, au transport, au traitement et à l'élimination en toute sécurité des déchets humains. L'acceptabilité fait référence à la propreté et à l'hygiène, et a donc d'importantes répercussions sur la santé publique. Elle fait également référence au type de technologie proposé. Les normes d'accessibilité doivent garantir l'accès à tous : femmes, hommes, enfants, personnes âgées, malades et handicapés. Les écoles doivent accorder une attention particulière à la séparation de leurs installations sanitaires pour les garçons et les filles.

L'abordabilité des services d'assainissement nécessite l'existence d'un cadre réglementaire cohérent pour l'ensemble des services, et des politiques et mécanismes en faveur des pauvres qui garantissent que personne ne soit exclu pour des raisons financières.

Il n'y a de valeurs absolues pour aucun de ces critères qui s'appliquent à l'échelle mondiale. Les gouvernements devront établir des standards nationaux en fonction de la situation des ressources naturelles locales, de l'abordabilité des mesures de gestion des risques et de l'acceptabilité sociale locale, en les ajustant au fur et à mesure que de nouvelles preuves deviennent disponibles.

Des instructions claires sont nécessaires de la part des autorités publiques qui sont chargées de préciser ce qui est exigé des organismes de régulation et des opérateurs, afin de rendre les principes des droits de l'homme opérationnels.

- **Égalité et non-discrimination** : dans les cadres juridiques ou réglementaires établis. Les autorités publiques ou les prestataires de services doivent s'assurer qu'il n'existe aucun obstacle à l'accès des personnes marginalisées ou vulnérables ou des groupes de population, dans le cadre d'un processus de concertation avec ces personnes ou groupes et les autorités gouvernementales.
- **Redevabilité** : les systèmes de suivi des prestataires, les mécanismes de plaintes, les options de résolution des litiges et la transparence du budget et des opérations doivent être conformes aux exigences légales.
- **Durabilité** : les services d'eau potable et d'assainissement doivent être économiquement, socialement et écologiquement durables, ce qui nécessite une vision à long terme de l'investissement et de l'utilisation des ressources dans l'exploitation et l'entretien, et l'utilisation d'indicateurs d'alerte précoce pour détecter les risques menaçant la durabilité qui impliqueraient une régression de la situation des droits de l'homme.
- **Participation** : toutes les actions doivent offrir des possibilités significatives d'engagement communautaire, en particulier pour ceux qui sont généralement sous-représentés. L'information n'est que le début de l'engagement communautaire qui est essentiel pour se conformer aux critères des droits de l'homme.
- **Accès à l'information et transparence** : la participation du public ne peut être significative que dans le cas d'un accès complet à l'information sur les détails techniques pertinents des services d'eau et d'assainissement, ainsi que sur le budget et le fonctionnement.

La mise en œuvre des principes et critères relatifs aux droits de l'homme exige que, dans le cadre juridique et réglementaire établi par les pouvoirs législatif et exécutif du gouvernement, de nombreux détails pratiques soient réglés dans les négociations et les accords contractuels standards entre les autorités publiques, les prestataires de services et les clients. Ces détails comprennent les aspects des droits et des responsabilités des individus et des institutions. La réalisation progressive des droits est une tâche aux dimensions multiples qui nécessite le suivi d'une série d'indicateurs. Au cours de l'élaboration des indicateurs qui seront utilisés pour suivre les progrès accomplis dans l'atteinte des cibles en matière d'eau potable, d'assainissement et de gestion des eaux usées, dans le cadre des Objectifs de Développement Durable (ODD, voir annexe B), les critères des DHEA ont été pris en compte.

2.2 CRÉER UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE

Un environnement favorable à la réalisation progressive des DHEA nécessite des cadres juridiques et réglementaires applicables (avec un contrôle indépendant de la conformité) et des dispositions institutionnelles efficaces. Les étapes du processus de création d'un environnement favorable sont les suivantes :

- inventaire de la législation existante à tous les niveaux ;
- réforme du cadre juridique pour tenir compte des DHEA, en définissant les rôles, les responsabilités et les mécanismes de redevabilité ;
- élaboration des dispositions institutionnelles, incluant une attribution claire des responsabilités aux entités publiques identifiées pour chaque principe ou critère des DHEA ;
- la création ou le renforcement d'un cadre réglementaire, soutenu par des normes et standards convenus ;
- l'élaboration de critères de prise de décision pour l'évaluation des besoins en ressources, leur affectation et leur utilisation ;
- l'élaboration d'orientations sur les exigences légales et réglementaires pour le suivi des indicateurs des DHEA ;
- la conception des modes d'établissement de rapports périodiques.

Principaux principes opérationnels

Il est fondamental qu'il existe un organisme national chargé de coordonner les questions relatives aux DHEA, et les fournisseurs de services et les organismes de régulation doivent y être représentés, par l'intermédiaire de leurs associations nationales ou des comités nationaux de l'IWA, s'il en existe. De tels organismes de coordination doivent travailler en étroite collaboration avec les institutions nationales chargées des questions de droits de l'homme lorsqu'elles existent, et inclure dans leurs fonctions un rôle normatif, l'identification des lacunes et des besoins dans les cadres juridiques et institutionnels existants, ainsi qu'un contrôle de l'harmonisation du suivi des indicateurs des DHEA.

Une autre étape initiale importante consiste à dresser un inventaire et à rapprocher les informations statistiques existantes sur l'eau potable et l'assainissement. Les fournisseurs de services officiels et les organismes de régulation ont un rôle clé à jouer à cet égard. Ils seront également bien informés des lois existantes régissant l'approvisionnement en eau et l'assainissement. Dans la plupart des cas, la législation de l'un sera mieux développée que celle de l'autre. L'un des objectifs de la réforme juridique sera d'intégrer les prestataires de services informels dans le cadre réglementaire.

Outre la nécessité de refléter sans ambiguïté les principes et critères des droits de l'homme dans les textes juridiques existants et nouveaux, il sera important d'aller au-delà des lois sur l'eau et l'assainissement et d'examiner des questions telles que la propriété foncière, l'intégration de la dimension genre ou l'évaluation de l'impact du développement d'un point de vue juridique pour voir comment améliorer l'accès aux services et leur disponibilité. L'intégration des DHEA dans les constitutions nationales renforcera la réforme juridique et soutiendra une approche plus cohérente de la promotion des droits dans toutes les législations et, à cet égard, les prestataires de services et les organismes de régulation peuvent jouer un rôle de lobbying auprès des parlementaires. La mise en place de politiques et de stratégies en faveur des pauvres se distingue dans ce contexte. Dans les pays à revenu élevé, ils peuvent contribuer à l'examen des politiques de coopération internationale sous l'angle des droits de l'homme. Grâce à leur expérience pratique, ils peuvent aussi signaler à un stade précoce les effets négatifs involontaires que peuvent avoir les propositions de réforme juridique. A la fin du processus de réforme juridique, des dispositions institutionnelles doivent être mises en place pour confirmer les rôles et les responsabilités et aider à combler les lacunes dans le domaine souvent fragmenté de l'eau et de l'assainissement.

Les DHEA ne s'expriment en faveur d'aucun modèle d'entreprise pour l'approvisionnement en eau potable et les services d'assainissement. Quel que soit le modèle, la fourniture des services doit se faire dans le cadre de conditions de licence ou de dispositions contractuelles qui devront avoir été évalués du point de vue des droits de l'homme. Les organismes de régulation ont un rôle important à jouer pour s'assurer que les droits de l'homme sont pris en compte dans ces licences ou dispositions contractuelles, en évaluant la performance, l'efficacité, la gouvernance et la qualité des services. Les indicateurs sous surveillance réglementaire devront refléter directement les principes et les critères des droits de l'homme.

L'adoption d'un code de pratique convenu de commun accord et axé sur les questions relatives aux droits de l'homme aiderait également à rallier les fournisseurs de services et les organismes de régulation en vue d'une action conjointe à l'appui des DHEA.

2.3 INTÉGRER LES DHEA DANS LES CADRES INSTITUTIONNELS

Le concept de réalisation progressive implique des améliorations tangibles et continues dans la fourniture de services ainsi qu'une réduction des pratiques discriminatoires et des inégalités dans l'accès à l'eau et à l'assainissement, et cela implique également une allocation optimale de ressources aux actions de soutien.

Les opérateurs formels (entités publiques ou privées opérant sous le mandat d'une autorité publique) présentent une grande diversité en termes de statut juridique, de modèles organisationnels, de niveaux d'échelle et de décentralisation. Pourtant, cette diversité est unifiée dans le cadre juridique dans lequel ils opèrent. Cela se traduit à travers les mandats et dispositions contractuelles, les licences ou les concessions dans le cadre desquels ils opèrent. Une liste de contrôle des considérations relatives aux DHEA que les prestataires de services doivent soulever à la table de négociation où ceux-ci sont élaborés, vise à garantir que toutes les questions essentielles relatives aux droits de l'homme sont traitées de manière adéquate. Parmi les points de la liste figurent : l'adoption de standards et d'indicateurs de performance pertinents pour les DHEA, l'examen de la structure et des fonctions à l'échelle de l'organisation pour identifier les options de modifications pro-DHEA, les sondages de référence stratifiés relatifs à la couverture dans la zone de compétence, les dispositions pour l'information et la concertation des usagers et le renforcement des fonctions d'appui essentielles pour assurer une utilisation optimale des ressources en vue d'une réalisation progressive.

Pour l'essentiel, le cadre institutionnel de la régulation de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement doit refléter les obligations de l'État en ce qui concerne les DHEA. Dans de nombreux cas, les standards, critères, règles et exigences existants soutiennent déjà le concept de réalisation progressive, mais ceux-ci doivent être systématiquement vérifiés règle par règle. L'exemple de la régulation de la qualité de l'eau potable, telle qu'elle est en place dans plusieurs pays, montre comment les standards et les critères, essentiellement à l'appui de la santé publique, de l'accès et de l'utilisation collective, peuvent être renforcés pour tenir compte de tous les principes et critères relatifs aux droits de l'homme. Tant le Réseau International des Organismes de régulation (RegNet) hébergé par l'OMS et le Forum des organismes de régulation de l'IWA ont fourni des orientations sur le thème des DHEA. La Charte de Lisbonne de l'IWA destinée à guider les politiques publiques et la régulation de l'approvisionnement en eau potable, de l'assainissement et de la gestion des eaux usées énumère les actions que les autorités de régulation peuvent entreprendre à l'appui des DHEA.

2.4 LES DHEA DANS LES FONCTIONS ESSENTIELLES DES PRESTATAIRES DE SERVICES ET DES ORGANISMES DE RÉGULATION

Huit fonctions essentielles des prestataires de services et des organismes de régulation sont examinées pour identifier les possibilités d'y inclure les principes et critères des DHEA. Ce sont : la planification et la gestion ; le soutien juridique ; le budget, les finances et la comptabilité ; l'exploitation et l'entretien ; le suivi-évaluation ; les services à la clientèle ; les communications ; et la gestion des ressources humaines.

Le concept de base de la réalisation progressive des DHEA repose sur une planification adéquate. Les autorités publiques et les prestataires de services traduisent les résultats de l'évaluation et du suivi des faits et des tendances en termes d'objectifs de couverture, de qualité de l'eau, de niveaux de service, de recouvrement des coûts, de fonctionnement et d'entretien (F&E) et de préparation aux situations d'urgence. L'obligation d'inclure les principes et critères relatifs aux droits de l'homme dans ce processus doit être intégrée dans les licences et les contrats. Il existe une importante possibilité de les inclure dans les plans directeurs et les plans d'investissement pour l'expansion des services. Le recrutement d'un professionnel des droits de l'homme en tant que membre de l'équipe de direction est l'une des options recommandées pour y parvenir.

Les principales fonctions juridiques concerneront les dispositions contractuelles avec les clients, les fournisseurs et les autorités responsables. Le contrôle de la conformité avec les lois et règlements est un aspect important, qui devra être revu au fur et à mesure que la législation sur les droits de l'homme évolue. Cela couvre les contrats avec les clients et les fournisseurs, mais va au-delà des limites strictes de la prestation de services en soi : par exemple, la pollution des sources d'eau par l'industrie, l'agriculture ou les particuliers affecte le droit de l'homme à l'eau potable et appelle à des poursuites. De tels impacts doivent être pris en compte dans les plans de gestion de la sécurité sanitaire de l'eau proposant des activités de gestion des risques par les parties prenantes, de la source au robinet. Des relations avec les autorités chargées des droits de l'homme constituera un nouvel ajout aux fonctions juridiques, et ceux-ci devront désormais traduire les principes des DHEA sous la forme de guides de bonnes pratiques à l'échelle de l'organisation, en termes de règles de redevabilité, de nécessité de transparence, d'approches participatives dans les relations avec les clients et d'introduction de critères de durabilité.

Dans le domaine du budget et des finances, un examen des flux financiers devrait aider à identifier les options pour l'allocation des fonds à des activités spécifiques des DHEA. Différents départements devront être invités à proposer de nouvelles activités relatives aux DHEA, et la possibilité de créer un fonds dédié aux activités relatives aux DHEA doit être explorée. Les coûts doivent rester dans des limites raisonnables et l'efficacité doit être maximisée ; le financement des activités des DHEA ne doit pas se faire au détriment des investissements nécessaires au développement des infrastructures et de la qualité des services qui soutiennent la réalisation progressive. L'engagement communautaire est un autre moyen de renforcer la base de ressources pour les activités relatives aux DHEA. De plus, chose plus importante encore, les structures tarifaires doivent être évaluées du point de vue des DHEA.

En ce qui concerne les DHEA, il existe toujours un fossé entre les responsables en charge de l'élaboration des politiques de l'eau et de l'assainissement et les responsables en charge du fonctionnement et de l'entretien. La pertinence des DHEA pour la pratique courante de l'eau et de l'assainissement est fréquemment remise en question, ce qui s'explique en partie par les pressions et les défis déjà considérables auxquels sont confrontés les prestataires de services. Pourtant, les opportunités de contribuer à la réalisation progressive dans le domaine du fonctionnement et de l'entretien sont grandes. Un point de départ pourrait être l'élaboration d'un recueil des

Principaux principes opérationnels

technologies, de matériels et de pratiques conformes aux principes et critères des droits de l'homme. Une bonne gestion des biens et l'établissement de calendriers d'entretien réalistes sont essentiels pour prévenir la régression de l'accès et d'autres critères des DHEA. Le personnel de l'exploitation et de la maintenance peut jouer un rôle vital dans les relations avec les clients et peut capter les signaux d'alerte précoce des risques de régression en raison d'un défaut de maintenance adéquate.

La coordination et l'harmonisation des activités de suivi interne avec le suivi national renforcera non seulement la base d'informations au niveau national, mais aussi ajoutera de la valeur aux informations sur lesquelles les prestataires de services fondent leurs prévisions et leurs plans. Cela peut également offrir l'opportunité de collaborer de manière constructive avec les usagers des services. Le suivi d'indicateurs spécifiques des droits de l'homme peut être mieux réalisé par un organisme national indépendant, tel que le bureau national des statistiques. La clientèle d'un prestataire de services est une source unique d'informations, et la technologie moderne permet une gamme de possibilités de collecte de données. La publication régulière de rapports de suivi est conforme au principe de transparence des droits de l'homme.

Traiter les plaintes de manière sérieuse et dans les délais est de la responsabilité des services à la clientèle et les critères relatifs aux droits de l'homme doivent maintenant être pris en compte dans le traitement des plaintes. Des protocoles doivent être facilement accessibles pour s'occuper des clients en cas d'interruption de service ou d'urgence, et ceux-ci doivent explicitement répondre aux besoins des personnes, des ménages et des collectivités vulnérables afin qu'ils ne soient pas affectés de façon disproportionnée.

L'intégration des DHEA dans la fourniture et la régulation des services nécessitera une stratégie de communication améliorée, tant à l'intention du personnel que des usagers. Les usagers doivent être informés de la nature des DHEA, des droits et responsabilités qui s'y rattachent et des procédures de plainte. Les communications avec la communauté des droits de l'homme sont importantes pour s'assurer que l'organisation reste informée des nouveaux développements et des expériences pertinentes sous d'autres cieux.

Les nouvelles fonctions liées à la promotion des DHEA nécessiteront une évaluation des besoins en personnel, incluant la formulation de descriptions de poste et d'indicateurs de performance du personnel. Le département des ressources humaines peut avoir besoin de recruter du nouveau personnel et devra développer un programme de développement et de formation du personnel en matière de droits de l'homme pour les employés existants.

En conclusion, plusieurs défis sont brièvement abordés : comment inclure les considérations découlant des DHEA dans le choix des options techniques ; comment aborder les mécanismes d'abordabilité ; comment gérer de manière correcte le contrôle du crédit ; comment aborder le recouvrement des dettes et les interruptions de service ; comment parvenir à la réalisation progressive simultanément pour les cinq critères ; comment fixer les priorités géographiques pour l'extension du réseau ; la question de la propriété foncière ; l'utilisation de compteurs prépayés ; l'utilisation de normes provisoires ; et la question de la continuité de l'approvisionnement.



Des filles utilisant une pompe pour boire l'eau sur l'île de Sumba en Indonésie © Robert Bos, IWA

Chapitre 3 : Traduire les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement en termes opérationnels

RÉSUMÉ

Ce chapitre présente les critères et principes des droits de l'homme à l'eau potable et l'assainissement. Il examine comment les exprimer en termes opérationnels de manière à satisfaire à la fois la communauté des droits de l'homme et les praticiens de l'eau et de l'assainissement.

Une grande partie du succès de la mise en œuvre des DHEA repose, en effet, sur la traduction de ces critères et principes, qui ont été formulés dans un langage juridique, en une terminologie facilement compréhensible par les fournisseurs et les organismes de régulation des services d'eau et d'assainissement. Ces praticiens doivent être en mesure de les appliquer dans leurs activités quotidiennes sans ambiguïté. Le chapitre commence donc par une brève réflexion sur les définitions.

3.1 DÉFINITIONS

De plus en plus, la communication au-delà des limites professionnelles, disciplinaires et sectorielles est d'une importance vitale. L'accent mis récemment sur le lien entre l'eau, l'alimentation et l'énergie en est un bon exemple. L'élimination des cloisonnements peut cependant être une source de confusion, de malentendus et d'inefficacité qui met au défi aussi bien les professionnels que les non-professionnels. « Parler la langue de l'autre » n'est pas seulement avoir une interprétation correcte et sans équivoque de la terminologie, c'est aussi une question de confiance dans les capacités professionnelles de chacun et dans les concepts développés dans le domaine d'expertise de l'autre.

L'utilisation familière de la terminologie est souvent inexacte et source de malentendus. En ce qui concerne les droits de l'homme, les termes équité et égalité, par exemple, ont tendance à être utilisés de manière interchangeable par le grand public, mais ont une connotation clairement définie et distincte dans le langage des droits de l'homme. L'équité est un terme subjectif qui fait référence à un sentiment de justice sociale ; l'équité est négociable et peut varier selon le contexte socioculturel. L'égalité, d'autre part, est un concept absolu avec une base juridique claire : les inégalités dans l'accès à l'eau et à l'assainissement sont non seulement moralement inacceptables, mais elles sont interdites par le droit international.

Les termes des éléments de base des arguments présentés dans ce chapitre et dans les chapitres suivants doivent être compris de la même manière par les divers lecteurs de ce manuel.

Un exemple est celui des termes standard, norme, critère et indicateur. Dans le cadre de ce manuel, ils sont définis comme suit :

- Standard : une valeur ou une bonne pratique établie par une autorité en tant que cible ou seuil convenu à viser, volontairement ou en tant qu'obligation légale, souvent en réponse à son intérêt social.
- Norme : un standard de développement ou de réalisation dérivé de la réalisation moyenne ou médiane d'un grand groupe de la société dans son ensemble.
- Critère : un standard ou une norme convenue sur laquelle se fonde un jugement ou une décision.
- Indicateur : une mesure ou métrique de l'état, du niveau ou de la tendance d'un phénomène ou d'un processus.

Un autre exemple est celui des termes politique, stratégie et programme. Ceux-ci peuvent être interprétés différemment selon les secteurs. Dans le contexte de ce manuel, ils sont définis comme suit :

- Politique : une ligne de conduite prévue, avec des critères clairs, pour atteindre un objectif convenu.
- Stratégie : l'allocation optimale de ressources limitées pour soutenir une politique, un programme ou un processus visant à atteindre les buts, objectifs et cibles convenus.
- Programme : un plan structuré de projets, d'activités et d'événements pour atteindre les objectifs convenus ou produire les résultats convenus.

Cinq critères normatifs (disponibilité, qualité, acceptabilité, accessibilité, abordabilité) et cinq principes (égalité et non-discrimination, redevabilité, durabilité, participation, accès à l'information et transparence) servent de référence pour la réalisation progressive des DHEA. Les critères sont présentés et définis séparément ci-dessous pour l'eau potable et pour l'assainissement. Par la suite, les principes sont discutés.

3.2 LES CRITÈRES NORMATIFS DES DROITS DE L'HOMME: EAU POTABLE

3.2.1 Disponibilité

De l'eau potable et salubre doit être disponible pour l'usage domestique, dans les bâtiments publics et sur les lieux de travail. En tant que critère, la disponibilité fait référence à la fois à des quantités suffisantes d'eau et à la fiabilité de la fourniture du service. Un élément associé à la fiabilité est la continuité, non seulement pour les générations actuelles, mais aussi pour les générations futures. Cela soulève d'importantes considérations opérationnelles, qui sont couvertes par le principe de durabilité, y compris la robustesse et la résilience du système. Le critère d'accessibilité est lié à la disponibilité et est examiné séparément à la section 3.2.4.

Pour l'usage domestique, l'eau doit être disponible en quantité suffisante pour répondre aux exigences en matière de boisson et d'hygiène personnelle, ainsi que pour la cuisine, la préparation des aliments, le lavage de la vaisselle et du linge, et le nettoyage. Le cadre des droits de l'homme s'abstient de fournir une valeur globale et absolue pour définir la notion de "quantité suffisante", étant donné que cela dépendra de facteurs contextuels. Une fourchette indicative de valeurs peut être tirée du rapport d'une étude de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS 2003), qui présente des quantités sur la base des niveaux de service, qui sont liés aux niveaux de problèmes de santé publique (voir tableau 3.1.).

La disponibilité est spécifiquement abordée dans le cadre juridique des services d'eau et d'assainissement en Afrique du Sud. En 1996, la nouvelle Constitution de l'Afrique du Sud est entrée en vigueur, avec son chapitre 2 présentant une Déclaration des droits comprenant trois clauses établissant le droit à l'eau, les fonctions connexes étant spécifiées comme relevant des "affaires du gouvernement local". Ceci est suivi par la loi de 1997 sur les services d'eau (qui définit clairement "l'approvisionnement de base en eau" et "l'assainissement de base") et la loi nationale sur l'eau de 1998 (qui garantit l'attribution prioritaire de l'eau pour les besoins humains de base). Cela a créé le cadre de la stratégie de mise en œuvre de l'eau de base gratuite de 2002, visant à fournir, gratuitement, 6000 litres d'eau potable par ménage par mois (sur la base des statistiques démographiques: environ 25 litres par personne et par jour). La consommation moyenne d'eau en Afrique du Sud est plus élevée, et le prix d'achat de quantités supplémentaires d'eau est fixé en fonction de blocs tarifaires supplémentaires. Le recouvrement des coûts ainsi réalisé est censé assurer l'exploitation, l'entretien et l'expansion de tous les services. Le cas sud-africain est particulièrement intéressant parce que ce pays a introduit le droit à l'eau et à l'assainissement dans sa législation bien avant sa reconnaissance par les Nations Unies. Par conséquent, les détails de ce cas sont présentés dans l'encadré 3.1.

Comme indiqué, le cadre des droits de l'homme ne propose pas de valeur absolue pour le critère de la disponibilité, mais compte tenu des préoccupations de santé publique implicites dans le tableau 3.1, ce manuel recommande que les prestataires de services d'eau atteignent au moins un niveau de service de 50 litres d'accès immédiat par personne et par jour. Il est toutefois reconnu que ce niveau de disponibilité ne peut pas être atteint en permanence dans les zones où la rareté de l'eau prévaut pendant une partie ou la totalité de l'année. Dans de telles circonstances, la loi doit donner la priorité à l'eau destinée à la consommation humaine et à l'usage domestique par rapport aux autres utilisations de l'eau.

En conclusion, il n'existe pas de point de référence mondial pour le critère de la disponibilité des droits de l'homme, en partie en raison de l'absence d'éléments de preuve et en partie parce que la disponibilité est déterminée en fonction du contexte. En ce qui concerne la fiabilité du service, les étapes vers ce que l'on peut appeler en fin de compte : le service 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, restent mal définis. Un indicateur arbitraire,

Traduire les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement en termes opérationnels

mais souvent cité pour la fiabilité est "une interruption de service de pas plus de 7 jours par an". Un autre indicateur est le niveau de préparation des prestataires de services aux situations d'urgence.

Tableau 3.1 : Résumé des exigences relatives aux niveaux de service de l'eau pour la promotion de la santé (l/p/j : litres par personne et par jour ; adapté de l'OMS 2003).

Niveau de service	Mesure de l'accès	Besoins satisfaits	Niveau de problème de santé
Aucun accès (quantité collectée souvent en dessous de 5 l/p/j).	Plus de 1000 mètres ou 30 minutes de temps de collecte.	Consommation (ne peut pas être assurée.). Hygiène (n'est pas possible à moins que pratiquée à la source.).	Très élevé
Accès de base (quantité moyenne peu susceptible de dépasser 20 l/p/j)	Entre 100 et 1000 mètres ou 5-30 minutes de temps total de collecte.	Consommation (devrait pouvoir être assurée.) Hygiène (lavage des mains et hygiène de base des aliments possible ; lessive et bain difficiles à assurer s'ils ne sont pas effectués à la source.).	Élevé
Accès intermédiaire (quantité moyenne d'environ 50 l/p/j).	L'eau est distribuée par l'intermédiaire d'un robinet sur la parcelle (ou à une distance de 100 mètres ou encore suivant un temps de collecte de 5 minutes.)	Consommation (assurée). Hygiène (toutes les mesures d'hygiène personnelle et d'hygiène des aliments sont assurées. La lessive et le bain devraient aussi pouvoir être assurés)	Faible (à condition que l'absence de contamination soit rigoureusement vérifiée)
Accès optimal (quantité moyenne 100 l/p/j).	L'eau est fournie par de multiples robinets en continu.	Consommation (tous les besoins sont satisfaits). Hygiène (tous les besoins devraient pouvoir être satisfaits).	Très faible

Encadré 3.1 : Chronologie du cheminement de l'Afrique du Sud vers les droits universels à l'eau et à l'assainissement

- 1994 "Répondre aux besoins fondamentaux" était l'un des quatre piliers du Programme de reconstruction et de développement du nouveau et premier gouvernement démocratique de la République d'Afrique du Sud (RSA) qui a pris ses fonctions en 1994. Un besoin fondamental est devenu une priorité : l'accès aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement. A l'époque, on estimait que 14 millions de Sud-Africains n'avaient pas accès à un approvisionnement en eau adéquat et 21 millions à un assainissement adéquat, sur une population totale de 39 millions d'habitants.
- 1996 Une nouvelle Constitution est entrée en vigueur en 1996, incluant une Déclaration des droits avec une référence claire au droit à l'eau et à l'assainissement :
- Chapitre 2, article 24 : "Chacun a droit à un environnement qui ne porte pas atteinte à sa santé et à son bien-être".
 - Chapitre 2, clause 26 : "Toute personne a le droit d'avoir accès à un logement convenable. Chapitre 2, clause 27 : "Toute personne a le droit d'avoir accès aux services de soins de santé, (...), de la nourriture et de l'eau en quantité suffisante, (...)."
- et reconnaissant le concept de réalisation progressive en déclarant : "L'État doit prendre des mesures législatives et autres mesures raisonnables, dans la limite de ses ressources disponibles, pour assurer la réalisation progressive de ces droits.

(voir suite)

Encadré 3.1 : Chronologie du cheminement de l'Afrique du Sud vers les droits universels à l'eau et à l'assainissement (suite)

- 1997 La loi sur les services d'eau (loi 108 de 1997) a défini plus précisément les notions d'« approvisionnement de base en eau » et d'« assainissement de base ». De plus, elle a établi la responsabilité constitutionnelle des municipalités comme suit : "Chaque autorité des services d'eau a le devoir envers tous les consommateurs et consommateurs potentiels dans son domaine de compétence d'assurer progressivement un accès efficace, abordable, économique et durable aux services d'eau.
- 1998 La loi nationale sur l'eau fixe le cadre juridique de la gestion des ressources en eau et de l'attribution de l'eau, y compris l'introduction du concept de "réserve", comme première priorité dans l'attribution (en se référant à la réserve pour les besoins humains de base et à la réserve environnementale pour les services écosystémiques de base.).
- 2002 Les standards pour l'approvisionnement de base en eau et l'assainissement de base ont émergé d'un processus étendu de concertation à tous les niveaux, et sont devenues officiellement partie intégrante de la législation nationale avec leur publication dans le journal officiel « South Africa Government Gazette » en 2002 :
- Le standard minimum pour les services d'assainissement de base est :*
La fourniture d'une éducation appropriée en matière de santé et d'hygiène ; et des toilettes sûres, fiables, respectueuses de l'environnement, faciles à garder propres, offrant intimité et protection contre les intempéries, bien ventilées, limitant les odeurs au minimum et empêchant l'entrée et la sortie de mouches et d'autres vecteurs de maladies.
- Le standard minimum pour les services de base d'approvisionnement en eau est :*
La fourniture d'une éducation appropriée en ce qui concerne l'utilisation efficace de l'eau ; et une quantité minimale d'eau potable de 25 litres par personne par jour ou 6000 litres par ménage par mois à un débit minimal d'au moins 10 litres par minute ; à moins de 200 mètres d'un ménage ; et, avec une efficacité telle qu'aucun consommateur n'est sans approvisionnement pendant plus de sept jours complets au cours d'une année.
- L'application réussie de ces lois, politiques et programmes a été motivée par de multiples facteurs :
- des politiques adéquates avec des racines profondes
 - l'engagement politique total à tous les niveaux de gouvernement
 - un département technique solide : le Département des Affaires de l'Eau.
 - des rôles et des responsabilités clairs
 - des dotations budgétaires substantielles
 - le déploiement de compétences techniques suffisantes aux bons niveaux.
 - une attention prioritaire à une planification adéquate
 - des systèmes d'approvisionnement en eau existants bien conçus et dotés d'une capacité de production excédentaire
 - un bon marketing et une bonne image de marque
 - des projets à effet rapide prêts à être mis en œuvre.
- 1994 13,4 millions de personnes supplémentaires bénéficiant de services de base à d'approvisionnement en eau et 6,9 millions de personnes supplémentaires bénéficiant de
- 2004 l'assainissement. Pour inverser le processus de régression des niveaux d'accès pour les ménages les plus pauvres et les plus vulnérables, un approvisionnement en eau de base gratuit de 25 L/p/j ; 6000 L/ménage/mois a été introduit. Les capacités techniques, financières et de gestion nécessaires à la mise en œuvre réussie de ce modèle n'étaient malheureusement pas toujours disponibles au niveau municipal.
- 2011 Près de 20 ans après que la nouvelle Constitution de la RSA ait jeté les bases des droits à l'eau et à l'assainissement, la population est passée de 39 millions à 51,7 millions (2011), avec 91,2% des ménages bénéficiant d'un approvisionnement en eau courante dans leur maison ou leur cour, tandis que 60% des ménages bénéficient des avantages d'une toilette à chasse d'eau et 9% ont accès à des latrines VIP. Cependant, 5% des ménages n'ont toujours pas d'installations et doivent recourir à la défécation à l'air libre.

Extrait de Muller (2014).

Les aspects qui préoccupent immédiatement les organismes de régulation doivent être pris en compte dans les cadres réglementaires afin d'assurer la disponibilité de l'eau potable dans des circonstances particulières pour :

- servir ceux qui n'ont pas de logement permanent, comme les sans-abri ou les communautés nomades, sans aucun risque de discrimination ;
- assurer l'accès à travers des points d'eau dans les établissements institutionnels (telles que les écoles, hôpitaux, centres de santé et de détention) en nombre suffisant pour répondre aux besoins spécifiques des enfants, des personnes âgées et handicapées, ainsi que des détenus (prisonniers, réfugiés et demandeurs d'asile) ;
- soutenir, techniquement et, le cas échéant, financièrement, l'autosuffisance (prélèvement et traitement) de l'eau potable pour ceux qui ne disposent pas d'un service public.

3.2.2 Qualité et sûreté de l'eau

Par principe et par définition, toute eau potable doit être exempte d'agents pathogènes et de niveaux toxiques de produits chimiques. Les documents à l'appui des DHEA se réfèrent aux Directives sur la qualité de l'eau potable de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS 2011a) pour les questions liées au critère de la qualité et de la sûreté de l'eau. La sûreté absolue est un objectif ambitieux. Dans la vie réelle, il est impossible d'éliminer tous les dangers liés à l'eau et leurs risques liés la santé. Les niveaux de risque acceptables sont liés à l'acceptabilité sociale et à l'abordabilité de la gestion des risques. La courbe "niveau de sûreté/coût" est une courbe de rendement décroissant. Cela signifie que l'application de standards uniques à l'échelle mondiale n'est pas possible.

Les plans de gestion de la sécurité sanitaire de l'eau (PGSSE) représentent une pratique précieuse qui aide à identifier les principaux risques pour la sûreté de l'eau potable et fournit une base pour l'établissement de priorités en vue de l'amélioration progressive des normes par rapport aux objectifs de santé (OMS/IWA 2009 ; OMS 2011a). L'accent est mis sur l'utilisation optimale des ressources financières et humaines disponibles au profit de la plupart des gens pour la fourniture de niveaux de base d'eau potable « sûre ». Ce concept d'amélioration progressive du PGSSE est tout à fait conforme au concept de réalisation progressive. Cependant, dans le contexte d'une approche fondée sur les droits, les autorités, les prestataires et les organismes de régulation doivent accorder une attention particulière aux groupes les plus vulnérables pour lesquels les risques liés à une eau de mauvaise qualité sont les plus grands. Il s'agit non seulement des pauvres et des personnes marginalisées en général, des enfants et des personnes âgées en particulier, mais aussi des personnes dont la résistance aux maladies infectieuses est plus faible (les personnes séropositives et celles qui ont subi une transplantation d'organes).

La gestion de la qualité de l'eau potable comporte deux points d'entrée distincts, l'un lié aux normes à respecter quotidiennement dans des conditions d'exploitation courante, l'autre à la gestion des incidents qui menacent ou affectent la qualité de l'eau potable et peuvent entraîner des épidémies. Dans les deux cas, les principes des droits de l'homme doivent faire partie du processus de prise de décisions. Dans les régions où il existe des pénuries d'eau saisonnières, l'urgence des problèmes de qualité de l'eau peut fluctuer selon les saisons. Des conditions météorologiques extrêmes peuvent avoir le même effet dans un court laps de temps. Dans des conditions où la qualité de l'eau devient périodiquement un facteur critique, des mesures efficaces doivent garantir que le poids de la mauvaise qualité de l'eau ne retombe pas sur les plus vulnérables.

Pour les prestataires de services, la qualité de l'eau livrée au point d'approvisionnement des consommateurs est une préoccupation primordiale. Pour les systèmes de canalisations, les aspects de distribution doivent être pris en compte en plus des aspects liés aux ressources en eau et au traitement de l'eau (OMS 2014). Le transport de l'eau domestique (de la borne-fontaine à la maison) et l'entreposage comportent leurs propres risques pour la qualité de l'eau, mais ces risques ne relèvent pas de la responsabilité du prestataire de services d'eau. Néanmoins, dans un esprit de participation et de communication, les fournisseurs doivent conseiller les consommateurs sur la gestion de ces risques par l'intermédiaire des représentants de consommateurs ou des systèmes d'information du gouvernement local.

Le suivi mondial des progrès vers la cible de l'eau potable au titre de l'Objectif 7 du Millénaire pour le Développement (OMD7) a utilisé « le pourcentage de personnes utilisant des sources d'eau potable améliorées » comme indicateur indirect. Les sources améliorées impliquent une hypothèse techniquement définie selon laquelle l'eau provenant de telles sources a une forte probabilité d'être sûre. Selon cette définition, une source améliorée est une source où l'eau potable est protégée de la contamination extérieure, en particulier des matières

fécales. Au début du suivi des OMD en 2000, il y avait des contraintes insurmontables, de natures technique et financière, sur la réalisation d'analyses de la qualité de l'eau dans tous les pays sur une base représentative au niveau national. Depuis lors, il a été reconnu que cette limitation a exclu au moins un milliard de personnes et très probablement beaucoup plus de personnes si l'on s'en tient aux estimations au niveau mondial de ceux qui n'ont pas un accès durable à l'eau potable.

L'indicateur permettant de mesurer les progrès vers la cible 6.1 au titre de l'Objectif 6 du Développement Durable (voir annexe B) abordera la qualité de l'eau potable. L'indicateur « pourcentage de personnes utilisant des services d'eau potable gérés en toute sécurité », inclura un critère de qualité de l'eau. Une technologie fiable et abordable a été mise au point pour mesurer la qualité de l'eau potable dans le cadre d'enquêtes auprès des ménages. L'élément indicateur pertinent est le « respect des normes relatives aux matières fécales et aux produits chimiques prioritaires ». Il s'agit également d'une exigence minimale des DHEA et, par conséquent, son suivi constitue une contribution majeure à leur pleine réalisation.

3.2.3 Acceptabilité

L'apparence, le goût et l'odeur de l'eau sont des paramètres hautement subjectifs, et la perception de ces caractéristiques dépend essentiellement de l'écologie, de la culture, de l'éducation et de l'expérience locales. Il n'est donc pas possible d'établir des normes claires et objectives d'acceptabilité au niveau mondial. Ces qualités esthétiques ne sont généralement pas liées à la sûreté de l'eau : les contaminants à haut risque sont souvent incolores et peuvent n'avoir ni goût ni odeur. Les risques réels découlent souvent de la préférence du grand public pour une eau apparemment propre, insipide et inodore, qui peut néanmoins être contaminée microbiologiquement ou chimiquement, par rapport à une eau qui obtient de mauvais scores sur le plan des critères d'acceptabilité externe, mais qui ne pose aucun risque pour la santé.

3.2.4 Accessibilité

L'eau doit être accessible, y compris pour les enfants, les personnes âgées et les handicapés. La distance entre le ménage ou le lieu de travail et la source d'eau doit être à la portée de tous. Que signifie-t-il en termes opérationnels d'assurer un approvisionnement fiable et continu à la maison, au travail, à l'école et dans d'autres lieux publics ?

Pour que l'approvisionnement des ménages en eau courante satisfasse à un niveau de service intermédiaire (voir tableau 3.1), il doit y avoir un robinet ou une borne-fontaine (ou kiosque) fournissant un approvisionnement en eau fiable dans un rayon de 100 mètres, soit un temps total de collecte de cinq minutes, à des moments précis de chaque journée (voir l'exemple de la Zambie dans l'encadré 3.2). Dans de nombreux cas, l'approvisionnement continu (24 heures sur 24 et 7 jours sur 7) peut ne pas être réalisable immédiatement.

Encadré 3.2 : Gestion de l'accessibilité en Zambie

Pendant longtemps, les habitats informels dans les zones périurbaines de Zambie ont été privés de tout service public car ils étaient considérés comme illégaux et candidats à la démolition. Les personnes vivant dans ces zones d'habitation informelles risquaient d'être expulsées. Cette situation a changé lorsque la quasi-totalité des zones d'habitation périurbaines ont été légalisées à la fin des années 1990, sous réserve d'une planification officielle. Cette dernière tardait à venir et le poids des maladies dues au manque d'eau potable et d'installations sanitaires était écrasant. Le Gouvernement zambien a promulgué une loi sur l'approvisionnement en eau et l'assainissement en 1997 et a entrepris la création d'un fonds d'affectation spéciale pour l'expansion des services dans les zones à faible revenu. Avec l'appui du Gouvernement et des partenaires coopérateurs qui complètent les services d'eau, des services de base d'approvisionnement en eau sont désormais fournis aux citoyens pauvres, le Fonds contribuant à garantir un prix réglementé et une qualité de l'eau. L'accès à l'eau des kiosques publics a augmenté de façon exponentielle pour atteindre près de 90 % en 2010 grâce aux interventions du Fonds.

Source : Oswald Chandra (Banque africaine de développement), communication personnelle.

Pourtant, un approvisionnement continu est une exigence à plus long terme essentielle pour assurer un service durable dans les limites des ressources en eau disponibles. La section 3.4.3 sur la durabilité explique pourquoi l'accès 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 est essentiel dans le cas de l'approvisionnement par canalisation. Au travail, à l'école et dans les lieux publics, l'approvisionnement en eau doit être accessible pendant les périodes d'ouverture des lieux.

Pour les approvisionnements par puits, il peut ne pas être techniquement réalisable d'avoir des puits fournissant un accès à moins de 100 mètres de la maison, mais le temps total de collecte ne doit pas dépasser 30 minutes.

A partir de 2016, le Programme Commun OMS/UNICEF de Suivi (JMP) suivra les progrès vers la cible 6.1 de l'ODD 6 : *D'ici 2030, réaliser l'accès universel et équitable à une eau potable sûre et abordable pour tous*. L'indicateur, c'est-à-dire « la proportion de personnes qui utilisent des services d'eau potable gérés en toute sécurité », comprend des paramètres d'accessibilité à deux niveaux :

- Services de base d'approvisionnement en eau potable : une source ou un point de collecte qui, par la nature de sa construction ou par une intervention active, est protégé de la contamination extérieure, en particulier de la contamination par des matières fécales. Dans le cas des points de collecte de l'eau, cela implique un temps total de collecte aller-retour ne dépassant pas 30 minutes, y compris la file d'attente.
- Services d'approvisionnement en eau gérés en toute sécurité (comme échelon suivant de l'échelle du service d'eau potable) : Ce paramètre mesure la proportion de personnes utilisant une source d'eau améliorée disponible sur place, utilisable en cas de besoin et exempt de contamination par des matières fécales et des composants chimiques prioritaires. Ce paramètre doit être mesuré par le biais d'enquêtes auprès des ménages et à travers le suivi des organismes de régulation.

Le niveau « service de base d'approvisionnement en eau potable » ne répond pas aux critères du droit de l'homme à l'eau potable. Les « services d'approvisionnement en eau gérés en toute sécurité » représentent une étape importante dans la réalisation du droit de l'homme à l'eau potable. Le JMP envisage un niveau supérieur qui sera : « Services durables d'approvisionnement en eau potable », et défini comme la proportion de personnes utilisant une source d'eau potable gérée en toute sécurité qui fournit de manière fiable les niveaux de service attendus, et qui est soumise à une régulation rigoureuse et à un plan vérifié de gestion des risques (voir annexe B).

3.2.5 Abordabilité

Les installations et les services d'eau doivent être offerts à un prix abordable pour tous. Bien qu'il s'agisse d'une simple déclaration, ses implications pratiques sont complexes. Il a été dit explicitement que les DHEA ne signifient pas que les services doivent être disponibles gratuitement. Tout service, qu'il soit public ou privé, exige un recouvrement durable des coûts, défini comme « des coûts qui sont recouverts de manière à ce qu'une entreprise de services d'eau puisse atteindre et maintenir un niveau de service spécifié, tant pour les générations actuelles que pour les générations futures » (Rouse 2006). Tout système de recouvrement des coûts doit inclure des ressources financières pour assurer au moins le bon fonctionnement, un entretien adéquat et le remplacement des actifs en temps opportun.

Il n'y a pas de critère absolu pour l'abordabilité des services d'eau, d'assainissement et d'hygiène, même si certaines agences de développement appliquent un seuil dans une fourchette de 3 à 5 % du revenu des ménages, lequel trouve son origine dans la pratique de la Banque mondiale. Un tel critère global est discutable du point de vue des droits de l'homme car il ignore les inégalités de revenus et les différences contextuelles de pouvoir d'achat.

Les deux composantes importantes de la tarification des services sont celle de l'accès au réseau d'approvisionnement en eau (la redevance de raccordement) et celle de la consommation d'eau (le prix de l'eau). Lorsque les niveaux d'accès sont faibles dans les communautés en expansion rapide, les coûts de raccordement peuvent représenter une part importante du coût total des services. Ils seront également supérieurs à la moyenne pour les populations des zones faiblement peuplées. Les coûts de connexion peuvent représenter une dépense ponctuelle élevée pour les ménages et une dépense qu'ils ne peuvent pas se permettre. Comme il s'agit d'un coût unique, c'est une bonne cible pour les subventions gouvernementales. En tant que tel, il est à préférer à la subvention de la consommation d'eau qui profite à ceux qui ont déjà accès à un service d'approvisionnement en eau. Une autre approche, existante au Chili, par exemple, consiste à faire en sorte que le coût de raccordement soit payable par versements mensuels abordables sur une plus longue période (dans l'exemple du Chili: 5 ans).

Lorsqu'une grande partie de la population est déjà couverte, une solution possible pourrait être d'inclure les coûts des nouveaux raccordements dans le tarif régulier de chaque ménage desservi. Cela signifie implicitement qu'il faut

subventionner les coûts des nouvelles connexions. Des solutions techniques appropriées doivent être identifiées pour l'expansion dans les zones non desservies, en équilibrant les aspects de l'abordabilité et de la qualité du service.

Une tarification réaliste et équitable des frais de raccordement et de consommation est une question qui relève des autorités publiques et souvent des organismes de régulation, et qui doit être mise en œuvre par les services publics et les autres prestataires de services d'eau. Les prestataires de services d'eau exigent que les politiques de tarification reflètent les aspects pratiques du recouvrement des coûts et de la perception des recettes. La tarification de l'eau est politiquement sensible. Il est donc hautement souhaitable que les niveaux globaux de recouvrement des coûts soient déterminés objectivement par un organisme indépendant. L'établissement et la mise à jour des politiques de tarification doit tenir compte des conseils des fournisseurs au gouvernement. Il peut s'agir, par exemple, de conseils sur l'utilisation des subventions croisées et sur la manière dont les subventions gouvernementales pourraient cibler les pauvres. Le dialogue entre les fournisseurs et les organismes de régulation doit être régi par les principes de transparence et d'échange d'informations des droits de l'homme. La participation du public à ce dialogue est essentielle pour favoriser une large compréhension et un soutien des décisions sur les régimes de tarification de l'eau qui peuvent être intrinsèquement impopulaires.

Un autre facteur déterminant de l'abordabilité est le mode de paiement. Pour ceux qui vivent dans la pauvreté, il n'est pas concevable de mettre de l'argent de côté pour payer les factures mensuelles d'eau. Leur réalité est de satisfaire leurs besoins de base sur une base quotidienne, en payant fréquemment de petites sommes d'argent. Cela peut se faire de plusieurs façons : en utilisant des compteurs à prépaiement accompagnés d'un tarif social ou à travers l'établissement de kiosques d'eau où les gens peuvent acheter 20 litres à la fois. La mise en place d'un réseau de bureaux où les factures peuvent être payées, le franchisage des moyens de paiement, par exemple par l'intermédiaire des chaînes de supermarchés, ou le paiement par téléphone portable, aideront à maintenir les coûts de transaction à un bas niveau.

Les subventions générales (soutien budgétaire aux services publics) n'encouragent pas les prestataires de services d'eau à rechercher une plus grande efficacité et elles ne sont pas fiables, surtout en période économique difficile. La politique gouvernementale doit cibler les subventions de nature à aider les pauvres ou d'autres groupes défavorisés tout en maintenant l'objectif d'autosuffisance financière des services d'eau. Un bon exemple d'un service public financièrement autosuffisant, avec des services abordables pour tous, est celui qui dessert la capitale du Cambodge, Phnom Penh (voir encadré 3.3).

Encadré 3.3 : Étude du cas de l'Autorité d'Approvisionnement en Eau de Phnom Penh (PPWSA)

L'Autorité d'approvisionnement en eau de Phnom Penh (*Phnom Penh Water Supply Authority* PPWSA) est le service public chargé de fournir des services d'approvisionnement en eau potable aux résidents de la capitale du Cambodge. En 1993, seulement 25 % des ménages urbains étaient raccordés à l'eau courante, et 73 % de la production du service public était de l'eau non payante. Vingt ans plus tard, ces chiffres se sont améliorés pour atteindre un niveau d'accès de 90% pour les ménages des villes, et une réduction de l'eau non payante à 6%.

A la suite d'une restructuration interne de l'Autorité lorsque Mr Ek Sonn Chan a pris la direction générale de l'Autorité en 1993 (en se concentrant sur le changement de gestion et de procédure et l'élimination de la corruption), celle-ci a entamé un processus de sensibilisation. Des concertations publiques efficaces organisées par la PPWSA ont permis aux gens de comprendre la nécessité d'imposer des frais pour couvrir les coûts liés à la prestation de services, à l'entretien de l'infrastructure et à l'expansion du système. Au cours des concertations, les usagers ont été encouragés à signaler les fuites et les branchements illégaux. Sur 38 zones d'habitation informelles, 32 ont été pour la première fois alimentées en eau courante ; dans les six autres, des bornes fontaines municipales ont été installées. Ces extensions du système aux zones pauvres ont été financées par les revenus du service public, avec des subventions gouvernementales exclusivement dirigées vers les frais de raccordement, proportionnelles aux niveaux de pauvreté. La fourniture aux groupes à faible revenu est continue : les factures d'eau peuvent être payées par versements échelonnés. Un tarif progressif s'applique, avec un tarif social pour la première bande de sept m³ par mois. En 13 ans depuis que la PPWSA a commencé à développer ses propres programmes, l'entreprise est devenue financièrement autosuffisante. C'est un excellent exemple de réalisation progressive.

Source: <http://successfultsocieties.princeton.edu/interviews/ek-sonn-chan>

3.3 LES CRITÈRES NORMATIFS DES DROITS DE L'HOMME: ASSAINISSEMENT

Le droit à l'assainissement diffère du droit à l'eau potable en raison de l'absence de définitions techniques solides dans le droit international et de l'absence d'une attribution cohérente et stable des rôles et responsabilités institutionnelles et individuelles dans la gouvernance et la fourniture de services. Basé sur une déclaration du Comité d'Experts des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, le droit à l'assainissement est communément compris comme le droit de chacun d'avoir accès à un assainissement adéquat et sûr qui respecte la dignité de l'utilisateur et qui est propice à la protection de l'environnement et de la santé publique. Cette définition a été mise à jour par la récente résolution A/RES/70/169 de l'Assemblée Générale des Nations Unies (voir encadré 1.1). Le droit à l'assainissement comprend également le droit des ménages individuels de ne pas être inondés des effluents usés provenant de leurs voisins.

Le concept de ce droit découle d'une définition plus large de l'assainissement : la collecte, le transport, le traitement et l'élimination ou la réutilisation des excréments humains ou des eaux usées domestiques, que ce soit par des systèmes de collecte traditionnels ou simplifiés ou par des installations desservant un seul foyer, appropriées pour protéger la santé publique, la dignité humaine et l'environnement. Cette définition met davantage l'accent sur certaines lacunes et ambiguïtés dans notre appréciation de ce qu'est un assainissement adéquat et de qui est responsable de quelle composante le long de la chaîne de l'assainissement. Les risques pour la santé publique et l'environnement résultant d'une manipulation inadéquate des eaux usées et des excréments soulignent le fait qu'il ne suffit pas de les collecter ou de les enlever, mais qu'un traitement adéquat, prévenant la contamination de l'environnement et protégeant la santé humaine, est essentiel. Dans ce concept plus large, l'assainissement est plus étroitement lié à divers éléments du cadre des droits de l'homme.

Les installations sanitaires peuvent desservir des ménages individuels, elles peuvent être partagées entre les ménages ou elles peuvent être publiques. Le traitement des déchets humains peut se faire sur place (latrines), ou par des stations d'épuration décentralisées ou centralisées alimentées par des réseaux d'égouts ou des camions citernes vidant périodiquement les fosses septiques ou parfois les latrines. Les systèmes d'assainissement écologiques, séparant l'urine des matières fécales en vue d'un traitement et une réutilisation distincts deviennent de plus en plus importants. Les services d'assainissement peuvent être fournis par des services publics, une entreprise privée ou un partenariat public-privé. La manipulation informelle des déchets humains couvre un spectre allant du compostage à sec sur place jusqu'à l'utilisation des eaux usées domestiques sortant des villes pour l'agriculture périurbaine à petite échelle.

L'équilibre entre la fourniture de services d'assainissement publics et privés est déterminé, en partie, par la faisabilité technique et économique des différentes options. La valeur ajoutée importante du nouveau cadre des droits de l'homme est qu'il crée l'obligation d'assurer l'accès à un assainissement sûr aux personnes qui « sont laissées pour compte » dans ce labyrinthe incomplet de services, pour des raisons d'inégalité ou de discrimination.

3.3.1 Disponibilité

Des installations sanitaires sûres doivent être accessibles à tous, partout : à la maison, sur le lieu de travail et dans les lieux publics. Ce critère doit aborder à la fois la capacité et la continuité.

Quel que soit le type d'installation (publique, partagée ou privée), les systèmes d'assainissement doivent être conçus selon des standards minimum qui garantissent que leur fonctionnement est suffisant dans des conditions normales d'exploitation. Des mesures de protection réalistes pour prévenir les débordements, les blocages et autres dysfonctionnements du système doivent faire partie de la conception. Pour les nouvelles infrastructures, des conditions climatiques extrêmes, y compris celles résultant du changement climatique, doivent être prises en considération, en particulier parce que les zones d'habitation informelles où vivent les pauvres, les personnes vulnérables et celles qui sont victimes de discrimination sont affectées de manière disproportionnée par ces conditions.

Dans le cas d'installations privées ou partagées, la responsabilité des opérateurs commence par l'évacuation des déchets vers des sites d'élimination ou des stations de traitement, qui peuvent être centrales ou décentralisées. Il incombe aux autorités publiques et aux organismes de régulation d'établir un cadre de mesures exécutoires qui garantissent la disponibilité d'installations sanitaires sûres :

- dans les lieux publics, en nombre suffisant pour répondre aux besoins spécifiques des hommes, des femmes et des enfants, des personnes âgées et des personnes handicapées ;
- pour servir ceux qui n'ont pas de logement permanent, comme les sans-abri ou les communautés nomades ;

- dans les installations institutionnelles (tels quels les écoles, hôpitaux, centres de santé et de détention) en nombre suffisant pour répondre aux besoins spécifiques des hommes, des femmes et des enfants, des personnes âgées et des personnes handicapées, ainsi que des personnes détenues (prisonniers, réfugiés et demandeurs d'asile).

La composante de continuité de la disponibilité implique que la collecte et le traitement doivent fonctionner en tout temps à une capacité adéquate, qu'un calendrier bien établi et clairement communiqué de vidange périodique des fosses septiques est mis en place, et que dans les installations sanitaires publiques et les installations des institutions, des conditions d'hygiène acceptables sont maintenues en tout temps.

3.3.2 Qualité

Les standards de qualité pour les installations sanitaires doivent tenir compte de plusieurs mesures de protection limitant les risques associés à leur utilisation. Les mesures de protection sont spécifiques au site, liées au niveau de sophistication de l'installation et tiennent compte de la prévalence de différentes maladies associées à un mauvais assainissement (les maladies dites « dues au manque d'eau »). Des normes et procédures claires doivent être définies en ce qui concerne les conditions minimales d'hygiène pour l'assainissement public afin d'en garantir la qualité constante. Certaines spécifications pour les latrines VIP sont présentées dans l'encadré 3.4.

La qualité et l'efficacité de la gestion des eaux usées sont essentielles pour minimiser les divers impacts potentiels sur l'environnement, la santé publique et le bien-être humain. Les services publics ou les entreprises privées exploitant des services d'assainissement ont la responsabilité de veiller à ce que les eaux usées soient efficacement collectées, traitées et éliminées conformément aux règlements établis.

Les principales préoccupations à l'origine de ces règlements ont trait aux risques directs de contaminants fécaux pour la population, ainsi qu'aux risques de contamination des sources d'eau potable. Le rôle des organismes de régulation en matière de gestion des eaux usées évolue rapidement et, dans certains pays, il est bien défini.

3.3.3 Acceptabilité

Les installations et les infrastructures d'assainissement doivent être bien gérées afin d'éviter tout impact négatif sur le bien-être des individus et des communautés, ainsi que sur l'environnement. Peut-être même plus que pour les services d'approvisionnement en eau, l'acceptabilité des installations sanitaires comporte de forts critères culturels. Cependant, personne ne veut utiliser une installation sale, insalubre et malodorante. Par exemple, une partie des revers signalés dans les projets d'Assainissement Total Porté par la Communauté (ATPC) qui encourageaient les latrines à fosse sèche, trouve son origine dans des questions liées à des considérations d'acceptabilité (Kunthy et Catalla 2009). Dans l'encadré 3.5, des analyses pertinentes des facteurs de la

Encadré 3.4 : Un exemple d'assainissement de qualité : les latrines VIP

Les latrines améliorées à fosses ventilées (VIP), développées et promues par le professeur Peter Morgan, alors directeur du laboratoire de recherche Blair à Harare, au Zimbabwe, comportent plusieurs garanties. Elles comportent une fosse, recouverte d'une dalle de béton percée d'un trou, avec une superstructure comprenant une porte d'accès et d'intimité, et une conduite de ventilation sombre. Ses caractéristiques de sécurité comprennent la dalle avec le petit trou, qui permet un bon nettoyage et empêche les enfants de tomber dans la fosse, la superstructure, qui empêche les serpents et autres animaux dangereux d'entrer, et le grillage anti-insectes dans le tuyau de ventilation, qui empêche la latrine à fosse de devenir un lieu de reproduction pour les mouches. Les rayons du soleil sur le tuyau de ventilation sombre produisent une circulation d'air qui réduit les odeurs fécales et ajoute à la qualité esthétique des latrines.

Les latrines VIP ont été largement introduites dans les communautés rurales d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine ; elles ont également été construites selon une configuration en grille dans les champs des systèmes de production agricole, en particulier dans les zones endémiques de schistosomiase (bilharziose), au service des agriculteurs travaillant dans les champs.

Sources: Morgan 2011; Chimbari 2012; Chimbari *et al.* 1993.

Encadré 3.5 : Cambodge : Évaluation de la chaîne d'approvisionnement et de la demande comme base de conception en matière d'assainissement

Les données mondiales sur l'accès à l'assainissement présentées par le Programme Commun OMS/UNICEF de Suivi (JMP) en 2010 placent le Cambodge avec seulement deux autres pays en dehors de l'Afrique au sud du Sahara comme ayant une couverture d'assainissement rural inférieure à 20%, avec 80% de la population vivant dans les zones rurales. Ceci comporte de graves conséquences sur la santé publique, l'environnement, la qualité des ressources en eau, le développement économique et la dignité humaine. Le Programme Eau et Assainissement de la Banque Mondiale a donc lancé des évaluations des chaînes d'approvisionnement en assainissement et de la demande d'assainissement. Des enquêtes ont été entreprises au sein d'une proportion représentative des populations rurales et urbaines, y compris les villages qui avaient été exposés à l'assainissement total porté par la communauté (ATPC). Les deux évaluations ont révélé l'importance de l'acceptabilité dans le choix des options.

Les interventions potentielles relatives à l'offre prises en compte dans les enquêtes comprenaient la conception de latrines à faible coût, la disponibilité de composants et de matériaux pour améliorer les installations sanitaires au fil du temps, une meilleure coordination des efforts des différents acteurs de la chaîne d'approvisionnement et un plus grand engagement des institutions de microfinance.

Du côté de la demande, les interventions potentielles testées comprenaient la stimulation de la demande par une sensibilisation éclairée, des programmes financiers (tels que le paiement échelonné) pour augmenter l'abordabilité et la demande parmi les pauvres, la promotion d'achats collectifs qui créent des économies d'échelle et une pression sociale, et des subventions intelligentes avec une participation financière du bénéficiaire pour souligner la valeur réelle des latrines.

Les résultats de l'enquête ont souligné l'importance de l'utilité de certaines options. Dans un classement des installations souhaitables, les latrines sèches ont obtenu un score inférieur à la défécation à l'air libre dans le champ ; une latrine à chasse d'eau est considérée comme la plus souhaitable parmi les options à faible coût. Cette constatation a été soutenue par les travaux antérieurs de Kunthy et Catalla (2009) qui ont montré un retour de l'utilisation des latrines sèches vers la défécation à l'air libre de plus de 50% dans certains villages. La conclusion de l'analyse du côté de la demande était la suivante : promouvoir des latrines à chasse d'eau, qui sont également plus commercialisables, limiter les choix en termes d'options de conception et se concentrer sur les aspirations réelles pour rendre l'investissement dans l'assainissement relativement attractif. Du point de vue de l'offre, il était clair qu'aucune nouvelle conception n'était nécessaire, mais plutôt une amélioration du processus de production qui rend les latrines à chasse d'eau plus abordables et donc plus faciles à commercialiser.

Source: Rosenboom et al. 2011.

chaîne d'approvisionnement et de la demande, qui servent de base à la conception d'installations sanitaires commercialisables, sont présentées en détail. D'une manière générale, le rôle des opérateurs et des organismes de régulation en matière d'acceptabilité doit être mieux défini. Leur rôle est cependant évident en ce qui concerne l'entretien des installations publiques sous leur responsabilité directe.

3.3.4 Accessibilité

Des standards pour les services publics d'assainissement doivent être établis, afin d'assurer l'accès à tous : hommes, femmes, enfants et personnes handicapées. Les mesures doivent comprendre des garanties de protection contre le harcèlement et les agressions, en particulier la nuit.

En ce qui concerne l'accès à l'infrastructure de gestion des déchets, les opérateurs publics et privés doivent appliquer des critères transparents pour les droits de raccordement à un système d'assainissement, ou les conditions qui doivent être remplies pour permettre une évacuation efficace des déchets des fosses septiques. Pour les installations sanitaires privées ou partagées, la responsabilité d'assurer l'accès pour tous incombe au ménage individuel ou aux ménages partageant une installation. En l'absence d'installations privées ou partagées, les autorités publiques, lorsque cela est possible en partenariat avec une entité du secteur privé, doivent garantir l'accès aux installations publiques à une distance raisonnable.

La fourniture de services d'assainissement dans les écoles doit accorder une attention prioritaire aux aspects sexospécifiques (l'absence d'installations séparées pour les garçons et les filles porte atteinte au droit à

l'éducation, car il a été démontré que cela empêche les filles d'aller à l'école). L'absence d'installations sanitaires dans les centres de santé est un exemple frappant de comment le droit à l'assainissement et le droit à la santé sont étroitement liés (Bartram *et al.* 2015).

3.3.5 Abordabilité

La plupart des principes mentionnés à la section 3.2.4 sur le caractère abordable de l'accès à l'eau potable s'appliquent également aux services d'assainissement (voir aussi l'encadré 3.6). Pour être abordable, le coût des services d'assainissement doit être proportionnel au revenu disponible des ménages. Cette proportion ne dépend pas seulement de plusieurs facteurs socio-économiques, mais elle est aussi influencée contextuellement par les perceptions culturelles. De plus, le concept de volonté de payer aura plus d'importance dans l'abordabilité des services d'assainissement que pour les services d'approvisionnement en eau potable, car l'assainissement n'est souvent pas une dépense prioritaire par rapport à l'eau, la nourriture et les médicaments. On suppose généralement que la propriété des installations incite les ménages à investir, dans la mesure du possible, dans leur entretien.

Encadré 3.6 : Considérations relatives à l'abordabilité des services d'eau et d'assainissement

Dans son rapport de 2015 au Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies, Léo Heller, le Rapporteur Spécial des Nations Unies sur le Droit à l'Eau Potable et à l'Assainissement, met l'accent sur les questions liées au critère de l'abordabilité. Plusieurs d'entre elles présentent un intérêt immédiat pour les fournisseurs et les organismes de régulation (voir aussi la section 7.2 du présent manuel). Le thème central tourne autour de la question du maintien d'un équilibre entre la durabilité économique et l'abordabilité des services. Dr. Heller plaide en faveur d'un changement de mentalité, y compris dans la philosophie des prestataires de services : des services universels abordables doivent être le point de départ et les instruments économiques doivent être repensés pour atteindre l'objectif de concilier durabilité économique et abordabilité. Plusieurs actions et thèmes sont importants à cet égard :

Les coûts : une bonne analyse des coûts permettra de repenser les instruments économiques afin de promouvoir l'abordabilité ; cela inclut non seulement le capital, les coûts d'investissement et les coûts opérationnels récurrents, mais aussi les coûts de la corruption, d'une mauvaise gouvernance et d'une gestion déficiente, et le coût de l'inaction.

Les standards : les standards d'abordabilité à l'appui de la régulation et de l'établissement des tarifs ne peuvent être définis que dans des contextes locaux et de manière participative.

La déconnexion : en cas de non-paiement des services, il incombe au prestataire de prouver que les clients ne paient pas parce qu'ils en sont incapables ; et la déconnexion des ménages n'est autorisée que s'il existe des preuves de non-conformité délibérée sans obstacles financiers au paiement. Avant d'introduire des compteurs d'eau prépayés comme moyen d'assurer la conformité des paiements, l'abordabilité et la disponibilité de quantités minimales d'eau dans les cas où un ménage n'est pas en mesure de payer le service doivent faire l'objet d'une enquête approfondie (voir aussi la section 7.3 du présent manuel).

Les mécanismes pour assurer l'abordabilité dans la pratique : les fournisseurs doivent aider les gouvernements à développer et à cibler avec précision ces mécanismes, qui comprennent la tarification appropriée, la conception de la structure tarifaire et les subventions. Dans le document du Dr. Heller, les défis entourant le ciblage sont décrits en détail et sont pertinents pour les fournisseurs et les organismes de régulation.

Les systèmes tarifaires : la conception du système tarifaire est fondamentale pour atteindre l'abordabilité universelle : les tarifs forfaitaires, les tarifs volumétriques uniformes, les prix différentiels et les frais de raccordement doivent tous être pris en considération du point de vue de l'abordabilité. Le suivi et la régulation doivent assurer une gestion adaptative des systèmes tarifaires.

Source: Rapport 2015 du Rapporteur spécial de l'ONU.⁴

⁴ Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement, 30e session du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, août 2015: "Abordabilité des services d'eau et d'assainissement". <http://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/AnnualReports.aspx>.

Dans de nombreux pays, il n'existe pas de tarif explicite pour l'assainissement en raison de l'existence de mécanismes de subventions croisées à partir des revenus provenant des services d'approvisionnement en eau potable. Cela s'explique par le fait qu'il y a une plus grande volonté de payer pour l'approvisionnement en eau potable que pour les services d'assainissement. De plus, la facturation combinée peut contribuer à réduire les coûts administratifs. Dans de nombreux cas, il est toutefois recommandé de maintenir un mécanisme distinct d'établissement des tarifs, de facturation spécifique et de recouvrement des coûts pour l'assainissement, afin que les usagers reconnaissent la valeur du service fourni, mais aussi dans l'intérêt d'une comptabilité transparente pour chacun des services. Cela devrait contribuer à réduire le sous-investissement dans l'assainissement, ce qui perpétue l'écart entre les services d'approvisionnement en eau et les services d'assainissement.

Il y a principalement deux types de coûts pour les services d'assainissement pour les usagers finaux : les frais de raccordement représentent généralement un plus grand défi à l'abordabilité lorsqu'ils sont payés en un seul versement ; par conséquent, ils représentent un plus grand obstacle à l'accès au service. Lorsque le service public est largement accessible, la priorité devrait être accordée aux mécanismes de subventions ciblés pour faire face à ce défi. D'autre part, si aucun service public n'est disponible, le soutien public pour la mise en place d'installations sanitaires sur site est une option viable, à condition qu'il cible les personnes dans le besoin et qu'il soit accompagné d'une campagne de promotion de l'utilisation des installations. Un cadre réglementaire doit être mis en place pour assurer la vidange périodique des installations sur place, comme les fosses septiques, à un prix abordable.

3.4 PRINCIPES DES DROITS DE L'HOMME

3.4.1 Égalité et non-discrimination

Les services d'eau et d'assainissement doivent être fournis sans aucune forme de discrimination. Les prestataires de services d'eau et d'assainissement doivent donc veiller à ne pas mettre en place ou poursuivre des systèmes qui pourraient exclure les individus et les groupes marginalisés et ceux qui risquent de le devenir. De plus, les prestataires de services doivent travailler avec les gouvernements locaux, municipaux et, si nécessaire, nationaux pour s'assurer que tout le monde a accès à l'eau potable et à des services d'assainissement adéquats, quel que soit le niveau de revenu. Une bonne pratique garantira que la priorité soit donnée aux personnes ayant un niveau d'accès de base plutôt que d'améliorer les niveaux de service pour ceux qui bénéficient déjà de ce niveau d'accès. Ceux qui vivent avec un handicap, ou qui prennent soin de ceux qui ont un handicap, et ceux qui vivent sur des terres précaires ou qui n'ont pas de propriété foncière établie doivent tout de même avoir accès à des services d'eau et d'assainissement adéquats. Dans les cadres juridique et réglementaire créés par les autorités publiques, les prestataires de services ont la responsabilité de discuter de ces besoins avec les personnes et les communautés affectées, ainsi qu'avec le niveau de gouvernement concerné, tout en s'assurant que ces besoins sont satisfaits, en identifiant et en levant tout obstacle spécifique à la réalisation de cet objectif.

Les questions épineuses qui se posent dans le contexte de l'égalité et de la non-discrimination, telles que les restrictions formelles au raccordement des ménages sans propriété foncière, ou les procédures correctes dans les situations où les ménages ne sont pas en mesure de payer pour les services, sont traitées dans le chapitre 7.

3.4.2 Redevabilité

Les États sont tenus de respecter, de protéger et de réaliser les droits à l'eau potable et à l'assainissement, et devraient être tenus responsables du respect efficace de ces obligations envers la population dans le cadre de leur gouvernance. La redevabilité peut prendre de nombreuses formes, mais elle comprendra le suivi, les mécanismes de plaintes, le règlement des différends et la transparence. Les prestataires de services doivent veiller à ce que leurs systèmes de suivi, y compris le suivi de la qualité de l'eau et des risques de pollution, ainsi que des niveaux de prix abordables, soient conformes aux standards gouvernementaux et aux instructions reçues des autorités publiques. Il est également dans l'intérêt des prestataires de services de veiller à ce qu'il existe une procédure de plainte efficace pour les usagers de leurs services, de sorte qu'ils soient en mesure de comprendre l'adéquation de la prestation de services, d'identifier les mesures visant à améliorer le service et de favoriser de bonnes relations avec ses clients. Les données et les informations doivent être accessibles au public sur des questions telles que la qualité de l'eau, la fiabilité du service et la tarification ou la structure tarifaire.

3.4.3 Durabilité

Les services d'eau et d'assainissement devraient être économiquement, écologiquement et socialement durables afin que les générations futures puissent jouir de leurs droits humains à l'eau potable et à l'assainissement. Les autorités publiques et les prestataires de services doivent regarder au-delà de l'objectif à court terme d'étendre l'accès aux services d'eau et d'assainissement et d'élargir leur clientèle, et doivent considérer comment les ressources seront assurées pour l'exploitation et la maintenance à long terme. Dans le cas de l'assainissement, il est important qu'ils comprennent que la durabilité et l'efficacité du service nécessiteront également la prise en compte d'un bon comportement en matière d'hygiène. Cela peut nécessiter de la sensibilisation et la promotion de pratiques d'hygiène, y compris les pratiques de transport de l'eau à partir d'une borne-fontaine et le stockage domestique. Il incombe aux autorités publiques et aux prestataires de services de veiller à ce que cela fasse partie intégrante de leurs procédures de planification, leur responsabilité ne s'arrêtant pas à la simple fourniture d'une installation ou d'un service. Il est utile pour eux (et pas seulement du point de vue des droits de l'homme) d'envisager des indicateurs pertinents qui serviraient d'alerte rapide en cas de risques pour la durabilité à long terme.

Cela permettra d'éviter la régression. Ces indicateurs incluraient des paramètres financiers, opérationnels, institutionnels et sociaux, tels que les suivants pour savoir:

- si les ressources sont suffisantes pour couvrir les coûts d'exploitation et d'entretien à moyen et à long terme ;
- si une base de ressources humaines dotée d'une capacité suffisante pour maintenir un système en permanence est assurée (IWA 2014 : conclusion 13, page 34) ;
- s'il existe des systèmes adéquats pour le financement à plus long terme ;
- si le système est appuyé par un organisme de régulation pour suivre la qualité de l'eau, la continuité du service et d'autres indicateurs critiques ; et
- si la population qui utilise le service comprend le service et ce qu'on attend d'elle pour qu'il continue de fonctionner (y compris la volonté de payer ou de signaler des défauts tels que des fuites de tuyaux).

3.4.4 Processus participatifs

Toutes les actions qui ont un impact sur l'accès des populations à l'eau et aux services d'assainissement doivent offrir des opportunités significatives pour l'engagement communautaire. Les usagers, en particulier ceux qui sont généralement sous-représentés, y compris les femmes, les minorités ethniques et raciales et les groupes marginalisés, doivent avoir la possibilité de participer de manière significative à la prise de décision en ce qui concerne leur accès à l'eau potable et à l'assainissement. Les autorités publiques et les prestataires de services ont la responsabilité de veiller à ce que les usagers du service et les personnes affectées par les décisions concernant le type de service, soient tenus informés et soient en mesure de participer de manière significative à ce processus de prise de décision. Ceci est aussi pertinent en ce qui concerne la source ponctuelle, ou le type de latrines, qu'il l'est pour la priorisation des endroits où les fournisseurs devraient étendre leurs services afin d'inclure de nouveaux usagers ou d'améliorer les services existants.

Les processus participatifs peuvent également être pertinents pour ce qui concerne les questions d'abordabilité (la participation des communautés au travail nécessaire pour étendre les services d'eau et/ou d'assainissement peut se substituer aux transactions monétaires, mais il faut prendre soin d'évaluer correctement les coûts d'opportunité pour les membres de la communauté et de s'assurer que leur travail est honnêtement évalué par rapport aux services qu'ils reçoivent).

D'un autre point de vue, la participation implique l'engagement de ceux qui gèrent les services d'eau et d'assainissement formels ou informels ou de ceux qui ont des responsabilités de nature réglementaire, avec les politiciens, les décideurs politiques et autres personnes chargées de donner forme aux cadres juridiques et politiques nationaux pour les DHEA. Un tel dialogue garantira que les critères et les procédures contenus dans ces cadres soient ancrés dans la réalité sur le terrain, reflètent des situations exceptionnelles d'inégalité et de discrimination telles qu'elles ressortent du fonctionnement quotidien de la fourniture de services et ne créent pas d'attentes qui ne puissent être satisfaites.

3.4.5 Accès à l'information et transparence

La transparence et l'accès à l'information sont essentiels pour que la participation soit significative. Dans le contexte des services d'eau et d'assainissement, l'accès à l'information peut inclure des informations sur la

qualité de l'eau, la tarification de l'eau et les structures tarifaires, sur la disponibilité de subventions pour des groupes de population et des individus particuliers, sur les systèmes de paiement des factures, ainsi que sur les questions macro-budgétaires, telles que les programmes et budgets nationaux ou régionaux existants et prévus pour les services d'eau et d'assainissement.

La transparence dans la fourniture des services d'eau et d'assainissement exige que des informations soient fournies sur le processus de budgétisation, notamment sur le suivi budgétaire, l'allocation budgétaire et les dépenses, et sur les domaines ou groupes de population qui doivent être priorisés dans la prestation des services. Cela est conforme au principe de la réalisation progressive, qui exige que les États soient en mesure de démontrer et de rendre compte des progrès tangibles dans un processus planifié, en utilisant le maximum de ressources disponibles, même s'ils ne doivent pas eux-mêmes fournir les services, mais les déléguer à des prestataires publics ou privés.

3.5 CONSIDÉRATIONS DE BASE POUR LA MISE EN ŒUVRE DES DROITS

3.5.1 Composition de la population

La majorité de la population mondiale (près de 60 %) bénéficie de services d'approvisionnement en eau organisés par les pouvoirs publics. Une proportion nettement plus faible bénéficie des services publics d'assainissement. Dans de nombreux cas, ces services d'eau et d'assainissement sont fournis par des prestataires publics. Dans d'autres cas, la prestation de services est déléguée à des entreprises privées avec des instructions d'exploitation claires. Dans plusieurs pays, les services sont réglementés de manière indépendante, conformément à des standards et normes convenus. Lorsque des services publics sont disponibles, il est peu probable que les usagers individuels de l'eau aient d'autres options moins coûteuses. Ces services ont un monopole *de facto* (de fait) si ce n'est pas un monopole *de jure* (légal). Toutefois, les obligations des États au titre des DHEA impliquent des actions qui peuvent ne pas être incluses dans le mode traditionnel de fourniture de services. Ces actions supplémentaires comprennent, entre autres, assurer un service alternatif en cas de perturbation majeure, maintenir la sécurité de l'eau lorsqu'un nouveau contaminant apparaît, identifier tous ceux qui ne bénéficient pas du service public existant et assurer un accès satisfaisant, mettre en place des subventions croisées ou des subventions directes à ceux qui ne sont pas en mesure de payer entièrement pour les branchements et les services, et détecter et résoudre les inégalités d'accès. En bref, l'approvisionnement en eau conventionnelle par le biais de systèmes et d'opérations publics n'est pas suffisant pour garantir que chaque individu ait accès à l'eau et à l'assainissement d'une manière qui réponde aux exigences des droits de l'homme. Une action spécifique des autorités publiques est nécessaire. Voici quelques exemples illustratifs:

- Lorsque l'eau est fournie par des camions citernes privés, les usagers d'eau ne peuvent compter sur la sûreté de l'eau que si son origine et la propreté des camions citernes sont contrôlées par les autorités publiques.
- Étant donné que les réseaux d'assainissement des eaux usées sont plus coûteux et techniquement plus contraignants que les réseaux d'eau potable, dans de nombreuses zones urbaines (par exemple, à Manille aux Philippines), il existe des systèmes d'adduction d'eau par canalisation à côté d'installations sanitaires personnelles et sur place, comme les fosses septiques. Dans les zones rurales, l'assainissement sur place est courant.
- Le prix facturé à l'utilisateur individuel pour l'eau fournie par un service d'eau formel peut différer sensiblement lorsqu'elle est livrée par l'intermédiaire d'une borne-fontaine publique ou lorsqu'elle est livrée au propriétaire d'un immeuble d'habitation qui facture ensuite les locataires individuels. Dans ces différentes circonstances, l'abordabilité doit être vérifiée et assurée ; ceci n'est pas nécessairement une tâche dévolue aux prestataires de services, mais plutôt aux organismes de régulation responsables de l'application correcte des réglementations en matière de logement et de location.

Une autre grande partie de la population mondiale, des milliards d'utilisateurs individuels de l'eau, doit compter sur la fourniture de services et sur des installations d'approvisionnement en eau et d'assainissement sans aucune forme d'implication opérationnelle du gouvernement. Dans ce contexte informel, ils partagent les ressources en eau avec d'autres, ils achètent de l'eau auprès de fournisseurs de services informels, leurs installations sanitaires sont entretenues par des entrepreneurs privés et il n'y a pas de soutien technique public pour les systèmes qu'ils utilisent. Bien que, dans ces cas, les autorités publiques ne fournissent pas directement le

service, en tant que responsables des DHEA, leurs obligations restent les mêmes et ils sont responsables de la réalisation progressive. Cela implique que, pour ce secteur informel et pour les fournitures d'eau à de petites communautés, ils doivent vérifier que les services d'eau et d'assainissement sont disponibles et acceptables pour tous, que chacun bénéficie d'un accès satisfaisant à ces services et installations, que la qualité de l'eau fournie aux usagers répond aux standards nationaux, que la chaîne de fourniture de services n'entraîne pas des prix inabordables et que, sur l'ensemble de ces critères, les inégalités et la discrimination dans la fourniture des services sont éliminées. Cela implique également que, lorsque des situations ou des conditions sont jugées insatisfaisantes, les autorités publiques doivent appliquer des mesures correctives. Étant donné que le rapport coût-efficacité du traitement et du transport de l'eau est optimisé à travers des actions collectives qui permettent des économies d'échelle, les autorités publiques n'auront généralement pas d'autre choix que d'étendre progressivement la distribution formelle de l'eau sous les auspices d'un organisme de régulation, à toutes les personnes "non desservies" ou, alternativement, d'intégrer les prestataires informels dans un cadre formel. L'encadré 3.7 présente un exemple zambien d'initiatives créatives de la part de l'organisme de régulation.

Par souci d'exhaustivité, il est nécessaire de mentionner le troisième groupe de personnes qui sont en mesure de bénéficier de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement par leurs propres moyens privés sans fourniture de services externes. Il s'agit des personnes vivant dans des régions éloignées ou isolées qui disposent de leurs propres sources d'eau et d'installations sanitaires sur place. Selon l'endroit, leur nombre peut varier considérablement. Dans certaines parties du monde (Europe occidentale), ce groupe peut être relativement petit, dans d'autres parties (Asie rurale, Amériques), sa taille peut être importante. Pour ce groupe, les obligations des autorités publiques et les dépenses connexes devraient être axées sur la protection des personnes contre les mauvaises conditions de service : la qualité de l'eau potable doit être contrôlée régulièrement pour s'assurer qu'elle est conforme aux normes nationales, les différentes installations doivent être contrôlées pour ne pas porter atteinte aux droits d'autrui ou nuire à l'environnement et, lorsque les services publics s'avèrent moins coûteux, elles doivent envisager de remplacer les fournitures et les installations privées à travers une forme d'assistance technique.

Encadré 3.7 Expériences de l'organisme de régulation en Zambie

En Zambie, l'organisme de régulation a autorisé une taxe de solidarité de 3% sur le tarif de l'eau, dont le produit doit servir à l'amélioration des installations et des services d'assainissement dans les zones périurbaines. Les fonds ont été alloués et la compagnie des eaux ne peut les utiliser que pour mettre en œuvre des plans approuvés par les autorités de régulation pour l'amélioration de l'assainissement dans les zones désignées. D'importantes sommes d'argent ont été collectées pour cette cause. L'initiative a cependant été confrontée à un défi majeur: le service d'eau n'avait pas la capacité suffisante pour travailler sur l'assainissement à faible coût dans les zones périurbaines, ce qui s'est avéré être un obstacle majeur. En fin de compte, en réponse à une épidémie de choléra dans l'une des zones périurbaines, une partie des fonds générés a été utilisée pour contrôler la propagation de l'épidémie.

En Zambie, l'organisme de régulation s'est également efforcé d'impliquer les consommateurs dans le suivi de la performance des prestataires de services. Il a mis sur pied des groupes de surveillance de l'eau composés de représentants du grand public, qui ont été formés pour comprendre l'entente sur le niveau de service que les services publics d'eau avaient conclue avec l'organisme de régulation. Les groupes de surveillance de l'eau ont été en mesure de recueillir de nombreuses plaintes non résolues et ont facilité le dialogue entre les prestataires de services et leurs clients pour régler les problèmes. En conséquence immédiate, la qualité du service et le recouvrement des recettes (en particulier dans les zones à faible revenu) se sont améliorés et les travailleurs corrompus des services publics de distribution d'eau ont été exposés. Tous les problèmes non résolus ont été signalés à l'organisme de régulation aux fins d'application de la loi.

Source: Oswald Chandra (Banque africaine de développement), communication personnelle.

3.5.2 Organiser des interactions efficaces entre les titulaires de droits, les opérateurs et les autorités.

De nombreux détails pratiques doivent être réglés avant que le processus de réalisation des DHEA ne devienne opérationnel. L'élimination des inégalités entre les différents usagers, de la discrimination et de l'exclusion sont les plus grands défis. Quelques exemples pratiques de détails opérationnels au niveau des usagers individuels de l'eau qui ont besoin d'être clarifiés sont énumérés ci-dessous. Ils seront réexaminés dans les prochains chapitres.

- Un ménage est-il obligé de se connecter à un réseau existant s'il bénéficie déjà d'une option alternative satisfaisante ; doit-il contribuer au coût de ce réseau même sans l'utiliser ?
- Est-il obligatoire d'avoir un compteur avant de recevoir de l'eau potable distribuée à la maison ?
- Par quel mécanisme les individus doivent-ils être informés en cas d'incidents liés à la sûreté de l'eau (contamination ou interruption de service) ?
- Comment les personnes qui utilisent une borne-fontaine publique doivent-elles être informées du prix réglementé de l'eau ?
- Quelle est la procédure à suivre en cas de non-paiement des factures d'eau ou d'assainissement, et existe-t-il une méthode fiable pour faire la distinction entre les usagers qui ne veulent pas payer et ceux qui ne peuvent pas payer ?
- Quel devrait être le délai maximum autorisé entre une demande de raccordement individuel et la mise en service du raccordement et de l'alimentation ?
- Comment stimuler une utilisation judicieuse et juste des subventions ?
- Comment les usagers doivent-ils déposer une plainte et quelles doivent être les procédures de suivi ?

Ces détails opérationnels sont généralement décrits dans des documents contractuels types qui sont remis aux usagers de l'eau par l'autorité responsable de l'eau ou l'opérateur auquel la prestation de services a été déléguée. Le processus d'uniformisation de ces documents devra prendre en compte les droits de l'homme. Il faut veiller à ce que les contrats soient conformes aux critères et principes des droits de l'homme et à ce que les questions principales, telles que les mécanismes de plainte efficaces, soient effectivement traitées.

3.5.3 Aspects pratiques des droits et responsabilités

Pour que la poursuite de la réalisation progressive devienne réellement opérationnelle, les responsabilités individuelles et institutionnelles doivent être reconnues.

Les responsabilités individuelles comprennent l'abstention d'actions qui empêchent les autres (individus ou communautés) de jouir de leurs droits, la contribution au coût du service en fonction de la capacité de payer et, sur une base volontaire, l'établissement de rapports sur les conditions qui sont en conflit avec l'extension des droits ou conduisent au gaspillage des services.

Les responsabilités institutionnelles des entités chargées de la mise en œuvre (autorités nationales, autorités locales et opérateurs de services) impliquent qu'elles disposent d'une base juridique leur permettant d'accomplir leurs tâches (par exemple, le droit de ne pas être empêché de fournir de l'eau aux zones d'habitation informelles). La réalisation progressive implique aussi, cependant, que les autorités maximisent de manière évidente les ressources allouées pour atteindre les objectifs en matière de droits de l'homme. Pour s'assurer que les fonctions essentielles des fournisseurs (autorités publiques et opérateurs de quelque nature que ce soit) et des organismes de régulation puissent être exécutées correctement, efficacement, durablement et équitablement, les services publics doivent donner des preuves des limitations à leurs opérations, lesquelles limitations peuvent être imposées, par exemple, par des contraintes en termes de ressources.

Le succès de l'opérationnalisation des droits dépend de l'identification minutieuse, de l'attribution et de la séparation des rôles de toutes les parties. Les autorités publiques chargées de l'approvisionnement en eau potable ne sont pas nécessairement les mêmes que celles chargées d'assurer le caractère abordable du service. Au Chili, par exemple, c'est au ministère des Affaires sociales qu'il incombe de veiller à ce que les prix soient abordables et cela est géré par le biais d'un système de subventions. Il est donc fortement suggéré qu'en plus de définir les rôles et de répartir des responsabilités, il est nécessaire de définir les conditions dans lesquelles chaque partie sera en mesure de remplir les fonctions qui lui ont été confiées et les moyens de leur mise en œuvre. Ces mesures doivent

être accompagnées de mécanismes correctifs au cas où les conditions ne sont pas propices à une performance optimale. Il convient également de reconnaître que les obligations qu'impliquent les responsabilités transfèrent un certain nombre de risques à la partie. Pour les opérateurs qui se consacrent à la mise en œuvre des DHEA, ces risques comprennent les abus de la part des clients, la corruption et la mauvaise gouvernance. Quelques exemples sont donnés dans l'encadré 3.8.

Poussés à l'extrême, bon nombre des exemples d'abus et d'incompétence entraîneront une grave dégradation des sources d'eau et de l'infrastructure, ainsi qu'une baisse de la qualité de la prestation des services.

3.5.4 Suivi des progrès

Il n'existe pas d'indice unique pour mesurer les progrès par rapport aux divers critères et éléments des DHEA. Il existe plusieurs indicateurs qui peuvent varier indépendamment les uns des autres. Par exemple, l'accès aux zones non desservies peut être étendu sans améliorer la qualité de l'eau ou vice versa.

La réalisation progressive est une tâche à dimensions multiples. Il doit tenir compte des progrès réalisés pour chaque critère et principe des DHEA. Par conséquent, le suivi des progrès nécessite l'utilisation d'une série d'indicateurs, au moins un par critère des DHEA.

Encadré 3.8 : Exemples de problèmes rencontrés par les opérateurs auxquels il faut s'attaquer pour pouvoir réaliser les DHEA

- Un usager capable de payer refuse de le faire ou corrompt un agent de l'opérateur de service afin de payer un prix réduit. Cela représente une charge supplémentaire pour tous les usagers et/ou empêche l'opérateur d'avoir les ressources nécessaires pour entretenir correctement le système public de distribution d'eau.
- Les usagers dont la consommation n'est pas mesurée et qui sont raccordés, gaspillent l'eau ou ne réparent pas les fuites dans les réseaux privés, compromettant ainsi la disponibilité de l'eau pour les autres.
- Les compteurs des ménages sont endommagés ou contournés par les usagers de l'eau qui veulent éviter de contribuer au coût des services publics d'approvisionnement en eau.
- Face au service intermittent, les usagers tentent d'améliorer leur accès à l'eau en raccordant une pompe électrique au réseau pour obtenir plus d'eau. Ceci entraîne une pression négative dans le réseau, ce qui conduit à l'infiltration par des eaux souterraines potentiellement polluées, affectant la qualité de l'eau pour tous les usagers.
- Un système de subventions mis en place pour aider les ménages pauvres à payer leurs factures d'eau est mal utilisé ou même abusé par les ménages aisés.
- Les institutions gouvernementales nationales ou locales refusent de payer les factures pour la fourniture d'eau, par exemple, aux ministères, à la mairie, aux écoles ou aux parcs, ce qui ajoute une charge supplémentaire sur tous les autres usagers et compromet sérieusement le recouvrement des coûts et la durabilité.
- La collectivité locale est éligible à une subvention de l'Etat pour des travaux d'équipement, mais parce que le gouvernement en place a changé, ce paiement est retenu et les investissements nécessaires ne sont pas réalisés.
- L'opérateur a lancé un nouveau projet d'infrastructure coûteux conformément au programme du contrat, mais l'autorité publique refuse de payer les tranches convenues.
- Les déchets liquides ou solides sont déversés par des individus ou des entités dans des endroits où ils mettent en danger la qualité des sources d'eau potable.
- Les particuliers pompent l'eau des puits privés et la rejettent après utilisation dans les réseaux d'égouts publics sans contribuer au coût de cette infrastructure publique.
- Des individus ou entités pompent d'importants volumes d'eau des aquifères souterrains sans les autorisations nécessaires, mettant ainsi en danger les ressources en eau d'autres usagers ou provoquant l'intrusion de contaminants externes (comme l'eau de mer) dans l'aquifère.

Source: Gérard Payen, communication personnelle.

Traduire les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement en termes opérationnels

La figure 3.1 illustre les spécificités du suivi des progrès du droit à l'eau potable dans un exemple théorique. Cet exemple suppose un programme d'investissement qui vise à améliorer et à étendre un système existant. Les tarifs de l'eau sont augmentés pour financer l'investissement. L'infrastructure est améliorée et étendue efficacement. Toutefois, en l'absence d'un mécanisme en faveur des pauvres, le coût moyen des services d'approvisionnement en eau a diminué.

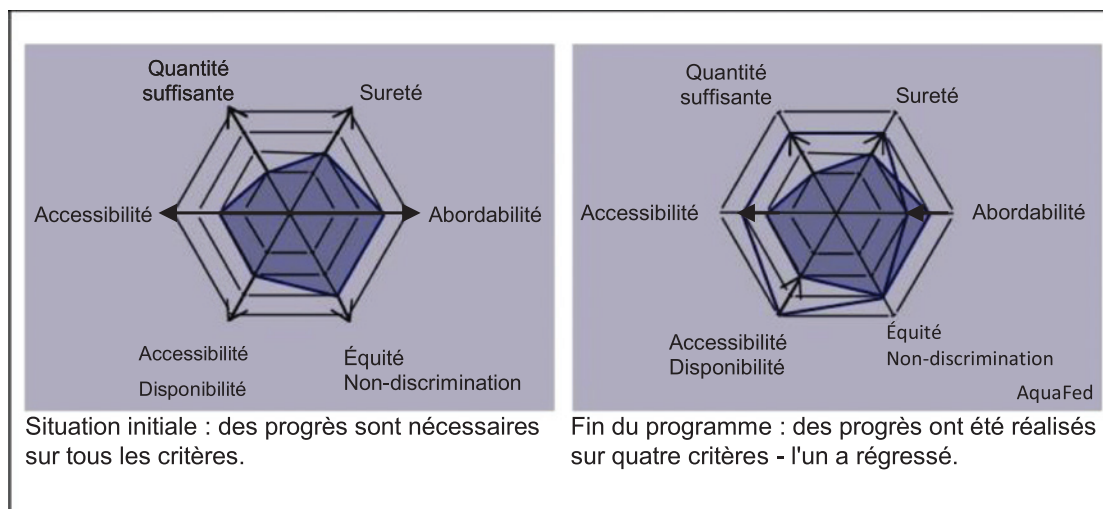


Figure 3.1 Exemple de suivi des progrès résultant d'un programme d'investissement visant à améliorer et à étendre un système d'approvisionnement en eau existant.

Source: Aquafed 2015.

Les détails des activités de suivi à entreprendre par les opérateurs et les organismes de régulation seront abordés au chapitre 6.



London © Michael Ash/unsplash.com

Chapitre 4 : Un environnement favorable aux droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement

RÉSUMÉ

Les gouvernements doivent créer et renforcer l'environnement favorable à la réalisation progressive des DHEA, en favorisant une répartition claire des rôles et des responsabilités des différents acteurs dans le contexte national. Tous les acteurs peuvent contribuer à la création d'un tel environnement favorable. Le processus prévoit la facilitation d'efforts coordonnés pour actualiser et élargir le cadre juridique et réglementaire pour la fourniture de services d'eau potable et d'assainissement, et la promotion de dispositions institutionnelles efficaces. Ensemble, pour l'identification des lacunes et des besoins, ces éléments assurent une orientation indépendante sur les standards, normes et bonnes pratiques réglementaires, sur les procédures de gestion correcte des ressources financières et humaines, et sur le suivi des progrès mesurés par des indicateurs liés aux critères et principes des DHEA.

Ce chapitre met en évidence les contributions que les praticiens de l'eau et de l'assainissement, les autorités publiques et les organismes de régulation peuvent apporter à la création et au fonctionnement d'un environnement favorable, sur la base de leur expertise et de leur expérience. Ils seront en mesure d'ajouter de la valeur aux processus de formulation de la législation, de conception de règlements et d'élaboration de stratégies et de dispositions institutionnelles, tout en aidant à éviter les pièges et les obstacles inutiles, à combler les lacunes et à mettre en évidence les opportunités.

Il existe d'énormes différences entre les pays du monde entier en ce qui concerne l'élaboration de cadres politiques, juridiques et réglementaires en général et pour les droits de l'homme en particulier. Les contributions que les prestataires de services, les organismes de régulation et les ONG peuvent apporter au renforcement des cadres relatifs aux droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement, varieront en conséquence, et une évaluation des options de contribution dans le contexte national doit être le point de départ de tout effort constructif.

4.1 INTRODUCTION

Les droits humains universels sont divisés en droits civils et politiques, et en droits économiques, sociaux et culturels, chacun étant régi par un traité international juridiquement contraignant connu sous le nom de Pacte (voir l'annexe pour plus de détails). Les libertés individuelles garanties par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques exigent des gouvernements qu'ils prennent des mesures garantissant le respect, la protection et le maintien desdites libertés.

Les droits économiques, sociaux et culturels, d'autre part, sont dans de nombreux cas des droits des individus aux besoins fondamentaux en termes de biens et de services. Le droit à un niveau de vie adéquat couvre l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, ainsi que l'accès à la nourriture et au logement. Les droits à l'eau potable et à l'assainissement sont également liés au droit à la santé.

En comparaison aux droits civils et politiques, les dimensions ressources de ces droits économiques, sociaux et culturels sont d'un ordre de grandeur différent. Dans la plupart des cas, les gouvernements, en tant que responsables, ne peuvent pas faire de leur jouissance universelle un effet immédiat, d'où le concept de réalisation progressive, expliqué dans l'Annexe A. Cela fournit aux gouvernements une possibilité de réaliser des avancées progressives vers l'objectif de la jouissance des droits par tous, dans le cadre de leur réalité socio-économique

nationale. Cependant, cela stipule également que les gouvernements doivent démontrer qu'ils maximisent l'allocation des ressources dans la poursuite de la réalisation progressive et qu'ils ne laissent aucune marge de régression sur les progrès déjà réalisés.

La première phase du processus de réalisation progressive consiste pour les gouvernements à créer un environnement propice au respect des obligations qu'impliquent les DHEA au profit de toutes les personnes vivant sur leur territoire. Actuellement (2016), de nombreux gouvernements en sont au stade de la planification ou de la mise en œuvre de cette première étape. Plusieurs gouvernements ont été à l'avant-garde du déploiement d'efforts (certains avant même l'entrée en vigueur du cadre juridique international), soit en incorporant les DHEA dans leur Constitution (l'Afrique du Sud, le Kenya et l'Uruguay ont été parmi les premiers d'un nombre croissant d'exemples), soit en adoptant des lois visant à assurer une couverture universelle. Leur expérience peut servir à d'autres pour accélérer le processus.

Un environnement favorable pour les DHEA comprend la formulation de lois nationales et locales, de cadres réglementaires pour faire respecter les standards, normes et bonnes pratiques, de dispositions institutionnelles entre les secteurs publics à différents niveaux de gouvernement et avec les prestataires de services publics et privés, et des directives sur les procédures de gestion des ressources financières et humaines et de suivi des progrès vers la réalisation de la jouissance universelle des DHEA, sur la base des critères et principes convenus au niveau international.

La gouvernance des États modernes distingue trois branches distinctes : le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Les lois sont conçues et adoptées par le pouvoir législatif ; leur application correcte est vérifiée de manière indépendante par le pouvoir judiciaire. Dans le cadre juridique, le pouvoir exécutif peut édicter des règlements qui, ensemble, constituent le cadre réglementaire. La conformité aux règlements est vérifiée par des organismes de régulation indépendants.

Les étapes du processus de création d'un environnement favorable sont les suivantes :

- Inventaire et analyse de la législation existante à tous les niveaux de gouvernement.
- Réforme du cadre juridique pour tenir compte des responsabilités et de la redevabilité des acteurs conformément aux obligations qu'impliquent les DHEA, à tous les niveaux de gouvernement.
- Mise en place de dispositifs institutionnels efficaces.
- Création d'une régulation efficace.
- Élaboration de directives sur l'évaluation et la gestion des besoins en ressources découlant de la législation et de la régulation.
- Élaboration de directives sur la mise en œuvre des exigences légales et réglementaires en vue du suivi des indicateurs des critères et principes des DHEA.
- Rapports périodiques sur l'état, les tendances et l'évolution de la législation, des dispositions institutionnelles et du cadre réglementaire.

Dans les cadres juridique et réglementaire, un certain nombre de questions devront être définies : les standards techniques adéquats, les règles régissant les contrats entre les prestataires de services et les usagers, les standards minimum de bonnes pratiques pour la qualité du service, les instruments permettant d'assurer l'abordabilité pour tous les usagers et les mécanismes de plaintes à la disposition de tous les usagers.

4.2 ÉTAPES FONDAMENTALES

Une action que les gouvernements doivent entreprendre est la mise en place ou le renforcement d'une structure fonctionnelle au niveau national pour coordonner la mise en œuvre des mesures susmentionnées. La réalisation progressive des DHEA fait intervenir de nombreux acteurs à différents niveaux. La conception d'un cadre qui appuie la mise en œuvre efficace de ces étapes exige la participation de tous les acteurs, avec la définition de leurs rôles et pouvoirs respectifs. Ceci est conforme au principe de participation des droits de l'homme.

A tous les niveaux de gouvernement, les institutions pertinentes du secteur public, les entités du secteur privé et la société civile, y compris les titulaires de droits, doivent tous contribuer, du point de vue de leurs intérêts et de leurs avantages comparatifs, à la création de cet environnement favorable dans lequel ils devront eux-mêmes coopérer. Il est clair que les services publics d'eau et les fournisseurs de services d'assainissement (privés et publics, y compris les autorités locales), les fournisseurs informels de services d'approvisionnement en eau et

d'assainissement (ONG, petites entreprises et particuliers non agréés) et les organismes de régulation doivent faire partie d'un tel effort coordonné.

Un organisme national de coordination pour la création ou le renforcement d'un environnement favorable à la mise en œuvre des DHEA peut prendre différentes formes. Dans plusieurs pays, les conseils nationaux d'approvisionnement en eau et d'assainissement remontant à la Décennie Internationale de l'Approvisionnement en Eau Potable et de l'Assainissement des années 80 continuent de fonctionner, et leur mandat ainsi que leur composition peuvent être adaptés pour assumer des tâches liées à la réalisation des DHEA. Dans d'autres pays, les conseils nationaux de planification économique peuvent fournir la capacité de coordination. De par leur nature, ces organes de coordination sont habitués à travailler au-delà des frontières sectorielles et institutionnelles, et la planification est essentielle pour une réalisation progressive.

Plus de 100 pays ont des institutions nationales des droits de l'homme sous la forme de commissions des droits de l'homme ou de médiateurs des droits de l'homme (WaterLex 2014). Ces institutions ont deux fonctions essentielles : l'examen indépendant des engagements de la nation en matière de droits humains et le traitement des réclamations ou plaintes alléguant des violations des droits de l'homme. Le rôle de ces institutions nationales des droits de l'homme en ce qui concerne les DHEA doit être renforcé, et l'une des options à cet égard est l'adoption de l'Observation générale n°15 sur le droit à l'eau (2002). Cela doit déboucher sur l'incorporation de ces organismes parmi les principales institutions de gouvernance de l'eau dans les pays.

Dans les pays où il existe des commissions nationales des droits de l'homme, soit elles font partie de la structure gouvernementale ou existent en tant qu'ONG. Leurs membres doivent inclure un éventail d'institutions publiques pertinentes, provenant de différents niveaux de gouvernement, ainsi que des membres du milieu universitaire qui peuvent influencer la formulation et l'orientation des politiques. Il est souhaitable que les prestataires de services, les organismes de régulation et les ONG participent également à ces comités.

Quelle que soit la forme que peut prendre une entité nationale de coordination, elle doit être en mesure de soutenir la création d'un environnement favorable en se fondant sur l'expérience de ses membres et leur point de vue général sur un large éventail de questions relatives aux droits de l'homme. Sur la base d'accords régionaux, tels que le Protocole sur l'eau et la santé dans le cadre de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontaliers et des lacs internationaux de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU)⁵, des comités interministériels fonctionnent dans plusieurs pays qui peuvent fournir un "foyer" pour les efforts de coordination conduisant à l'environnement favorable souhaité pour les DHEA. Dans le cadre du Protocole de la CEE-ONU (qui, soit dit en passant, a atteint un statut mondial en 2015), la Finlande, la Hongrie et la Norvège figurent, par exemple, parmi les pays qui ont mis en place un tel comité. Les organes nationaux de coordination de la mise en œuvre des ODD peuvent également avoir un rôle à jouer. Une autre option consiste à créer une nouvelle entité de coordination dédiée aux DHEA. Une telle entité doit être soigneusement conçue pour inclure des représentants de toutes les parties concernées.

La meilleure façon de faire participer les opérateurs du secteur de l'eau et de l'assainissement à ces organes de coordination serait de les faire représenter par l'intermédiaire d'associations nationales de services publics d'eau et d'assainissement ; autrement, des comités nationaux de l'IWA pourraient être impliqués. Il est plus difficile de faire participer les prestataires de services informels, car ils forment un groupe plus hétérogène avec un niveau d'organisation plus bas, voire inexistant.

Toutefois, ce serait une erreur de les ignorer dans le processus de création de cadres de politiques stratégiques, juridiques et réglementaires pour les DHEA, car, dans bien des cas, ils continueront d'avoir un rôle important à jouer.

Les fonctions de cet organe de coordination, sous quelque forme que ce soit, en ce qui concerne les DHEA sont résumées dans l'encadré 4.1.

En plus d'un effort dédié à la réforme juridique et institutionnelle et au renforcement de la régulation, les acteurs clés dans la fourniture de services d'eau et d'assainissement peuvent également s'engager dans un lobbying plus conventionnel auprès des politiciens impliqués dans le processus législatif, tels que les membres du parlement, ou dans la formulation de règlements, tels que les maires.

Une autre étape initiale avant d'examiner et de réformer le cadre juridique consiste à analyser et, dans la mesure du possible, à contribuer à la mise à jour des statistiques nationales sur l'eau potable et l'assainissement et à créer ou mettre à jour un inventaire des sources d'eau. L'objectif est d'examiner cette information sous l'angle

⁵<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2000/wat/mp.wat.2000.1.e.pdf> ; le protocole est administré conjointement par la CEE-ONU et l'OMS.

des droits de la personne, afin de déceler les disparités dans la distribution, des critères de disponibilité et de fiabilité, d'accès et de niveaux de sûreté, d'abordabilité et d'acceptabilité au sein de la population en général et au sein de groupes de populations en particulier.

Encadré 4.1 : Liste de tâches proposée pour un organisme national chargé de coordonner la réalisation progressive des DHEA.

Dans chaque pays, la législation et la régulation doivent faciliter la création d'une entité nationale de coordination des DHEA :

- Proposer des définitions précises du contenu des droits dans divers contextes, y compris à la maison, sur le lieu de travail, à l'école, dans les hôpitaux et les centres de santé, dans les lieux publics tels que les marchés et les centres de transport, ainsi que dans les centres de détention et les camps de détention.
- Identifier les lacunes et les besoins dans les cadres juridiques et institutionnels existants pour servir de base aux propositions visant à faciliter la pleine réalisation des droits à travers l'organisation appropriée des autorités publiques. Cela inclut :
 - Attribuer des tâches aux différentes autorités publiques nationales et locales qui doivent contribuer à la réalisation des droits, et préciser quelle autorité publique est responsable de quel critère ou élément des droits et pour quelles activités.
 - Garantir l'affectation de moyens de mise en œuvre adéquats (ressources financières et humaines) pour toutes les autorités publiques concernées.
 - Mettre en place des mécanismes d'interaction efficace entre les titulaires de droits, les autorités publiques et les prestataires de services.
 - Définir avec précision les droits et les responsabilités de tous, y compris les devoirs des titulaires de droits.
- Organiser le suivi des indicateurs de progrès vers la réalisation de chaque critère et principe des droits.

Dans la plupart des pays, il y aura une série d'ensembles de données statistiques sur l'eau potable et l'assainissement. Les autorités chargées des travaux publics doivent disposer d'informations sur l'état et la fonctionnalité de l'infrastructure. Les prestataires de services doivent disposer d'informations sur la conformité des clients au paiement de leurs factures. Toutefois, les informations plus corrélatives nécessaires pour révéler les disparités susmentionnées ont tendance à provenir d'enquêtes représentatives au niveau national sur les ménages et de recensements effectués par les bureaux nationaux de statistiques. La désagrégation des ensembles de données peut montrer les différents niveaux de service disponibles pour les différents groupes de population, l'écart au niveau de l'accès entre les populations rurales et urbaines ainsi qu'entre les populations urbaines formelles et informelles, et l'impact que les efforts passés d'amélioration de la couverture ont eu sur la situation des personnes ayant différents niveaux de revenu (généralement représentés par quantiles de richesse, 20% des segments de la population selon les indicateurs de richesse convenus).

Les prestataires de services et les organismes de régulation ont un rôle important à jouer dans ce processus, même si les ensembles de données qu'ils recueillent ne permettent généralement pas ce type de répartition (la plupart des enquêtes conduites par les prestataires ont une portée étroite avec des objectifs spécifiques) ou ne sont pas représentatifs à l'échelle nationale (dans de nombreux pays, les organismes de régulation n'ont pas la capacité d'étendre le suivi au-delà des zones urbaines). Des ensembles de données plus restreints peuvent toutefois ajouter des informations précieuses aux résultats des enquêtes et des recensements plus larges sur les ménages parce qu'ils peuvent aller plus en profondeur sur des questions spécifiques et sont collectés plus fréquemment. Les résultats d'études spécifiques menées par les gouvernements locaux, les institutions universitaires ou les ONG sur les conditions de vie des groupes vulnérables viendront compléter le tableau d'ensemble et pourront être utilisés pour formuler des politiques locales spécifiques.

Les efforts déployés par un organe de coordination pour créer ou renforcer un environnement favorable doivent porter sur le rapprochement des ensembles de données provenant de différentes sources, en impliquant en particulier les prestataires de services et les organismes de régulation, afin d'obtenir la base de données probantes la plus solide possible pour une réforme juridique, politique et institutionnelle qui s'attaque aux inégalités, à la discrimination, à la faible redevabilité et au manque de durabilité, de participation et d'accès à l'information.

4.3 ANALYSE ET LA RÉFORME DE LA LÉGISLATION EXISTANTE

L'ensemble des lois régissant les questions relatives à l'eau est vaste et diversifié. En termes généraux, ces lois traitent de la protection, du développement et de la gestion de la base de ressources, des diverses utilisations des ressources en eau à des fins différentes, et des rôles, responsabilités et prérogatives des acteurs et des usagers. En ce qui concerne l'eau potable, la législation nationale globale sera élaborée sous la forme de dispositions législatives plus spécifiques et de statuts ou règlements des collectivités locales, ainsi que de standards, normes et bonnes pratiques détaillées, sous la supervision d'organismes de régulation. En règle générale, les autorités nationales combinent les obligations juridiques et les options politiques préférées dans des stratégies nationales, qui guident l'utilisation des ressources limitées dans le contexte de la loi pour atteindre les objectifs politiques convenus.

Dans la plupart des pays, la législation en matière d'assainissement a des chances d'être moins développée. L'assainissement est le plus souvent abordé dans le contexte général de la législation sur l'environnement ou la santé publique plutôt qu'à travers des lois autonomes et spécifiques. Pour les systèmes d'assainissement en réseau (systèmes d'égouts), des cadres réglementaires sont susceptibles d'exister au niveau du gouvernement local ; ce qui n'est cependant pas souvent le cas pour l'assainissement *in situ* (sur site) et l'élimination des matières fécales qui sont produites, et dans les zones rurales.

Les prestataires officiels de services d'eau potable et d'assainissement, qu'ils soient publics ou privés, doivent bien connaître le cadre juridique national dans lequel ils opèrent, ainsi que les opportunités et les restrictions qu'il comporte. Les opérateurs informels, par contre, peuvent être mal informés sur les aspects juridiques et sont moins susceptibles d'avoir facilement accès aux informations pertinentes. L'un des objectifs de la réforme juridique en réponse aux nouvelles obligations en matière de droits de l'homme sera d'intégrer ces opérateurs informels dans le cadre juridique et de leur transmettre des messages clairs et compréhensibles.

Lors de la reformulation des textes juridiques, des définitions claires et précises des critères et principes relatifs aux droits de l'homme sont essentielles. Toute ambiguïté conduira à des malentendus entre les acteurs sur leurs rôles et responsabilités, et à une confusion parmi les titulaires de droits sur ce qu'ils peuvent attendre des autorités nationales et locales et des prestataires de services. Une telle ambiguïté laissera également les responsabilités des titulaires de droits non clarifiées.

C'est une chose d'examiner le cadre juridique existant concernant les services d'eau potable et d'assainissement en vue d'éventuelles réformes relatives aux droits de l'homme, c'en est une autre d'explorer comment les principes des droits de l'homme introduisent des liens avec des domaines de la législation traditionnellement considérés comme n'ayant pas une pertinence prédominante pour les services d'eau et d'assainissement. Par exemple, la législation sur la propriété foncière et les droits ou obstacles associés aux raccordements à l'eau et aux services d'assainissement occupent une place plus importante dans le contexte des droits de l'homme. Un autre exemple concerne les exigences en matière d'installations sanitaires séparées selon le sexe dans les écoles et les centres de santé qui peuvent devenir une question nécessitant une nouvelle législation spécifique. La législation relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement et la santé des politiques et projets de développement peut contenir des éléments sur la participation du public et des mécanismes pour y parvenir (tels que des auditions publiques), qui peuvent être intégrés dans la composante planification du développement des ressources en eau et dans le processus d'élaboration des plans directeurs de l'eau potable et de l'assainissement. La législation à l'appui d'autres objectifs en matière de droits de l'homme, par exemple dans le domaine de la santé, peut être exploitée pour en tirer des leçons et les appliquer aux lois sur l'eau potable et l'assainissement en matière d'égalité et de non-discrimination, de redevabilité, de participation, de durabilité et de transparence.

Dans quelques pays, la première étape vers la création d'un cadre juridique pour les DHEA a été d'enchâsser les droits dans la constitution nationale. La République d'Afrique du Sud est souvent citée comme l'un des premiers pays à avoir adopté les DHEA dans le cadre de sa nouvelle Constitution de 1994, à un moment unique dans l'histoire du pays (voir encadré 3.2). D'autres pays, comme le Kenya (voir encadré 4.2), sont passés par un processus de réforme juridique et réglementaire avant d'ancrer les réalisations dans la Constitution du pays. Dans la mesure où les opérateurs peuvent influencer le processus législatif par leur participation à un organe national de coordination ou par le lobbying auprès des parlementaires, il est recommandé qu'ils visent d'abord la formulation d'une législation sectorielle, car cela aura un impact pratique immédiat. Cette recommandation ne veut pas minimiser l'importance d'inclure les DHEA dans la Constitution (le point d'ancrage et point de référence intersectoriel ultime), mais elle reconnaît que le processus de changement constitutionnel peut être long et l'adoption de lois d'application rapide peut avoir un impact plus immédiat sur la réalisation progressive.

Encadré 4.2 : Évolution juridique et réglementaire au Kenya

La loi sur l'eau du Kenya est entrée en vigueur en 2002 et établit et définit les fonctions de l'Autorité de gestion des ressources en eau, réglemente la propriété et le contrôle de l'eau et prévoit la conservation des eaux de surface et souterraines ainsi que la fourniture de services liés à l'eau et à l'assainissement⁶.

Toute ressource en eau est dévolue à l'État, mais sous réserve des droits d'utilisation accordés par ou en vertu de cette loi ou de toute autre loi écrite (article 3). Le ministre a le contrôle de toutes les ressources en eau conformément aux dispositions de cette loi (article 4). L'Autorité de gestion des ressources en eau est établie en vertu de l'article 7 en tant que personne morale. [...]. Les dispositions restantes de la Partie III concernent les programmes publics d'utilisation de l'eau et les projets communautaires d'utilisation de l'eau et de drainage des terres, l'approbation de l'utilisation de l'eau (droits d'utilisation de l'eau), le drainage et les ouvrages hydrauliques, et la conservation des eaux souterraines. Un conseil de régulation des services d'eau est établi en vertu de l'article 46 en tant que personne morale. Le Conseil délivre des licences pour la fourniture de services d'eau, établit des standards pour ces services et s'acquitte d'autres fonctions liées à l'approvisionnement en eau décrites à l'article 47. La stratégie nationale des services d'eau adoptée en vertu de l'article 49 doit prévoir un système national de suivi et d'information sur les services de l'eau (article 50). Le ministre peut établir des Conseils de Services d'eau en vertu de l'article 51. Ces Conseils doivent fournir des services d'eau ou déléguer des fonctions aux prestataires de services d'eau (art. 55). D'autres dispositions de la partie IV concernent les droits et les obligations des titulaires de permis de fournir de l'eau et d'autres questions relatives à l'approvisionnement en eau (...).

Dans une interview à lui accordée en octobre 2013, l'ingénieur Robert Gakubia, directeur général du Water Services Regulatory Board (WASREB), a réfléchi sur l'évolution des cadres juridiques et réglementaires au Kenya. En voici quelques extraits :

[...]

[Après l'entrée en vigueur de la Loi en mars 2003, nous avons bien sûr mis en place les institutions, la séparation des rôles, la séparation des politiques, la régulation et la prestation de services. La Loi a amélioré les mécanismes de reddition de comptes en clarifiant les rôles et les responsabilités. Sa mise en œuvre a été guidée par des principes des droits de l'homme. Le message aux institutions était très clair sur ce qu'elles étaient censées faire. [...] Au Kenya, nous avons une multiplicité d'organismes de contrôle, ce qui, d'une part, est une bonne chose, parce qu'ils se contrôlent aussi les uns les autres, mais, d'autre part, les gens pourraient se plaindre qu'il y ait autant de précaution. D'après la situation dans laquelle nous nous trouvons, cet examen était très important et je parle d'expérience personnelle (j'ai été fonctionnaire pendant toute ma vie et je ne peux pas vous dire à quel point il est important de renforcer la redevabilité, ce qui n'a pas été le cas). C'est la raison pour laquelle toutes ces institutions ont été créées avec des séparations très claires. La résistance était donc, bien sûr, attendue, mais peu à peu, nous avons construit la masse critique pour conduire le changement. Aujourd'hui, les gens commencent à en comprendre le sens, parce qu'un grand nombre des principes qui ont guidé la réforme figurent maintenant dans la Constitution. Il suffit d'opérationnaliser ces principes pour que la Constitution vienne améliorer et renforcer le travail que nous avons accompli dans le cadre de la réforme. Vous savez peut-être que le Kenya a déclaré que l'eau était un droit de l'homme, ce qui a constitué une première étape de la mise en œuvre de la stratégie nationale. Aujourd'hui, la Constitution exige que toute politique publique soit fondée sur les principes des droits de l'homme. [...] [Le cadre juridique et réglementaire] s'est développé et a évolué pas à pas. [Quand les droits de l'homme étaient mentionnés], j'avais l'habitude de dire : bien sûr, les gens ont droit à la vie, même par la Constitution, mais il était important de le dire explicitement pour l'eau et l'assainissement, parce que maintenant les gens commencent à se demander qui devrait assurer ce droit, et en posant ces questions, ils deviennent plus conscients des responsabilités de l'État, des diverses agences de l'État et d'autres acteurs. La responsabilité était, à l'époque, avec le Ministère des Ressources en eau et nous avons mis en place une équipe, le Secrétariat à la réforme du secteur de l'eau. Cette équipe était chargée de conduire le processus de réforme, bien sûr avec un soutien politique. Ils se sont assurés que lorsque des conflits surgissaient, ils étaient traités et réglés par le développement des capacités, afin que les

(voir suite)

⁶http://faolex.fao.org/cgi-bin/faolex.exe?rec_id=029540&database=faolex&search_type=link&table=result&lang=eng&format_name=@ERALL.

Encadré 4.2 : Évolution juridique et réglementaire au Kenya (suite)

institutions puissent comprendre pourquoi nous en avons besoin et pourquoi nous devons le faire de cette manière. [Au début], il y avait un mélange d'engagement et d'une certaine appréhension ou même de crainte. Mais dans une large mesure, il s'agissait pour les gens de se sentir à l'aise, les gens se trouvant à l'intérieur de leur zone de confort. Mais vous voyez, lorsque nous avons commencé à remettre en question la performance, ils ont été forcés de sortir de leur zone de confort. Nous posions des questions comme : fonctionnez-vous vraiment ?, de qui êtes-vous responsable ?. C'était le genre de questions et puis ils ont réalisé, hey, nous avons besoin de nous poser ces questions. Et j'insiste sans cesse sur le fait que c'est là que la Constitution nous a aidé : son adoption en 2010 a introduit la formulation des valeurs et des principes nationaux de gouvernance et une déclaration globale des droits. Parce que la Constitution est très claire : si un droit n'est pas respecté, c'est à l'État qu'il incombe de prouver qu'il ne peut le faire pour une raison particulière. Et c'est à ce moment-là que l'État lui-même doit commencer à remettre en question sa façon de travailler, de sorte que l'allocation des ressources et la répartition des responsabilités deviennent des questions dont ils se rendent compte qu'ils ont besoin d'un suivi pour voir comment y faire face au mieux. [...]

Dans un post-scriptum de janvier 2016, Robert Gakubia ajoute : *Au cours des deux dernières années, nous avons préparé un projet de loi sur l'eau qui a été adopté par une chambre du Parlement en juillet 2015. Elle est actuellement en cours de délibération dans l'autre Chambre du Parlement. Le projet de loi maintient et met l'accent sur le rôle important de la régulation dans la prestation des services d'eau. Un certain nombre de questions litigieuses subsistent, principalement en raison de la décentralisation politique provoquée par la Constitution de 2010. Ces questions concernent en particulier le rôle de certaines institutions dans le cadre de la décentralisation (les services d'eau ont été transférés aux municipalités) et, surtout, la question de savoir si la régulation doit être mise en œuvre au niveau infranational [municipalité] ou national. Comme il s'agit d'un processus politique, il y a aussi une dynamique politique. En tout état de cause, pour une mise en œuvre réussie de la réalisation progressive du droit à l'eau et à l'assainissement, un cadre réglementaire efficace est essentiel mais pas suffisant en soi.*

Sources: FAOLEX—la base de données législatives du Bureau juridique de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture ; Robert Gakubia, communication personnelle.

Le statut juridique des opérateurs du secteur de l'eau peut également nécessiter un examen afin d'identifier les situations où il limite inutilement les possibilités de poursuivre des objectifs en matière de droits de l'homme. Dans la majorité des cas, le statut juridique sera simple (les opérateurs formels sont des entités publiques ou privées, réglementées par les autorités publiques). Dans certains cas, cependant, les services d'eau et d'assainissement sont fournis par des ONG internationales ou locales ou par des coopératives, dont le statut juridique et ses implications peuvent être moins transparents ou ne pas correspondre à un moule standard. Par exemple, le plus grand opérateur de la ville en pleine expansion de Santa Cruz de la Sierra en Bolivie, Saguapac, est une coopérative aux caractéristiques mixtes publiques et privées, et l'on s'attend à ce que la mise à jour de son statut juridique ouvre de nouvelles possibilités d'initiatives en faveur des DHEA.

Un cadre juridique pour les DHEA aura des implications politiques spécifiques. La base de ressources des institutions ayant la responsabilité d'agir devra faire l'objet d'un examen attentif. Dans de nombreux pays, cela impliquera l'allocation de fonds aux gouvernements locaux et aux autorités responsables de l'eau.

Dans ce contexte, les politiques en faveur des pauvres sont importantes. Plusieurs pays ont des politiques en faveur des pauvres qui visent à améliorer la possibilité pour les personnes vulnérables vivant dans des communautés marginalisées de satisfaire leurs besoins fondamentaux. Cela s'accompagne souvent de dispositions juridiques prévoyant un financement national ou local pour soutenir les initiatives visant à répondre aux besoins des pauvres. L'examen de la législation nationale offre l'occasion d'évaluer l'efficacité des politiques et des lois en faveur des pauvres dans la réalisation des DHEA. Le critère d'abordabilité, en particulier, peut être mis en évidence à cet égard, en se concentrant sur le développement et la diffusion de solutions à faible coût, en renforçant la formation technique et professionnelle, en encourageant les incitations financières, les subventions directes (par exemple, pour couvrir les coûts de raccordement pour les pauvres) ou les subventions croisées, et en investissant dans des systèmes de suivi et de surveillance pour renforcer la base de données sur l'accès et la disponibilité dans les zones d'habitation périurbains informelles et parmi les pauvres des zones rurales. Les

prestataires de services peuvent soutenir de telles initiatives dans le cadre de leurs programmes de responsabilité sociale, en indiquant où les incitations financières seraient les plus efficaces, en encourageant une utilisation judicieuse des mécanismes de subvention, en fournissant une coopération technique aux prestataires informels et en complétant les données de suivi avec toutes les informations pertinentes dont ils disposent.

Dans le même ordre d'idées, les opérateurs du secteur de l'eau et de l'assainissement dans les pays à revenu élevé et certains pays à revenu intermédiaire peuvent jouer un rôle dans les initiatives de mise en œuvre des politiques des agences de coopération bilatérale de leur gouvernement visant à promouvoir les DHEA. Dans le cadre de la coopération internationale, ils peuvent apporter des contributions techniques précieuses pour renforcer les capacités des pays à faible revenu pour étendre les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, en accordant une attention particulière à l'égalité et à la non-discrimination. Le modèle des Partenariats entre les Opérateurs d'Eau (WOPs) peut être appliqué utilement dans ce contexte. De même, les fonctions des organismes de régulation dans les économies développées peuvent être imitées, adaptées de façon appropriée aux milieux à revenu faible et moyen, par le biais de la coopération internationale.

Dans le contexte plus étroit de la coopération régionale, les pays partageant plus ou moins le même ensemble de défis et d'opportunités peuvent convenir d'une approche conjointe en vue de développer des cadres juridiques qui fixent les standards et normes pour la réalisation progressive des DHEA. Un exemple d'un tel accord régional catalyseur est le Protocole sur l'eau et la santé de la CEE-ONU⁷, mentionné précédemment, en vertu duquel au moins 25 gouvernements, y compris ceux d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (où, en 2006, environ 140 millions de personnes n'avaient pas accès à l'eau potable, 41 millions n'avaient pas accès à des sources améliorées et 85 millions à des installations sanitaires améliorées), se sont engagés pour des objectifs et des critères qui se superposent largement à ceux des DHEA.

Les accords régionaux sont particulièrement utiles pour mettre l'accent sur les besoins juridiques, réglementaires et programmatiques des petits opérateurs communautaires ou privés, dont la voix n'est pas nécessairement entendue au niveau politique national, mais dont le potentiel cumulatif pour contribuer à la réalisation progressive au niveau régional est difficile à ignorer.

4.4 DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES

La réforme juridique visant à répondre aux exigences de la réalisation progressive des critères et des principes des DHEA devra être rendue opérationnelle par un accord global sur les rôles et les responsabilités. Le niveau de complexité pour parvenir à un tel accord dépendra de l'architecture institutionnelle spécifique de chaque pays. En règle générale, les responsabilités en matière d'approvisionnement en eau potable sont bien définies mais fragmentées ; celles concernant l'accès à l'eau pour les personnes non desservies sont souvent inexistantes. Les responsabilités en matière d'assainissement sont moins bien définies et leur affiliation sectorielle est souvent instable. La réforme juridique créera des opportunités pour surmonter ces faiblesses. Les dispositions institutionnelles aideront à combler les lacunes et à accroître les communications afin d'améliorer la coordination et d'éliminer les chevauchements.

Les pouvoirs législatif et exécutif du gouvernement national doivent s'assurer, dans tout le pays et pour tous les groupes de populations, que la protection et la réalisation progressive de chaque principe et critère des DHEA sont confiées à une entité clairement identifiée, et que cette entité dispose de moyens de mise en œuvre adéquats. La relation entre les structures de gouvernance et les responsabilités n'est pas toujours évidente. Le manque de clarté dans l'attribution des responsabilités peut faire en sorte que les questions relatives aux DHEA se retrouvent sans suivi. Par exemple :

- Normalement, une autorité publique est responsable de l'organisation des services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement pour les ménages d'un territoire, y compris de l'expansion progressive de ces services. Cependant, il n'est pas acquis qu'ils initieront également l'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans les écoles, les hôpitaux et autres bâtiments publics. Plus difficile encore est la question de savoir qui assume la responsabilité de l'obligation de mettre de l'eau potable et des services d'assainissement à la disposition des habitants des zones d'habitation informelles, quel que soit leur statut juridique.
- La qualité et la sûreté de l'eau potable relèvent généralement de la responsabilité du ministère de la Santé, mais la réalisation progressive de ce critère des DHEA relève dans la plupart des cas de la responsabilité des autorités publiques chargées d'organiser les services d'approvisionnement en eau.

⁷<http://www.unece.org/?id=2975>.

Un environnement favorable aux droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement

- L'abordabilité peut être assurée par des tarifs fixés par l'autorité publique responsable de l'organisation de l'approvisionnement en eau potable, mais cette responsabilité peut également relever d'autres institutions, telles que le ministère des Affaires sociales, le ministère des Finances ou une agence gouvernementale locale (voir encadré 4.3).

Dans les situations d'urgence, une répartition claire des responsabilités sera d'une importance cruciale. Une prestation de service adéquate, fiable et satisfaisante peut être perturbée par des circonstances imprévues (rupture d'une canalisation, pollution toxique de la source d'eau, panne d'électricité ou catastrophe naturelle comme un tremblement de terre, un glissement de terrain, une éruption volcanique ou une inondation). Un plan de préparation coordonné formulé par les opérateurs (ou, idéalement, par une association d'opérateurs) doit définir quel organisme public est responsable de l'approvisionnement alternatif en eau de la population pour les différents types de perturbation : les autorités locales ou un plan d'urgence national. Un tel plan de préparation devrait inclure des considérations qui tiennent compte des critères et des principes des DHEA (une situation d'urgence n'est pas une excuse pour négliger les questions relatives aux droits de la personne).

En se concentrant sur la perspective des opérateurs de services et des organismes de régulation, plusieurs options pour renforcer les liens institutionnels doivent être évaluées. Dans la sous-section suivante, l'accent sera mis sur les opérateurs, suivi d'une sous-section sur la régulation.

Encadré 4.3 : Exemples de fonds en faveur des pauvres au Chili, en France et en Zambie

Au Chili urbain, les services d'eau et d'assainissement sont fournis par des opérateurs d'eau régionaux sous la responsabilité du Ministère des Travaux Publics. Un mécanisme de solidarité ciblant les pauvres est financé par un autre ministère et géré par des municipalités totalement indépendantes de la chaîne de prestation de services.

En France, la fourniture de services publics d'eau et d'assainissement relève de la responsabilité des municipalités. Un type de subvention, appelé mécanisme de solidarité, permet de payer les factures d'eau pour les personnes les plus démunies financièrement. Ce mécanisme est en partie financé et pleinement opérationnel au niveau départemental, qui est le niveau suivant d'administration après les municipalités.

En Zambie, un Fonds d'Affectation Spéciale a été créé pour soutenir l'extension des services aux citoyens pauvres par le déploiement de bornes fontaines publiques dans les kiosques. Les fonds nécessaires à la création du Fonds d'affectation spéciale provenaient des partenaires de développement, du gouvernement et des services publics d'eaux. Une taxe de solidarité sur les factures d'eau de tous les clients a servi à générer des fonds pour l'extension de l'assainissement au sein des zones urbaines.

Sources: Gérard Payen (Chili, France), et Oswald Chandra (BAD; Zambie), communications personnelles.

4.5 FOURNITURE DE SERVICES

Dans de nombreux pays, les opérateurs publics et privés sont organisés au sein d'une association nationale (tout comme beaucoup au niveau international sont organisés au sein de l'IWA et/ou d'AquaFed). Ces associations nationales devraient inscrire les DHEA à leur ordre du jour et en examiner les implications pour les rôles et responsabilités de leurs membres. Cela garantira une approche commune et cohérente dans les interactions des opérateurs avec d'autres acteurs. Lorsqu'une telle association nationale n'existe pas encore, les exigences des DHEA peuvent inciter à en créer une.

Un lien avec l'entité nationale de coordination chargée de créer et de renforcer un environnement favorable à la réalisation progressive des DHEA sera crucial. Il est essentiel que les prestataires de services participent activement à ce débat, pour apporter des données probantes solides et leur connaissance de l'inefficacité ou des effets pervers des cadres et dispositions existants, pour représenter leurs intérêts et s'assurer que leurs rôles et responsabilités sont clairement et correctement définis. Ils ont une expérience et une expertise importantes à apporter au débat. Cette entité de coordination fournira également une plate-forme neutre à travers laquelle les opérateurs pourront interagir de manière transparente avec les autorités publiques, les organismes de régulation et la société civile.

Les prestataires privés de services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement sont agréés par les autorités nationales, régionales ou locales et ont donc un lien officiel avec le gouvernement. De plus en plus, ces licences prennent la forme de contrats de performance qui offrent la possibilité d'inclure des actions qui

contribuent à la réalisation des objectifs des DHEA. Même si elles ne sont pas sous la forme de contrats de performance, les autorités nationales doivent inclure les obligations des DHEA dans les licences, conformément à leurs obligations (et éventuellement à leur redevabilité) en tant que responsables. La manière dont cela se traduit en actions spécifiques au sein des fonctions essentielles des opérateurs est une question abordée au chapitre 6.

Outre les liens avec l'autorité de délivrance des permis, qui peut être un ministère de l'eau, un département de l'administration municipale (pour les services municipaux) ou un organisme de régulation, les opérateurs doivent établir des liens avec d'autres autorités nationales ou locales. En ce qui concerne les questions générales relatives aux droits de l'homme, il s'agira de liens avec des ministères des affaires étrangères ou de la justice ; pour des questions liées à l'abordabilité, des liens avec des ministères des affaires sociales ou des départements des affaires sociales au niveau local ; pour des questions liées à la qualité de l'eau potable, avec des ministères de la santé ou des départements en charge de la santé au niveau municipal ; et pour des questions relatives aux ressources en eau, avec les ministères de l'environnement ou leurs homologues au niveau local.

Une fois que les domaines de coopération ont été identifiés et convenus, il est utile de les confirmer par le biais d'un protocole d'accord qui définit la portée, le calendrier, les responsabilités pour des actions spécifiques et les implications en termes de ressources.

Enfin, le lien entre les prestataires de services et leurs clients peut également être considéré dans le cadre de dispositions institutionnelles, en particulier dans les pays où il existe un organisme efficace de protection des consommateurs. Tout contrat entre le prestataire de services et le client doit stipuler les conditions de prestation de services, les droits et responsabilités des deux parties et les mécanismes de plaintes qui définissent le recours, la réparation, l'arbitrage et les sanctions. Ces contrats offrent également l'opportunité de définir clairement les responsabilités des usagers en tant que détenteurs de droits dans le contexte des DHEA.

Pour que l'un de ces contrats ou protocoles ne devienne pas un obstacle pour les DHEA eux-mêmes, ils doivent être révisés et mis à jour périodiquement. Un niveau de flexibilité doit être intégré dans le cadre des dispositions institutionnelles, afin de pouvoir répondre à l'expansion ou à la diminution de la population, aux tendances de la disponibilité à long terme de l'eau, aux changements climatiques, à l'augmentation progressive des niveaux de service liés au progrès et au développement socio-économique général, et aux nouvelles technologies créant de nouvelles options de distribution. La figure 4.1 résume les tâches et les relations des acteurs impliqués.

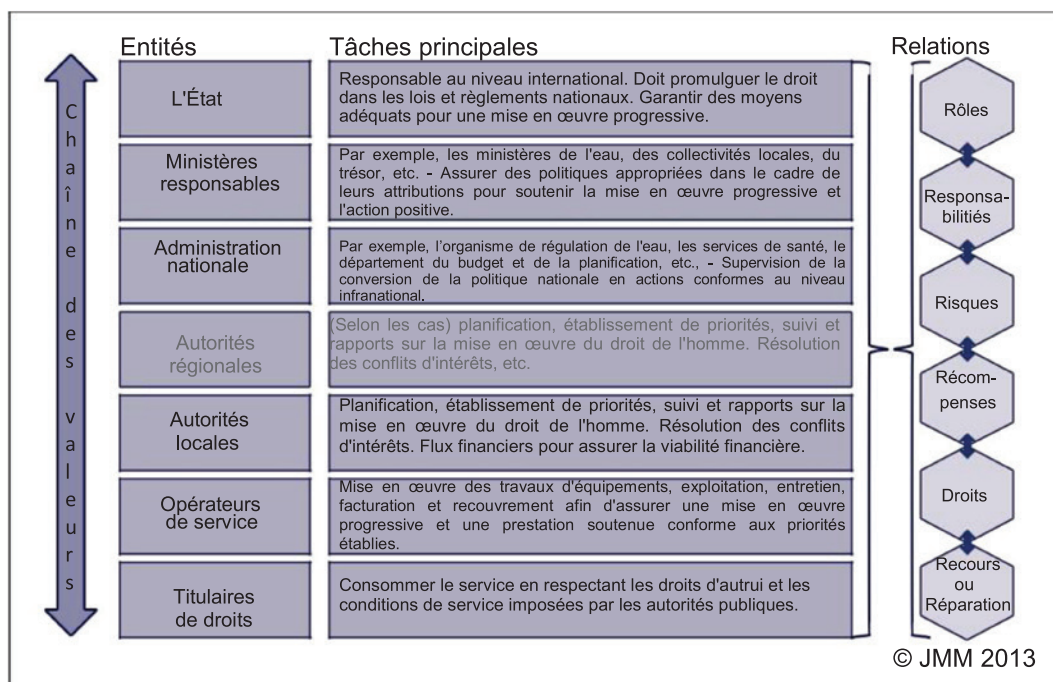


Figure 4.1 La chaîne des valeurs pour la réalisation des droits à l'eau et à l'assainissement. Source : AquaFed, tel que présenté par Gérard Payen lors du 3e Congrès et Exposition sur l'Eau et le Développement de l'IWA, Nairobi, octobre 2013.

4.6 RÉGULATION

Les rôles et responsabilités des organismes de régulation ou « régulateurs »⁸ (économique, de la qualité de l'eau potable et de l'environnement) ont une forte influence sur la façon dont les opérateurs fournissent leurs services.

Les pouvoirs exécutifs des gouvernements nationaux et locaux établissent des règlements dans le contexte juridique national. Les organismes de régulation interprètent les lois et les règlements en termes pratiques et sont essentiels à la mise en œuvre, au suivi, à l'établissement de rapports et à l'application de la loi. Dans le contexte de l'eau potable et de l'assainissement, les organismes de régulation économiques se préoccupent des finances et de la fixation des tarifs ; ce faisant, ils sont en mesure d'influencer la fonction de planification. Ils doivent s'assurer que les tarifs sont abordables, mais en même temps que les investissements nécessaires peuvent être financés, et que des dispositions adéquates sont prises pour maintenir le bon fonctionnement des systèmes afin de garantir la durabilité et d'éviter la régression. Dans certains pays, comme par exemple au Portugal, ils ont également un rôle de renforcement des capacités. Les organismes de régulation de la qualité de l'eau potable peuvent faire partie d'un organisme de régulation économique, mais ils font plus souvent partie des ministères de la santé. Ils conseillent les gouvernements sur les standards provisoires et à long terme appropriés, promeuvent des plans de gestion de la sécurité sanitaire de l'eau et d'assainissement et veillent à ce qu'un suivi efficace soit en place. Ils jouent un rôle clé dans la production de rapports sur la qualité de l'eau potable et dans les enquêtes sur les incidents. Dans de nombreux pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, le suivi des organismes de régulation se limite aux zones urbaines. Les organismes de régulation dans le domaine environnemental ou ceux spécifiques aux eaux usées suivent les rejets dans les cours d'eau et jouent un rôle important dans la réduction de l'impact des déchets sur la qualité des sources d'eau potable et sur l'environnement.

Le rôle des organismes de régulation va au-delà de la simple régulation. Le renforcement de la base des données probantes par le biais d'études ciblées aide à la conception et à l'ajustement des normes et des standards. Par exemple, les études de l'organisme de régulation bolivien ont conduit à l'introduction de la « tarifa justa », un système tarifaire qui tient compte de l'abordabilité et de la capacité de payer. L'information recueillie par les organismes de régulation peut également alimenter le système législatif pour appuyer l'évolution des politiques et des lois. Au Kenya, l'organisme de régulation examine les profils des consommateurs ensemble avec le service public d'eau et décide de la possibilité d'augmenter les tarifs, de la manière de rendre la collecte des factures plus efficace et des endroits où des kiosques d'eau peuvent combler le vide pour ceux qui ne sont pas connectés au réseau de distribution et ne peuvent payer que par petits versements au jour le jour. De toute évidence, tout tarif spécial destiné à répondre à la question de l'abordabilité devra veiller à ce que le recouvrement intégral des coûts, essentiel à la durabilité, soit traité efficacement. Dans la province de Santa Fé en Argentine, l'organisme de régulation a lancé un programme de solidarité dans les zones urbaines à faible couverture en services d'assainissement, où les habitants participent à une loterie mensuelle (la communauté est mobilisée autour d'un programme de travaux publics mis en œuvre par eux-mêmes et la loterie détermine chaque mois quels membres de la communauté seront raccordés au système d'assainissement).

La loi de 2002 sur l'eau au Kenya a conféré à l'organisme de régulation WASREB une liste de responsabilités qui comprend les éléments suivants :

- fixer et vérifier les niveaux de service minimums pour une qualité de service adéquate ;
- fixer des tarifs abordables et durables sur le plan financier ;
- institutionnaliser l'engagement des consommateurs par le biais de groupes de citoyens bénévoles pour renforcer la voix des consommateurs ;
- établir des standards de gouvernance d'entreprise au sein des structures des opérateurs pour favoriser l'efficacité et le professionnalisme ;
- fournir des conseils sur le regroupement des services publics pour assurer la viabilité commerciale des services, et ;
- réaliser un suivi des performances et assurer les comptes rendus publics pour assurer la transparence et la redevabilité des différents acteurs de la prestation de services.

⁸La Charte de Lisbonne de l'IWA sur la gestion publique et la régulation définit une autorité de régulation, un organisme de régulation ou un régulateur comme une autorité publique chargée d'appliquer et de faire respecter des standards, critères, règles ou exigences (qui ont été adoptés politiquement, légalement ou contractuellement), exerçant une autorité autonome sur les services, à travers un rôle de supervision - voir section 5.4.

Même avec cet ensemble complet de responsabilités, le WASREB doit maintenant redoubler d'efforts, en particulier dans le domaine du suivi, pour s'assurer que les informations qu'il recueille reflètent la situation de l'accès sur le terrain, permettent de mieux cibler les efforts pour étendre les services ou augmenter les niveaux de service dans les zones mal desservies, et d'intensifier les rapports publics sur les progrès réalisés dans la réalisation des droits.

Le renforcement du suivi et de la surveillance nécessite la mise au point d'indicateurs mesurables de manière fiable. De nombreux pays élaborent et mesurent des indicateurs depuis des décennies ; cela a été stimulé par la nécessité de suivre les cibles de l'eau potable et de l'assainissement pendant la période des Objectifs du Millénaire pour le Développement (2000-2015) et qui devrait maintenant s'accélérer et s'intensifier en réponse aux DHEA et aux efforts déployés pour atteindre les Objectifs du Développement Durable (2015-2030).

L'interaction entre les organismes de régulation et les prestataires de services est délicate. Dans un contexte de confiance mutuelle, les organismes de régulation doivent pouvoir sanctionner les opérateurs qui ne respectent pas les normes et standards, mais ils doivent également être ouverts aux besoins de développement des capacités des opérateurs et les soutenir dans leurs efforts d'amélioration des performances.

Il est important de noter que les organismes de régulation devraient fournir des conseils sur l'évaluation et la gestion des besoins en ressources découlant de la législation et de la régulation. Pour les ressources financières, cela signifie qu'il faut veiller à ce que les dotations budgétaires accompagnent les nouvelles lois, à ce que les fonctions de régulation continuent d'être soutenues et à ce que le recouvrement des coûts soit renforcé en vue d'une meilleure gestion des actifs. Pour les ressources humaines, cela signifie l'engagement des organismes de régulation dans l'analyse des ressources humaines, la correction des lacunes et des redondances dans la base de ressources humaines des opérateurs et l'identification de nouveaux besoins en ressources humaines. L'analyse récente de l'IWA sur les lacunes en matière de ressources humaines dans le domaine de l'eau potable, l'assainissement et l'hygiène, fournit des preuves des besoins en termes d'éducation, de formation et de déploiement de personnel pour soutenir les efforts vers une couverture universelle (IWA 2014 ; voir encadré 4.4).

Dans leur examen global des structures et des opérations des services publics d'eau, les organismes de régulation doivent s'assurer que les perspectives des droits de l'homme sont prises en compte tout au long de l'évaluation de la performance, de l'efficacité, de la gouvernance et de la qualité des services fournis. Cela est particulièrement important en ce qui concerne les types de gouvernance où les membres de la haute direction ou les membres du conseil d'administration sont des personnes nommées politiquement et sans qualifications professionnelles spécifiques dans la fourniture de services d'eau potable et d'assainissement.

Encadré 4.4 : Faits marquants d'une analyse de l'IWA sur les lacunes et les besoins en ressources humaines dans le domaine de l'AEPHA.

- Dans 10 pays examinés, il manquait 778 000 professionnels de l'eau et de l'assainissement pour atteindre une couverture universelle.
- Le Mozambique doit doubler le nombre de professionnels de l'eau formés, soit 11 900 personnes supplémentaires ; 62 % du déficit se situait dans le secteur de l'assainissement.
- Quatre-vingt-dix-huit pour cent du déficit de ressources humaines du Ghana était dans le secteur de l'assainissement.
- Les femmes sont massivement sous-représentées dans le secteur, en moyenne 16,7% de la main-d'œuvre du secteur de l'eau et de l'assainissement dans 15 pays était féminine.
- Le Bangladesh, pays proche de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en matière d'eau et d'assainissement, a besoin de 44 000 professionnels supplémentaires dans le secteur de l'eau pour atteindre la couverture universelle.

Source: IWA 2014.

Parmi les exemples de règlements à envisager, mentionnons les catégories suivantes :

Quantité : la quantité minimale d'eau potable accessible (1) à domicile, (2) sur le lieu de travail, (3) dans les bâtiments publics (écoles, hôpitaux, prisons), (4) lorsque le service public est perturbé (pénurie d'électricité, rupture de conduites, installations inondées) et (5) en cas de pénurie d'eau (sécheresse, catastrophe).

Disponibilité : pour les bénéficiaires des réseaux publics d'eau, le nombre minimum d'heures par jour pendant lesquelles l'eau doit couler du robinet (ceci peut différer entre les ménages et les bornes fontaines collectives).

Un environnement favorable aux droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement

Qualité : les caractéristiques de l'eau requises pour qu'elle soit considérée comme sûre pour la consommation publique (nombre et conditions des tests de qualité). Mesures pour faire face à l'approvisionnement public en eau insalubre (par exemple : avis d'ébullition de l'eau). Mesures de précaution si l'une de ces caractéristiques n'est pas satisfaisante (excès de sel, arsenic, fluorure).

Abordabilité : établir des définitions contextuelles appropriées pour les termes « abordable » et « inabordable ». Définir les conditions dans lesquelles les individus ou les ménages ont le droit de demander une subvention pour rendre leur approvisionnement en eau abordable pour eux.

Accès : lorsqu'une conduite d'eau éclate ou que l'électricité est interrompue, il en va de même pour l'approvisionnement public en eau. Cela peut durer des jours ou même des semaines. Quel service alternatif est garanti ? La sûreté de l'eau qui est distribuée ou vendue par des camions citernes est-elle garantie, des dispositions sont-elles en place pour la livraison de l'eau embouteillée ?

Accès : lorsqu'un réseau public de distribution d'eau ou d'assainissement passe par une zone habitée, les individus doivent savoir s'ils ont le droit d'être connectés à ce réseau (et dans quelles conditions).

Accessibilité : dans les zones d'habitation urbains, l'établissement d'une distance maximale (ou nombre d'étages) entre un ménage et la source d'eau potable la plus proche.

Accessibilité : dans les zones isolées non desservies, définir les conditions dans lesquelles les individus peuvent obtenir de l'eau d'une communauté voisine.

De même, dans le renforcement de la régulation en matière d'assainissement et de gestion des eaux usées, il faut tenir compte de ces catégories liées aux critères des DHEA.

Enfin, les services de distribution d'eau et les organismes de régulation peuvent renforcer leur engagement et celui de leur personnel dans la réalisation des DHEA en adoptant un code de pratique convenu collectivement, tel que la Charte de Bonn de l'IWA pour l'eau potable⁹. En fait, la Charte de Bonn, bien que centrée sur les questions de gestion de la qualité de l'eau potable et formulée avant la conclusion des négociations sur les DHEA, contient de nombreuses références aux questions pertinentes. Il fait bien sûr explicitement référence aux questions de droits lorsqu'il décrit les rôles et les responsabilités des gouvernements et, dans sa conclusion, déclare que « l'accès à une eau potable saine et sûre devrait être le droit de tout être humain ». La Charte cite en outre la responsabilité, la transparence, la réalisation progressive, l'abordabilité, l'accessibilité et la disponibilité parmi ses principes et dans ses paragraphes opérationnels. Elle énumère les obligations des gouvernements, des fournisseurs d'eau, des organismes de régulation et des consommateurs. La Charte de Lisbonne de l'IWA sur la politique publique et la régulation pour l'approvisionnement en eau potable, l'assainissement et la gestion des eaux usées a été adoptée par 85 représentants gouvernementaux lors du 7^{ème} Forum Mondial sur l'Eau en Corée en avril 2015. Il est présenté plus en détail à la fin du chapitre 5.

Les chapitres 5 et 6 approfondissent la manière dont les actions répondant à ces questions et à d'autres questions seront intégrées dans le cadre opérationnel et institutionnel et dans les fonctions essentielles des prestataires de services et des organismes de régulation.

⁹<http://www.iwawaterwiki.org/xwiki/bin/view/Articles/Bonncharterprinciplesforsafedinkingwater>.



Utilisation de l'eau domestique à une pompe dans un village près de Luang Prabang, République démocratique populaire lao (LPDR) © Robert Bos, IWA



© Catt Liu/unsplash.com

Chapitre 5 : Intégrer les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement dans le cadre opérationnel et institutionnel des prestataires de services et des organismes de régulation

RÉSUMÉ

Au cœur de la réalisation progressive des DHEA se trouve la manière dont les prestataires de services mettent en pratique les critères et les principes des droits de l'homme dans leurs opérations quotidiennes. Le présent chapitre présente les divers modèles de prestation de services et les dispositions institutionnelles y associées propres à la promotion des DHEA. Il fournit une liste de contrôle des questions que les opérateurs du secteur de l'eau potable et de l'assainissement peuvent vouloir utiliser dans le processus de restructuration de leur organisation et dans les négociations avec les autorités nationales. Le chapitre se termine en abordant le cadre dans lequel les organismes de régulation doivent jouer leur rôle en ce qui concerne le respect, la protection et la mise en œuvre des DHEA.

5.1 INTRODUCTION

Les gouvernements ont la responsabilité ultime pour les obligations liées aux droits de l'homme en matière d'eau potable et d'assainissement. Pourtant, leur rôle direct dans la prestation de services peut être limité ou inexistant. Leur tâche principale est de créer un environnement favorable pour aider les autres acteurs à s'acquitter de manière optimale des tâches liées à leurs responsabilités pour le bien commun que sont l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement. Les DHEA ne prescrivent ni même n'expriment aucune préférence pour un modèle donné de prestation de services ; ils exigent simplement que les actions du gouvernement, y compris les actions déléguées à des tiers, soient menées en conformité avec les critères et principes des DHEA.

Le principe clé de la réalisation progressive des DHEA (voir annexe A) implique non seulement une réduction constante et tangible des inégalités et de la discrimination dans la prestation de services, mais aussi une allocation maximale de ressources aux actions soutenant cette réalisation progressive. Cela s'applique aussi bien aux actions directes du gouvernement qu'aux actions déléguées.

5.2 MODÈLES DE PRESTATION DE SERVICES

La nature et la taille des entités engagées dans la fourniture de services d'eau et d'assainissement présentent un niveau élevé de diversité.

Il est de règle, dans tout territoire donné, qu'une autorité publique ait la responsabilité globale de la fourniture de services d'eau potable et d'assainissement. Il peut s'agir d'un ministère, d'une autre institution faisant partie du gouvernement central, d'un département d'une administration locale ou d'une institution spécialisée telle qu'un organisme en charge de l'eau. Son rôle principal est d'établir un cadre politique, de formuler des règlements, de fixer des objectifs, des priorités et des tarifs, et de veiller à ce que ces services soient fournis efficacement aux usagers finaux. L'autorité et la capacité d'organiser les services publics d'eau est généralement attribuée à cette entité par la loi. Évidemment, elle doit respecter les DHEA. Les autorités publiques ayant pour mission générale d'assurer la protection et le respect des différents critères et principes des DHEA peuvent être différentes de l'autorité publique responsable de la prestation de services, bien que cette dernière joue généralement un rôle majeur dans l'extension progressive de l'accès à tous.

Différents types d'opérateurs contribuent à la prestation de ces services. Dans un nombre considérable de zones, la population reçoit des services par l'intermédiaire de plus d'un opérateur, comme, par exemple, dans le

cas d'un service public qui charge un autre opérateur d'assurer une partie du service ou d'un opérateur qui vend de l'eau en gros à un autre opérateur.

Du point de vue des DHEA, le type d'autorité publique responsable de la prestation des services se classe dans l'une des trois catégories suivantes en ce qui concerne la fourniture efficace de services d'eau et d'assainissement. La nature de la relation entre l'autorité publique responsable et les opérateurs de l'eau contribuant à la fourniture du service détermine les différences entre ces trois catégories :

- (1) l'autorité publique fournit ces services directement aux usagers de l'eau. Dans ce cas, l'autorité et l'opérateur sont la même entité juridique ;
- (2) l'autorité publique mandate (ou autorise) et réglemente un tiers, public ou privé, pour fournir (partiellement ou totalement) le service aux usagers de l'eau et lui fournit les instructions appropriées ;
- (3) le service est fourni par des opérateurs dont l'activité n'est ni organisée ni réglementée (ou peu réglementée) par l'autorité publique.

Les prestataires de services relevant des deux premières catégories agissent avec un mandat officiel. Ils sont appelés "opérateurs formels". Les prestataires de services de la catégorie 3 sont appelés "opérateurs informels".

Du point de vue des DHEA, ces catégories diffèrent également, car les mesures à prendre par l'autorité publique responsable des services d'eau et d'assainissement sont différentes (AquaFed 2010) :

- Ceux de la première catégorie doivent satisfaire par eux-mêmes aux obligations de l'État de mettre en œuvre progressivement les DHEA tout en les respectant, et de les protéger lorsqu'ils sont déjà satisfaits.
- Ceux de la deuxième catégorie doivent s'assurer que les obligations de l'État de réaliser les DHEA sont progressivement remplies par les opérateurs sous leur mandat ; s'assurer que ces opérateurs respectent les DHEA ; et, protéger les DHEA là où ils sont déjà satisfaits.
- Ceux de la troisième catégorie doivent protéger les DHEA et veiller à ce que les DHEA soient respectés par les opérateurs informels. Cependant, cette autorité n'a souvent pas la capacité de faire appliquer l'extension du service à tous, comme l'exige la réalisation progressive des droits.

Il existe également une grande diversité dans le statut juridique des prestataires de services formels. Ils peuvent être détenus et gérés par l'État, appartenant entièrement au secteur public ; ils peuvent provenir d'investissements avec des capitaux privés, appartenant entièrement au secteur privé, ou ils peuvent être basés sur un modèle quelque part entre ces deux extrémités du spectre, y compris être des organisations parapubliques, des sociétés municipales, des partenariats public-privé ou des coopératives de consommateurs. En outre, les organisations non gouvernementales et les organisations communautaires peuvent combler les lacunes pour les communautés où les services ne sont pas encore fournis par des entités publiques ou privées. Globalement, les entités de prestations de services dont l'État est entièrement ou partiellement propriétaire sont majoritaires.

Tout comme il y a une grande diversité dans les modèles organisationnels et commerciaux, il y a aussi une grande diversité dans l'échelle et les niveaux de décentralisation : en dehors des situations où la fourniture de services d'eau et d'assainissement est un monopole d'État, il y a certains pays avec un nombre limité de prestataires régionaux, et d'autres où les responsabilités en matière de fourniture de services ont été dévolues au niveau local ou du district, ce qui se traduit par un grand nombre de prestataires relativement petits. Pourtant, tous ces modèles s'inscrivent dans les cadres juridiques et réglementaires mis en place par les gouvernements, et toutes les dispositions contractuelles, licences ou concessions pour fournir des services d'eau et d'assainissement doivent également s'inscrire dans ces cadres nationaux, ou dans les cadres juridiques et réglementaires locaux qui sont dérivés des cadres nationaux.

En outre, les prestataires de services informels (individus ou petites entreprises informelles) ont souvent la plus grande partie de leur clientèle parmi les communautés marginalisées, vulnérables ou défavorisées, où ni les organisations publiques ou privées, ni même les ONG, n'ont accès. Il y a aussi des fournisseurs de services informels dans des zones potentiellement plus riches où il n'y a pas de service public. Les services organisés par les promoteurs immobiliers indépendamment des réseaux publics, par les industries dans les villes construites pour leurs travailleurs, ou par les ONG et les organisations communautaires non réglementées, entrent également dans cette catégorie. Les prestataires de services informels sont probablement les plus difficiles à engager dans des actions de soutien à la réalisation progressive des DHEA. Pourtant, c'est aussi le groupe le plus étroitement lié aux ménages et aux individus souffrant d'inégalité et de discrimination, comme ceux qui vivent dans des habitats informels dans les zones périurbaines, souvent en dehors de la juridiction municipale ou de la zone d'approvisionnement concessionnel. Par définition, ils opèrent en dehors des cadres réglementaires existants.

Leurs opérations sont tolérées à des degrés divers selon les pays. La tolérance est inspirée par la reconnaissance du fait qu'ils fournissent des services qui, autrement, feraient défaut (des services d'un niveau raisonnable de fiabilité, bien que souvent ils ne respectent pas les tarifs et les normes de qualité établis).

5.3 CATÉGORIES DE DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES

Tout comme le large éventail de modèles organisationnels, une série de dispositions institutionnelles font fonctionner ces modèles. L'État, en tant que responsable de la réalisation progressive des DHEA, doit veiller à ce que ses obligations soient effectivement réparties, accompagnées de la fourniture d'une juridiction efficace et d'un renforcement effectif des compétences et des capacités. En substance, l'autorité publique compétente doit organiser efficacement le travail des prestataires formels sous sa responsabilité.

La situation la plus simple est celle où la fourniture de services d'approvisionnement en eau et d'assainissement relève de la responsabilité exclusive d'une organisation gouvernementale au sein d'un ministère ou affiliée à un ministère. Dans ce cas, le ministre mandaté pourra intervenir directement dans l'intégration des critères et des principes des DHEA dans les processus de gestion de l'organisation, afin de s'assurer que les obligations du gouvernement sont adéquatement remplies. Dans de tels cas, le Parlement a un rôle important à jouer pour s'assurer que les dirigeants politiques respectent les critères et les principes des DHEA. Dans certains contextes, les parlements peuvent établir des mécanismes de vérification indépendants de nature temporaire ou permanente. Le rôle du parlement offre également d'importantes possibilités de lobbying pour les prestataires de services d'eau et d'assainissement, incluant les ONG, afin de promouvoir les questions liées aux DHEA.

Cette disposition peut également être efficace à un autre niveau de gouvernement, lorsque la fourniture de services d'approvisionnement en eau et d'assainissement relève de la responsabilité exclusive d'une administration locale. Dans ce cas, il est crucial qu'il existe une chaîne efficace entre le gouvernement central (généralement le Ministère de l'Intérieur ou des collectivités locales), les collectivités locales et le département spécifique chargé de la prestation de services, en termes de transfert d'informations et de ressources spécifiques à la réalisation progressive des DHEA.

Un pas en avant est l'organisation semi-publique, avec le statut d'autorité responsable, fonctionnant indépendamment de tout ministère, mais sous la supervision d'un Conseil nommé par le gouvernement. La mission, les rôles et les responsabilités du Conseil ainsi que la direction seront définis dans une constitution ou une charte compatible avec la partie pertinente du cadre juridique. Le Conseil vérifie si les activités de l'organisation sont menées de façon satisfaisante dans les limites de la licence ou du mandat donné. Le niveau national (gouvernement et parlement) a la possibilité (et en fait, dans le cadre de ses engagements internationaux, est obligé) d'inclure les DHEA comme une question devant être régulièrement examinée par le Conseil, afin de s'assurer que des mesures efficaces de réalisation progressive sont prises par la direction, et qu'aucune régression n'a lieu.

Les partenariats public-privé (PPP) sont des arrangements qui assurent la prestation de services publics sur un territoire défini, financés et exploités dans le cadre d'un partenariat entre l'autorité publique compétente et une ou plusieurs entités du secteur privé. Les PPP pour la fourniture de services d'approvisionnement en eau et d'assainissement sont basés sur des accords contractuels entre l'autorité publique responsable et une ou plusieurs entités du secteur privé, qui couvrent les obligations de service (telles que les tarifs), les responsabilités opérationnelles, les parts d'investissement en capital de toutes les parties, ainsi que les arrangements pour le partage des risques financiers, techniques et opérationnels souvent substantiels. Les opérateurs du secteur public agissant sur des marchés concurrentiels peuvent également être la "partie privée" d'un contrat de PPP.

Dans de nombreux cas, l'autorité publique responsable de l'organisation des services sur un territoire mandate une entité publique qui n'est pas sous son contrôle juridique direct. Par exemple, une administration locale peut utiliser un service public organisé par une autre administration locale ou par plusieurs administrations locales. Dans ce cas, l'autorité responsable délivre une licence d'exploitation ou signe une entente avec le service public externe. Un autre exemple est celui d'une entité privée qui possède l'infrastructure d'approvisionnement en eau et d'assainissement et fournit des services conformément à une licence ou une autorisation délivrée par l'autorité publique responsable (comme c'est le cas pour l'approvisionnement en eau et la gestion des eaux usées en Angleterre et au Pays de Galles ou au Chili).

Dans le cadre des dispositions contractuelles, les gouvernements, en tant que responsables des DHEA, doivent veiller non seulement à ce que les critères et principes pertinents soient pris en compte dans le cadre du processus de réalisation progressive, mais aussi à ce que les obligations gouvernementales soient transférées, le cas échéant,

aux partenaires du secteur privé. Le concept de maximisation des ressources pour la réalisation progressive des DHEA est essentiel dans ce cas. Les gains d'efficacité devraient se traduire par une réalisation progressive plus rapide. En même temps, les divers mécanismes offerts au gouvernement pour contribuer aux PPP fournissent également des opportunités pour promouvoir spécifiquement les objectifs des DHEA, d'une manière qui aide à surmonter les obstacles financiers qui pourraient autrement entraver l'action positive des partenaires du secteur privé. Toute disposition spécifique aux DHEA devra être fermement ancrée dans l'accord contractuel du PPP.

Les négociations sur les objectifs, la portée et le contenu détaillé de la licence ou du contrat devraient laisser une grande marge de manœuvre pour envisager l'intégration effective des questions relatives aux DHEA. Le respect des obligations du gouvernement vis-à-vis des DHEA peut être soutenu par l'incorporation de conditions et d'objectifs de service, d'objectifs d'extension des infrastructures, d'indicateurs de performance spécifiques aux droits (c'est-à-dire la réduction des inégalités), de rapports spécifiques ainsi que de mécanismes tarifaires de subventions (croisées) qui profitent aux personnes défavorisées et aux personnes vivant dans des régions éloignées.

Les services publics coopératifs (entités opérant dans le cadre d'une concession gouvernementale, gérées comme une entreprise privée mais appartenant aux consommateurs ; exemple : Saguapac à Santa Cruz de la Sierra en Bolivie) sont un cas particulier qui présente de nombreuses similitudes avec les catégories ci-dessus, puisque le gouvernement doit imposer des obligations en matière de DHEA par le biais d'une licence d'exploitation. Saguapac est un modèle coopératif basé sur un arrangement public-privé : public pour la propriété des actifs et privé parce que les actions de l'entreprise appartiennent à ses clients. Sa gouvernance est enracinée juridiquement dans la Loi générale bolivienne sur les coopératives. Un défi majeur à Santa Cruz (population estimée à 2,4 millions d'habitants) est l'expansion de la couverture des services de traitement des eaux usées, qui n'est actuellement que de 38 % (du point de vue des droits de l'homme, il faut se concentrer sur les communautés périphériques, mais celles-ci ne relèvent pas de la compétence de Saguapac et le niveau auquel elle peut remplir des fonctions pour les coopératives plus petites qui y opèrent est limité par la loi).

Le Manuel pour la réalisation des droits humains à l'eau et à l'assainissement de Catarina de Albuquerque fournit aux autorités gouvernementales une liste de contrôle des questions relatives aux DHEA qui doivent être abordées dans les négociations sur tout contrat, concession ou document de licence, du point de vue du gouvernement. Il est présenté dans l'encadré 5.1 parce qu'il est important que les prestataires et les organismes de régulation soient au courant de la liste de contrôle des questions recommandées utilisée par leurs homologues à la table de négociation. Une liste de contrôle élaborée pour ce manuel à l'intention des organismes fournissant des services dans le cadre de n'importe quel type de dispositions contractuelles est présentée immédiatement après cet encadré.

Encadré 5.1 : Liste de contrôle pour les autorités nationales et locales

1. Une définition claire des responsabilités des prestataires de services en matière de droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement.
2. Une intégration explicite des normes relatives aux droits de l'homme, notamment :
 - a. Les standards et objectifs de qualité de l'eau qui protègent la santé humaine (conformément aux Directives de l'OMS pour la qualité de l'eau potable).
 - b. Les objectifs de niveau de service à atteindre, y compris l'abordabilité, l'accessibilité, la sûreté, l'acceptabilité et la durabilité.
3. Des objectifs de rendement qui incluent la prestation de services dans les zones non desservies et mal desservies, et qui précisent les plans d'investissement pour remédier aux inégalités d'accès entre les différentes régions.
4. Des incitations à fournir des services aux zones ou aux ménages défavorisés.
5. Une clarté sur la façon dont les tarifs ou autres frais sont fixés. Clarté des dispositions tarifaires en faveur des pauvres, des subventions et des modes de paiement alternatifs, et protection des ménages à faible revenu en période de crise économique ou autre. Les déconnexions ne sont autorisées qu'après un examen complet des raisons du non-paiement, avec une interdiction de déconnexion pour cause d'incapacité de paiement.
6. Des informations pertinentes relatives au service doivent être mises à la disposition des usagers et la transparence ne doit pas être compromise par la confidentialité commerciale.

(voir suite)

Encadré 5.1 : Liste de contrôle pour les autorités nationales et locales (suite)

7. Une participation significative de ceux à qui les services sont destinés aux décisions qui affecteront leur jouissance des droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement.
8. Une clause obligeant les prestataires de services à transmettre les aptitudes et connaissances nécessaires aux municipalités et aux organismes de régulation pour leur permettre de jouer leur rôle de régulation.
9. Une clarté sur la façon dont les profits des actionnaires peuvent être limités et sont réglementés.
10. Des mécanismes clairs de suivi et de contrôle qui vérifient le respect des standards établis.

Source : C. de Albuquerque (2014) Manuel pour la réalisation des droits humains à l'eau et à l'assainissement de la Rapporteuse Spéciale de l'ONU. Volume : Les processus de planification, les prestataires de services, les niveaux de service et les zones d'habitation.

Les services publics et les autres fournisseurs doivent respecter les DHEA et contribuer à leur réalisation dans leur domaine de service. Cela implique de prendre en compte les DHEA à la fois lorsqu'ils interagissent avec les autorités publiques et dans leurs propres opérations. La liste de contrôle suivante présente les questions qui peuvent être soulevées dans les négociations de contrat, de licence ou de mission avec les autorités publiques.

Liste de contrôle pour les services publics et autres fournisseurs

1. Demander un ensemble clair de buts et d'objectifs politiques relatifs à la réalisation progressive des droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement, notamment, dans le cadre des attributions globales de l'organisation ou de l'entreprise.
2. Convenir des standards et des indicateurs de performance qui se rapportent à ces objectifs et aux critères et principes des DHEA, au suivi de la conformité et à la réalisation progressive dans les domaines de service.
3. Dans le cas de prestataires de services multiples, demander des éclaircissements sur leurs rôles respectifs par rapport à la politique des DHEA et aux obligations des autorités publiques.
4. Présenter une vue d'ensemble approfondie de la structure et des fonctions de l'organisation ou de l'entreprise afin d'identifier les options de modification et de renforcement en faveur de l'intégration complète des actions visibles et effectives des DHEA, et établir une routine de révision périodique de la structure et des fonctions pour de nouvelles améliorations progressives à cet égard.
5. Souligner la nécessité d'enquêtes de référence sur la couverture par les services d'approvisionnement en eau potable et/ou d'assainissement dans la zone sous mandat ou sous juridiction, en mettant l'accent sur les groupes marginalisés et défavorisés, les communautés informelles et les individus ou groupes ayant des conditions spéciales (handicapés, personnes âgées, personnes séropositives, sans-abris, personnes sous tutorat).
6. Analyser les données d'enquête de référence existantes pour déterminer, pour les différents groupes de consommateurs, les critères et principes qui requièrent une attention prioritaire et discuter de ces besoins.
7. Présenter les options de programmes de formation en cours d'emploi pour améliorer la sensibilisation, les connaissances et les capacités en ce qui concerne les DHEA de tout le personnel de l'organisation ou de l'entreprise.
8. Demander et définir le contexte des programmes de sensibilisation de la communauté dans le cadre des activités de services à la clientèle afin d'éduquer les clients actuels et potentiels sur les DHEA et en particulier, sur leur position en tant que titulaires de droits et les implications en termes de droits et de responsabilités.
9. Présenter des options pour renforcer les fonctions d'appui essentielles (gestion des ressources humaines, système de suivi, mécanisme de plainte des clients, mesures anti-corruption, relations avec les autorités nationales des droits de l'homme, avec d'autres secteurs publics concernés et avec un éventuel organisme de régulation national) afin d'assurer une utilisation optimale des ressources pour la réalisation progressive des DHEA.

5.4 CADRE RÉGLEMENTAIRE

Le cadre réglementaire des services d'approvisionnement en eau potable, d'assainissement et de gestion des eaux usées est une combinaison de standards, de critères, de bonnes pratiques, de règles et d'exigences qui doivent être respectées par les prestataires de services, ainsi que par les institutions qui les appliquent et les font respecter. Comme défini par la Charte de Lisbonne de l'IWA, les régulations sont établies par le pouvoir exécutif aux niveaux central et local (voir chapitre 4) pour créer, limiter ou restreindre un droit, créer ou limiter un devoir ou attribuer une responsabilité. La régulation peut prendre de nombreuses formes ; la régulation de l'eau potable, par exemple, établit des standards et normes de qualité et des règles de bonnes pratiques pour les personnes qui sont chargés de fournir de l'eau potable en tant que service de « bien commun ». Un cadre réglementaire est un ensemble de règles décrétées par le gouvernement dans le cadre législatif plus large.

En tant que mécanismes de création, de limitation ou de contrainte des droits, les régulations sont des outils puissants à la disposition des gouvernements pour promouvoir les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement. L'expérience passée montre que les règlements ne sont pas toujours utilisés au maximum de leur potentiel ou au meilleur avantage de toutes les parties prenantes. Les défis spécifiques soulevés par les experts et les organismes de régulation nationaux en matière d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement sont notamment les suivants :

- Les règlements ont tendance à être élaborés d'un point de vue technique et opérationnel, négligeant la perspective de la santé publique, comme l'exercice de l'autorité pour le suivi de la santé publique et les interventions connexes ;
- même dans certains pays à revenu élevé, les régulations peuvent être inexistantes, incomplètes et/ou obsolètes ;
- dans l'actuelle approche intégrée (« de la source au robinet ») d'évaluation et de gestion des risques pour assurer la qualité de l'eau, il peut y avoir un décalage entre les règlements sur l'approvisionnement en eau potable à l'ancienne et les règlements sur la protection environnementale des sources d'eau ;
- le cadre réglementaire pour la qualité de l'eau potable peut manquer de clarté en ce qui concerne les compétences juridictionnelles, les mandats et les pouvoirs légaux, y compris les lacunes et les chevauchements.

Essentiellement, les cadres réglementaires doivent être conçus de manière à soutenir toutes les obligations des États en ce qui concerne la mise en œuvre des DHEA. Par conséquent, les standards, critères, règles ou exigences qui doivent être respectés par les opérateurs de services doivent être conformes à tous les critères et principes des DHEA et contribuer à leur réalisation progressive. Le fait qu'elles aient été adoptées à des fins spécifiques sans mention explicite des critères ou principes des DHEA ne signifie pas qu'elles ne respectent pas ces critères et principes. Au contraire, de nombreuses régulations existantes contribuent à la réalisation progressive des DHEA, mais cela doit être vérifié règle par règle. Cette tâche incombe au gouvernement et à ses organismes de régulation.

En outre, les organismes de régulation doivent vérifier si leurs propres activités sont conformes à tous les critères et principes des DHEA.

Un exemple d'un tel examen est présenté ci-dessous. Il s'agit du cadre réglementaire de la qualité de l'eau potable.¹⁰

De nombreux pays (mais certainement pas tous) disposent d'un cadre réglementaire et d'un organisme de régulation correspondant pour la qualité de l'eau potable. Dans certains pays, les fonctions de régulation de l'eau potable sont intégrées dans les fonctions d'un organisme de régulation économique, qui s'occupe également des tarifs de l'eau potable. Dans certaines régions (Amérique latine, Europe), les organismes de régulation de l'eau potable sont organisés en associations régionales.

Conformément aux recommandations des Directives pour la qualité de l'eau potable de l'OMS, la régulation de la qualité de l'eau potable au point d'utilisation seulement est inadéquate et inefficace pour une protection solide de la santé publique. Des éléments multiples, de la source aux consommateurs, y compris le contrôle et la gestion, sont des déterminants clés de la qualité de l'eau potable et leur gestion coordonnée joue un rôle important dans la protection de la santé publique.

¹⁰ http://www.who.int/water_sanitation_health/dwq/sheet1.pdf?ua=1.

Intégrer les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement dans les programmes opérationnels

Par conséquent, les éléments suivants de la gestion de la qualité de l'eau potable devraient être couverts par la régulation afin de protéger la santé publique :

Protection de la santé publique

- Prise en compte et référence au Cadre de Stockholm de l'OMS (OMS 2006) et aux Directives de l'OMS pour la qualité de l'eau potable (OMS 2011a).
- Adéquation de l'offre (c'est-à-dire qualité, disponibilité, accessibilité, abordabilité, acceptabilité et fiabilité), pour inclure les standards de qualité de l'eau potable.
- Surveillance des événements ayant pour effets potentiels des maladies d'origine hydrique, afin d'identifier, au minimum, les personnes responsables de la collecte et du partage de l'information et de l'intervention lors de tels événements.

Eau de source

- Protection des eaux de source, incluant la prévention de la pollution (zonage et politiques d'utilisation des terres), protection des bassins versants et d'autres zones de sources, la protection des têtes de puits, l'application de codes de pratique et la gestion des bassins hydrographiques.
- Prélèvement et utilisation de l'eau, tels que les permis permettant le prélèvement d'eau de surface et d'eau souterraine, la protection contre le prélèvement excessif et les tarifs associés.

Infrastructure

- Matériaux et équipements, notamment les produits chimiques de traitement, les matériaux qui entrent en contact avec l'eau du point de collecte jusqu'au point de distribution, les compteurs d'eau et les dispositifs de traitement de l'eau utilisés dans les ménages.
- la mise en service et la désaffectation de puits, de forages, d'installations de traitement de l'eau et d'autres infrastructures.
- Conception et construction d'installations de traitement de l'eau et de systèmes de plomberie, incluant les études d'impact sur l'environnement.

Traitement et distribution de l'eau

- Standards minimum de traitement, y compris l'identification des concentrations autorisées de substances et la fixation d'objectifs de performance, sur la base de l'évaluation de la qualité de l'eau de source et des procédés et pratiques utilisés pour traiter l'eau.
- L'exploitation et l'entretien des approvisionnements en eau potable pour confirmer que la chaîne d'approvisionnement fonctionne correctement et que les standards appropriés de qualité de l'eau sont respectés.
- Programmes de santé et de sécurité au travail pour protéger les travailleurs contre les risques professionnels, tels que la manipulation et l'utilisation de produits chimiques et le travail dans des espaces confinés.
- Standards de livraison de l'eau non canalisée, incluant le transport et le stockage en gros.

Évaluation du système et application de la loi

- Vérification et suivi opérationnel, par exemple les analyses de la qualité de l'eau prête à être distribuée, par des laboratoires agréés pour confirmer le respect des objectifs.
- Création d'un système d'indicateurs clés de performance sur la base de l'évaluation comparative.
- Inspections, par exemple, des approvisionnements et des installations d'eau potable, afin d'identifier les dangers et d'évaluer les risques, dans le cadre des audits des plans de gestion de la sécurité sanitaire de l'eau (OMS/IWA 2015).
- Satisfaction des consommateurs : rétroaction des consommateurs quant à savoir si l'eau potable est sûre, acceptable, physiquement accessible en quantité suffisante et à un prix abordable, et si le service est fiable.
- Pouvoirs d'exécution, y compris le pouvoir d'agir et de sanctionner le non-respect de la régulation.

Procédures d'exploitation et de gestion

- Codes de pratique, formation et, le cas échéant, certification des opérateurs, inspecteurs, ingénieurs, laboratoires, plombiers et autres parties prenantes concernées.

- Planification et réponse aux urgences qui, au minimum, définit les rôles et les responsabilités en cas de contamination possible et confirmée de l'eau et de maladies d'origine hydrique.
- Promotion de la santé et éducation, par exemple pour les gestionnaires et opérateurs de l'approvisionnement en eau, ainsi que pour les ménages et autres usagers de l'approvisionnement en eau, sur le traitement et le stockage de l'eau potable.
- Tenue de dossiers et partage de l'information.

De toute évidence, la liste ci-dessus couvre bon nombre des critères et principes des DHEA dans un sens conventionnel de la qualité de l'eau et des niveaux de service, mais ne traite pas des questions d'égalité, de non-discrimination, de responsabilité, de durabilité, de transparence et de participation des parties prenantes. Il est donc important que les organismes de régulation de l'eau potable examinent leurs fonctions en vue d'intégrer davantage les considérations liées aux DHEA.

En 2011, le Réseau international des organismes de régulation de l'eau potable (RegNet), hébergé par l'OMS, s'est mis d'accord sur une déclaration concernant les DHEA (OMS 2011b, page 24). La section de la déclaration reflétant le point de vue des organismes de régulation sur la mise en œuvre d'actions à l'appui des droits est présentée dans l'encadré 5.2.

Enfin, la Charte de Lisbonne de l'IWA¹¹, récemment adoptée et approuvée, complète ces recommandations, à l'article 4, par une liste des responsabilités des autorités de régulation en matière des DHEA :

« Article 4 de la Charte de Lisbonne de l'IWA pour guider la politique publique et la régulation des services d'approvisionnement en eau potable, d'assainissement et de gestion des eaux usées.

Encadré 5.2 : L'avis d'experts des membres de RegNet sur la mise en œuvre d'activités relatives aux droits de l'homme dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

Les acteurs non étatiques, tels que les particuliers, les entreprises privées et les ONG ont un rôle à jouer dans la mise en œuvre des DHEA. Ces rôles et responsabilités doivent être définis, bien que la responsabilité globale incombe à l'État. Pour s'acquitter de ses obligations en matière de droits de l'homme dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, l'État pourrait mettre en place un cadre administratif, financier et législatif par le biais des actions suivantes :

1. **Adopter une stratégie** pour fournir les services et accélérer l'accès à l'eau et à l'assainissement, en particulier pour les personnes défavorisées, en utilisant des politiques et des instruments ciblés en faveur des pauvres. Une stratégie nationale pourrait préciser comment atteindre les citoyens pauvres, les groupes marginalisés et vulnérables de la société et encourager leur participation à la mise en place institutionnelle du secteur des services de l'eau.
2. **Encourager une participation significative** aux processus de prise de décision à différents niveaux et au sein de structures formalisées tout en assurant l'accès à des informations pertinentes, telles que les données sur la qualité de l'eau et les tarifs pour tous. Divers mécanismes de participation aux niveaux national, régional et local pourraient être mis en place, tels que des organisations communautaires dans les zones rurales. Cependant, dans le cas des personnes exclues ou marginalisées, les capacités doivent souvent être renforcées avant que les personnes ne puissent exercer pleinement leurs droits. L'autonomisation des pauvres peut nécessiter des campagnes de sensibilisation et le développement des capacités.
3. **Réformer les politiques et les plans** publics afin de donner la priorité aux ressources, mettre en œuvre des stratégies et contrôler les performances. Les politiques de l'eau doivent être conçues de manière à prévenir la discrimination et à favoriser un accès équitable à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement. La nécessité de la participation des personnes non desservies pourrait être reflétée dans la législation du secteur de l'eau et dans tous les documents officiels.
4. **Introduire une structure tarifaire en faveur des pauvres** pour remplir les obligations de faciliter l'accès aux services d'eau et d'assainissement dans le but d'aider ceux qui en ont le plus besoin. Les dépenses liées aux services d'eau et d'assainissement ne devraient pas dépasser cinq pour cent (5%) du revenu d'un ménage. Des subventions pour l'approvisionnement de base en eau et

(voir suite)

¹¹http://www.iwa-network.org/downloads/1428787191-Lisbon_Regulators_Charter.pdf.

Encadré 5.2 : L'avis d'experts des membres de RegNet sur la mise en œuvre d'activités relatives aux droits de l'homme dans le domaine de l'eau et de l'assainissement (suite)

- l'assainissement doivent être fournies si nécessaire dans le cadre d'une politique de financement durable. Un mécanisme spécial de financement commun pourrait être créé pour améliorer la situation des plus pauvres dans les zones urbaines et rurales. Les prestataires de services d'eau pourraient avoir accès à des fonds pour étendre leurs services aux zones urbaines d'habitation informelles.
5. **Établir des responsabilités claires** entre les institutions du secteur de l'eau. Des responsabilités séparées et clairement réparties entre les diverses institutions décrites dans la régulation aideront à établir des freins et contrepoids. Remplacer les fournisseurs de services informels par des fournisseurs de services formels qui peuvent ensuite être intégrés au régime réglementaire.
 6. **Établir des systèmes appropriés de suivi de la qualité de l'eau**, combinés à l'application de la régulation, afin d'assurer des standards de qualité de l'eau potable.
 7. **Établir un organisme de régulation** pour le secteur de l'eau afin de protéger les citoyens d'un accès inégal à l'eau. L'organisme de régulation supervise également les efforts de suivi des prestataires de services et exige des mesures correctives en cas de non-conformité.
 8. **Mettre en place un mécanisme d'autonomisation des consommateurs et des personnes non desservies** pour leur permettre de s'organiser pour devenir des partenaires formels de négociation de leurs services et de fournir un retour d'information aux institutions du secteur.
 9. **Adopter une approche de service à la clientèle** et mettre en place des mécanismes de plaintes adéquats, par exemple des bureaux de service à la clientèle, des sondages. Les préoccupations non résolues des consommateurs peuvent être réglées par des mesures correctives appropriées ou appliquées par voie réglementaire.
 10. **Promouvoir l'autorisation des prélèvements** (prélèvement d'eau dans les ressources en eau naturelles), la mesure de la consommation et l'introduction d'une structure tarifaire favorable aux pauvres pour la consommation d'eau potable et les standards d'assainissement. Ces mesures visent à accroître l'accès équitable et à réduire le gaspillage de l'eau et à s'orienter vers un assainissement écologique durable.

Source: OMS 2011b.

Sur la base des principes de compétence, de professionnalisme, d'impartialité, de redevabilité et de transparence, les activités correspondantes des autorités de régulation en rapport avec les droits de l'homme dans le domaine de l'eau et de l'assainissement sont les suivantes :

- 4.1 Veiller à ce qu'à toutes les étapes, depuis la conception et les processus d'appel d'offres, la passation de marchés, la gestion des services, la modification et la résiliation des contrats, soient effectués dans le strict respect de la législation et de tout contrat préexistant, comme dans le cas de la délégation ou de la concession des services à des tiers ;
- 4.2 Superviser les régimes tarifaires pour s'assurer qu'ils sont équitables, durables et adaptés à l'usage ; promouvoir l'efficacité et le caractère abordable des prix ainsi qu'un niveau de recouvrement des coûts qui réponde aux exigences de durabilité économique et financière ; permettre aux prestataires de services d'effectuer correctement les activités d'exploitation et d'entretien, en tenant compte des coûts d'infrastructure, d'environnement et de ressources ;
- 4.3 Superviser et promouvoir la fourniture de services de qualité aux usagers, en veillant au respect des standards, des normes et des meilleures pratiques dans l'intérêt de la santé publique et de l'environnement ;
- 4.4 S'occuper de l'interface entre les prestataires de services et les usagers, afin d'assurer la protection des droits des consommateurs, de sauvegarder le droit de déposer des plaintes et le droit à une procédure régulière, et d'améliorer la qualité de la relation entre les prestataires de services et les usagers ;
[...]
- 4.7 Collecter, analyser et diffuser des informations précises sur la mise en œuvre de la politique publique du secteur et sur les performances des prestataires de services ; permettre une culture de transparence, en fournissant des informations fiables, concises, crédibles et facilement interprétables par tous, couvrant tous les opérateurs, quel que soit le système de gestion adopté pour la fourniture des services ;
[...] »



Des habitants prélevant de l'eau d'une pompe dans une communauté de Limpopo, près de la frontière zimbabwéenne en Afrique du Sud (2007) © Robert Bos, IWA

Chapitre 6 : Les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement dans les fonctions essentielles des prestataires de services et des organismes de régulation.

RÉSUMÉ

Ce chapitre examine en détail huit fonctions essentielles des prestataires de services d'eau et d'assainissement, en identifiant les options pour l'incorporation des actions des DHEA. Les plans directeurs de l'eau et de l'assainissement et les plans d'investissement sont des outils solides pour l'introduction des principes des DHEA. En particulier, elles offrent aux services publics la possibilité de coopérer avec les banques et d'autres investisseurs. La planification est essentielle pour une réalisation progressive réussie. Le soutien juridique doit aborder les DHEA dans les dispositions contractuelles, et les services juridiques devront s'occuper des questions de conformité et assurer la liaison avec la communauté des droits de l'homme. L'analyse du budget et des flux financiers permettra d'optimiser l'allocation des ressources aux DHEA. De même, un examen des matériaux et des technologies utilisés aidera à mettre le fonctionnement et l'entretien en harmonie avec les droits de l'homme. Le suivi par les services publics devra être concilié avec d'autres activités de suivi dans le contexte national, en mettant l'accent sur les indicateurs des droits de l'homme. La gestion axée sur les consommateurs doit se concentrer sur des mécanismes de plaintes faciles d'utilisation, et les communications avec les consommateurs doivent clarifier leur position en tant que titulaires de droits. La gestion des ressources humaines joue un rôle essentiel dans le développement de la capacité des entreprises en matière de DHEA à tous les niveaux du service public.

6.1 INTRODUCTION

Les fournisseurs de services d'eau potable sont chargés de l'extraction de l'eau de source, du traitement de cette eau de source selon les standards de qualité de l'eau potable, ainsi que du stockage et de la distribution de l'eau potable aux clients tout en préservant les standards de qualité. Les prestataires de services d'assainissement sont chargés de la collecte des déchets humains par le biais des réseaux d'égouts ou de la mise en place d'installations sanitaires sur place, du traitement des déchets humains et de leur élimination en toute sécurité. Quel que soit leur modèle, les services publics doivent remplir plusieurs fonctions essentielles pour se conformer à la tâche de fournir des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans des limites établies, sur une période de temps convenue et conformément aux indicateurs de performance convenus. Ces fonctions essentielles sont énumérées ci-dessous et, pour chacune d'entre elles, les options et les possibilités d'inclure les critères et les principes des DHEA seront examinées.

- Planification et gestion.
- Soutien juridique.
- Budget, finances et comptabilité.
- Exploitation et entretien.
- Suivi et évaluation.
- Services à la clientèle.
- Communications.
- Gestion des ressources humaines.

6.2 PLANIFICATION ET GESTION

Les ajustements aux politiques et stratégies organisationnelles, dont il a été question dans les chapitres précédents, pour tenir compte des exigences des DHEA, doivent se concentrer sur plusieurs questions qui guideront les divers services de l'organisation dans la poursuite de leurs objectifs individuels liés aux DHEA.

Jusqu'à présent, la plupart des prestataires de services formels et des conseils de gestion sont restés largement insensibles au paysage politique changeant en réponse à la nécessité de s'attaquer à la réalisation progressive. Dans la pratique, quand-même, ils apportent déjà une contribution significative, mais les composantes des DHEA des cadres politiques et réglementaires, des dispositions institutionnelles et des approches opérationnelles devront être développées de manière systématique.

Dans plusieurs pays, les ONG directement ou indirectement impliquées dans les services d'eau potable, d'assainissement et de gestion des eaux usées ont commencé à utiliser des standards basés sur les droits et à suivre les impacts des efforts de plaidoyer. Cela a conduit à une consolidation des efforts pour demander des comptes aux responsables. La gestion des services publics bénéficiera des relations avec ces ONG car c'est une première opportunité d'adopter et d'appliquer les leçons apprises, et cela permet d'harmoniser les actions et de tester les approches proposées par rapport aux réalités liées à la gestion d'un service public.

Les résolutions de l'ONU reconnaissant les DHEA ont galvanisé les efforts de la société civile, de sorte que les ONG sont maintenant de plus en plus considérées comme faisant partie intégrante du processus de réalisation progressive. Le rôle des ONG dans la formation et l'éducation des titulaires de droits sur les principes des DHEA est une autre bonne raison pour les prestataires de services de s'allier avec eux.

Dans de nombreux pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, une relation similaire entre les prestataires de services et les représentants d'organismes de soutien externes peut également être fructueuse. De nombreux organismes bilatéraux de coopération internationale ont maintenant décentralisé leurs opérations au niveau des pays bénéficiaires, par l'intermédiaire des ambassades de leurs pays respectifs. Leurs politiques d'aide propres à chaque pays mettent l'accent sur des approches sectorielles dans le cadre desquelles les questions d'eau potable et d'assainissement et les droits de l'homme s'accordent bien (les efforts visant à renforcer et à étendre les services axés sur les droits de l'homme sont donc susceptibles de faire appel à leur soutien).

Pour les prestataires de services opérant dans le cadre d'une concession, d'un contrat ou d'une licence, il est important de planifier le renforcement de leurs compétences en matière de négociation dans le domaine des DHEA. D'une part, les services publics voudront utiliser les arguments liés aux DHEA pour plaider en faveur d'un financement spécifique ou de l'approbation de mécanismes de financement qui soutiennent des actions spécifiques à la pleine réalisation des DHEA ; d'autre part, les services publics voudront apporter à la table de négociation des arguments et des idées fondées sur des preuves pour limiter les buts et objectifs des DHEA à ce qui peut être réalisé de manière réaliste.

La planification et la gestion tournent autour de la traduction des résultats de l'évaluation et du suivi des développements et des tendances en objectifs à moyen et à long terme pour la couverture, la qualité de l'eau, les niveaux de service, le recouvrement des coûts, le fonctionnement et l'entretien, ainsi que la préparation aux situations d'urgence. L'approche fondée sur les droits de l'homme introduit maintenant les nouveaux principes d'égalité et de non-discrimination ainsi que la nécessité de considérer les questions conventionnelles telles que la qualité, les niveaux de service et l'abordabilité sous l'angle des droits de l'homme. L'élaboration de différents scénarios permettra de maximiser les ressources (tant financières qu'humaines) à l'appui de la réalisation des objectifs des DHEA.

Il existe une importante possibilité d'inclure les critères et les principes des DHEA dans les plans directeurs et les plans d'investissement pour l'expansion des services d'eau potable et d'assainissement. Les plans directeurs et les plans d'investissement sont des outils solides pour prendre en considération les DHEA et sélectionner des alternatives optimales, en particulier dans les pays en voie de développement disposant de ressources limitées. Les banques multilatérales de développement ont un rôle clé à jouer à cet égard. En Bolivie, par exemple, les municipalités et autres collectivités locales travaillent de plus en plus dans le cadre de plans directeurs : les études de planification des investissements futurs sont réalisées avec l'appui international, principalement de la Banque interaméricaine de développement¹². Ces études et les plans directeurs qui en résultent doivent mettre

¹²Claudia Vargas, consultant indépendant dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, Bolivie ; communication personnelle.

l'accent sur les personnes vulnérables et les communautés marginalisées, y compris les zones d'habitation considérées comme illégales.

Afin d'assurer une participation efficace et soutenue des droits de la personne à toutes ces fonctions de planification et de gestion, il est recommandé que les grandes entreprises de services publics nomment un spécialiste des droits de l'homme au sein de leur équipe de gestion. Les petites et moyennes entreprises de services publics peuvent solliciter les services d'un professionnel des droits de la personne sur une base *ponctuelle* ou périodique, ou ajouter des responsabilités en matière de droits de la personne aux descriptions de poste des membres de l'équipe de gestion existante.

Le Manuel pour la réalisation des droits humains à l'eau et à l'assainissement de l'ancienne Rapporteuse spéciale des Nations Unies Catarina de Albuquerque couvre de manière exhaustive l'intégration des DHEA dans les processus de planification et distingue les étapes suivantes : évaluation et analyse, fixation d'objectifs et élaboration de plans d'action, attribution de rôles et de responsabilités aux différents acteurs, mise en œuvre et suivi et évaluation. Le présent Manuel de l'IWA couvre les deux premières étapes de la planification et de la gestion dans cette section (limitée au contexte des services publics, la clarification plus large des rôles et responsabilités au niveau national est abordée au chapitre 4), ainsi que l'exploitation et l'entretien, et le suivi et l'évaluation dans les sections qui suivent.

La planification des actions à l'appui de la réalisation progressive des droits de l'homme par les services publics et autres prestataires ne se fait pas de manière isolée ; elle devra se faire en accord avec l'entité de coordination nationale dont il est question au chapitre 4.

Les fournisseurs de services disposeront d'informations concernant l'infrastructure et les raccordements existants, la production totale d'eau et l'eau non génératrice de revenus, la fréquence et l'emplacement des fuites et des ruptures, le système de comptage et leur clientèle. Ces informations devront être mises à jour pour les rendre pertinentes du point de vue des droits de l'homme : dans la zone de service, les ménages individuels et les communautés sans accès devront être comptés et cartographiés, et il faudra évaluer les obstacles qui empêchent leur intégration dans le réseau (par exemple, les coûts de connexion inabornables, les questions de propriété foncière ou le niveau d'acceptabilité de l'eau courante en tant que produit de commodité).

Sur la base de l'analyse de la situation, des politiques organisationnelles et des initiatives opérationnelles doivent être formulées et liées à des objectifs spécifiques en matière de droits de l'homme.

De nombreux services publics ont déjà mis en place une politique en faveur des pauvres, qui fixe des critères de prise de décision pour atteindre les communautés défavorisées, marginalisées et pauvres. Il faudra peut-être revoir le libellé de ces politiques pour qu'il soit clair qu'il ne s'agit pas de charité, mais de respect des droits de la personne. Leur mise en œuvre dépendra soit de subventions, soit de l'engagement des communautés à contribuer à l'extension des services en nature.

Les procédures de planification et d'exploitation, telles que les études de pré faisabilité et de faisabilité pour la mise en place de nouvelles infrastructures, devront tenir compte des critères relatifs aux droits de l'homme (et ceux-ci doivent donc être explicitement inclus dans les termes de référence de ces études). Les services publics devront également participer à la planification des projets de développement qui peuvent affecter leurs services, par exemple les projets énergétiques ou agricoles dans le bassin hydrographique d'où ils tirent leur eau de source, et ils doivent s'assurer que les DHEA de leurs clients ne sont pas affectés négativement par de tels développements. Cela signifie que les représentants du service public doivent insister pour qu'une composante des DHEA soit incluse dans les évaluations des impacts environnementaux, sanitaires et sociaux de tels projets.

Dans certains pays, il existe des situations où un grand service public urbain n'a pas le mandat de desservir les ménages des communautés périurbaines environnantes, qu'elles soient formelles ou informelles, parce qu'elles ne relèvent pas de la compétence de la municipalité. Bien que le service public ne puisse pas fournir de services à ces communautés, il peut fournir une assistance technique aux initiatives des communautés ou des ONG pour l'approvisionnement en eau des petites communautés. L'assistance peut aller au-delà des questions techniques strictes et devenir un canal pour la promotion des DHEA. Il s'agit d'une question de gestion qui exige une planification opportune et une prise de décision efficace.

La préparation aux situations d'urgence (qu'il s'agisse de situations "internes", comme la rupture catastrophique d'un barrage, la pollution de source, la rupture d'une conduite de distribution ou la panne d'une station de traitement, ou "externes" liées à une catastrophe naturelle, comme une inondation, un glissement de terrain, un ouragan, un tremblement de terre, une éruption volcanique ou un tsunami, ou en raison d'une guerre civile ou d'une guerre) est essentielle pour tout prestataire de services. Les profils de risque indiqueront

où concentrer les mesures de préparation et de résilience. Ces plans de préparation doivent maintenant tenir compte de l'impact des situations d'urgence sur l'inégalité et la discrimination et la nécessité d'étendre la portée des interventions d'urgence avec une composante des DHEA. Dans un état d'urgence, les plus vulnérables sont généralement les plus durement touchés, y compris lorsqu'il s'agit de services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement, et des interventions spécifiques seront nécessaires pour éviter que l'impact sur ces groupes ne s'aggrave.

6.3 SOUTIEN JURIDIQUE

Les prestataires de services officiels auront un conseiller juridique ou même un service juridique ; les plus petits devront peut-être faire appel aux services d'un cabinet d'avocats. Les fonctions juridiques essentielles seront liées aux accords contractuels : les contrats avec les clients (usagers d'eau), les contrats avec les fournisseurs, les dispositions institutionnelles contractuelles et les accords contractuels avec les autorités gouvernementales nationales ou locales accordant au prestataire le droit et l'obligation d'assurer la fourniture de services d'approvisionnement en eau potable et/ou d'assainissement. Cette dernière fonction est abordée dans le chapitre précédent.

Les accords contractuels doivent être conformes à la législation du pays dans lequel le service public opère, et ils devront être adaptés lorsque des lois pertinentes changent. Le respect des accords contractuels devra être suivi, et le service juridique ou le conseiller juridique devra prendre des mesures dans les cas où les clients ou fournisseurs ne s'y conforment pas, et préparer une réponse appropriée au cas où le prestataire de services lui-même est accusé de non-respect de ses obligations légales.

Les principes des DHEA auront une incidence sur les pratiques juridiques d'un service public. Dans un nombre considérable de cas, l'accent sera mis sur les contrats de clients, en particulier les conditions de raccordement aux réseaux publics et le retard ou le non-paiement des factures des services d'eau et d'assainissement. *In extremis*, la réponse conventionnelle aux arriérés de paiement substantiels a été de déconnecter de ces services, le client ne satisfaisant pas à ses obligations (dans les pays où la loi le permet). La reconnaissance des DHEA a une incidence sur les options d'intervention du fournisseur et les services juridiques ou conseillers juridiques des services publics devront concevoir des procédures conformes aux principes des droits de l'homme. Cette question est abordée au chapitre 7.

Il y a d'autres questions de conformité qu'il faudra peut-être voir sous un nouvel angle. Les actions des clients qui compromettent ou interfèrent avec la jouissance des droits par d'autres clients devront également faire l'objet de poursuites judiciaires. Un exemple courant, dans les situations où les services d'approvisionnement en eau courante ne sont pas fiables, ou lorsqu'ils ne sont fournis que périodiquement (comme deux fois par semaine, dans des conditions qui ne répondent pas aux critères des droits de l'homme), est l'acquisition par certains clients d'une pompe pour remplir rapidement leur citerne d'eau sur toit ou un autre réservoir domestique au moment où l'eau est disponible. Cela crée une pression négative dans le système, entravant la fourniture aux clients n'ayant pas un tel dispositif et augmentant le risque d'effondrement et de contamination des conduites (et affectant ainsi le critère clé des droits de l'homme que constitue la qualité de l'eau).

Les contrats de sous-traitance avec les fournisseurs doivent faire l'objet d'une surveillance similaire (les produits et services fournis doivent non seulement répondre aux spécifications et exigences contractuelles à la lettre, mais ils doivent également constituer les meilleures options du point de vue des droits de l'homme, en d'autres termes : les fournisseurs doivent s'efforcer concrètement d'avoir une incidence positive sur l'égalité et la non-discrimination). Cela peut se traduire par la conception, le coût, la durabilité et d'autres caractéristiques (voir aussi la sous-section 6.4).

Les mesures prises par des tiers qui nuisent à la capacité d'un service public de fournir des services d'eau potable (comme convenu contractuellement et conformément aux principes des DHEA) doivent également faire l'objet d'une réponse du service juridique ou du conseiller juridique. Par exemple, la pollution de l'eau de source par l'industrie, par l'agriculture ou par des particuliers en appelle à des poursuites.

Une nouvelle fonction essentielle pour les départements ou conseillers juridiques est celle de se mettre en relation avec les autorités nationales en charge des questions relatives aux droits de l'homme, au sein des ministères de la justice ou des affaires étrangères (voir chapitre 4). Cette collaboration devrait assurer la bonne traduction des critères et principes du droit international, tels qu'ils sont reflétés dans les politiques, lois et règlements nationaux, dans les pratiques juridiques des prestataires de services. Elle devrait également veiller à ce que les informations pertinentes fournies par les prestataires contribuent à un processus réaliste de mise

en place de la législation nationale. Il est essentiel, en particulier pour les grands fournisseurs et les entreprises transnationales qui fournissent des services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement, de se tenir informés et de documenter la jurisprudence dans le monde entier au fur et à mesure qu'elle évolue en ce qui concerne les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement.

En dehors des critères techniques imposés par les DHEA en ce qui concerne la prestation de services, les principes des droits de l'homme devront être traduits par le département juridique ou le conseiller en guides de bonnes pratiques pour l'organisation : il faudra peut-être affiner les règles de redevabilité au sein de l'organisation et envers le monde extérieur, le besoin de transparence et de partage de l'information devra être traduit en règles de communication, les approches participatives dans les relations fournisseur/client devront être encouragées et des critères de durabilité devront être insérés là où ils font défaut. La question de la corruption mérite une attention particulière à cet égard. Toute distorsion de la prestation normale des services du fait que le personnel accepte des pots-de-vin ou d'autres faveurs sera préjudiciable à la poursuite des objectifs en matière de droits de l'homme et devra être combattue par des sanctions sévères.

Plus important encore, l'esprit des DHEA doit se traduire par des efforts continus pour réduire les inégalités et la discrimination au sein de la clientèle desservie ainsi que, à l'interne, dans les politiques et pratiques de l'entreprise en matière de ressources humaines.

6.4 BUDGET, FINANCES ET COMPTABILITÉ

La structure et les procédures internes à l'appui des activités budgétaires, financières et comptables d'un fournisseur d'eau potable et/ou d'assainissement peuvent varier selon le modèle organisationnel. Tous les services publics se focaliseront sur le recouvrement des coûts pour ce qui concerne l'exploitation, la gestion et l'entretien des actifs, ainsi que l'extension des services. Les services privés d'utilité publique se concentreront, en outre, sur le maintien d'une marge bénéficiaire assurant des rendements attrayants pour les investisseurs et suscitant d'autres investissements. L'État, en tant que responsable de la réalisation des DHEA, doit veiller à ce que les coûts opérationnels, d'investissement et financiers, ainsi que les marges bénéficiaires restent dans des limites raisonnables tout en maximisant l'efficacité, de sorte que, d'une part, les investissements tant indispensables dans les infrastructures et les services d'eau et d'assainissement soient garantis et que, d'autre part, les ressources allouées à la réduction et à l'élimination des inégalités et de la discrimination soient maximisées et que les critères des DHEA soient respectés. Dans sa fonction de surveillance, l'autorité publique responsable doit s'assurer que les investissements prévus sont effectivement réalisés, tandis que les prix de l'eau sont maintenus à des niveaux abordables.

Les flux financiers en direction et en provenance des services publics doivent être analysés afin d'identifier les options et les possibilités de mieux contribuer à la réalisation progressive des DHEA, ainsi que les obstacles et les contraintes à la réalisation de cet objectif.

Premièrement, un examen de la situation actuelle devrait déboucher sur des propositions de réaffectation des fonds existants afin d'optimiser le soutien aux activités associées aux DHEA. En d'autres termes, un premier effort devrait se concentrer sur les changements structurels dans le budget et les finances sans coût supplémentaire.

Ensuite, les idées d'actions supplémentaires spécifiques relatives aux DHEA provenant de départements ou d'individus au sein de l'organisation (portant notamment sur les opérations, la maintenance, les communications et le suivi) devront être examinées par la direction, comparées aux nouveaux cadres politiques et stratégiques, classées par ordre de priorité et budgétisées. Les petits et moyens fournisseurs peuvent explorer comment la coopération dans la mise en œuvre de certaines de ces idées peut conduire à des économies d'échelle. Le besoin de ressources humaines supplémentaires avec des tâches spécifiques liées aux DHEA doit également être traduit en lignes budgétaires.

Le soutien du gouvernement peut être recherché pour certains des coûts supplémentaires, mais pour d'autres éléments, des nouvelles dépenses devront s'accompagner de nouveaux revenus. Dans ce contexte, il convient d'étudier les possibilités de subventions croisées à partir des revenus provenant de niveaux de service plus élevés pour couvrir le coût de la connexion ou d'autres services destinés aux communautés et aux ménages vulnérables et marginalisés. De tels changements dans les flux financiers doivent être totalement transparents et communiqués clairement à la clientèle et, le cas échéant, ils doivent être reflétés dans les accords contractuels avec les clients.

Les DHEA doivent faire partie de toutes les activités stratégiques, de planification, d'investissement et opérationnelles. Il peut donc s'avérer nécessaire de créer une entité spéciale chargée de la mise en œuvre

intégrale des principes des DHEA et de l'application correcte des critères des DHEA. Cela permettra d'établir clairement les priorités et de s'assurer que les éléments qui ne font pas partie des activités essentielles d'un service public (tels que les communications efficaces, la formation en cours d'emploi sur l'application des critères et des principes des DHEA en direction du personnel ou la recherche et le développement dans un contexte spécifique des DHEA) soient renforcés. Les gouvernements peuvent canaliser leurs subventions spécifiques (par exemple, celles affectées au soutien des coûts de raccordement ponctuels pour les ménages admissibles) par l'intermédiaire d'un tel fonds et ajouter du poids à la nécessité de se conformer aux principes de transparence et de redevabilité.

Un autre moyen de renforcer la base de ressources est l'engagement des communautés elles-mêmes par le biais de contributions en nature. Des exemples de la manière dont une politique en faveur des pauvres peut être mise en œuvre de cette manière sont donnés dans diverses sections de ce manuel. Cette approche est assortie d'une mise en garde : ses coûts d'opportunité (en d'autres termes, à quelles autres activités productives ou sociales les membres de la communauté doivent-ils renoncer pour contribuer à un tel programme ?) ne doivent pas être négligés.

Un aspect clé reliant les DHEA au budget, aux finances et à la comptabilité est celui des structures tarifaires, qui doivent être détaillées, transparentes et faciles à comprendre. L'abordabilité universelle est essentielle. Habituellement, les tarifs pour les nouveaux raccordements et ceux relatifs à la consommation d'eau sont fixés par les autorités publiques. Dans plusieurs pays, ces structures tarifaires sont fixées ou doivent être approuvées par l'organisme de régulation économique. Dans ces cas, il incombe aux gouvernements d'exiger des organismes de régulation qu'ils conçoivent ou acceptent des structures tarifaires et qu'ils établissent ou acceptent des tarifs qui reflètent efficacement les critères et principes des DHEA. En l'absence de tels mécanismes de régulation, les prestataires de services officiels devront négocier directement avec les autorités gouvernementales pour en arriver à une structure tarifaire qui règlera la question de l'abordabilité de façon satisfaisante (voir le chapitre 3). Par conséquent, la responsabilité et la redevabilité dans ces cas se rapportent directement au responsable.

6.5 EXPLOITATION ET ENTRETIEN

Les responsables politiques de l'eau et de l'assainissement ont souvent soulevé la question de l'absence de prise en compte des DHEA au niveau local, tandis que les opérateurs de systèmes locaux, les services publics et les conseils de gestion ont souvent fait référence à l'absence de pertinence des DHEA dans la pratique quotidienne des activités liées à l'eau et à l'assainissement.

Même sans tenir compte des DHEA, les fournisseurs de services font face à toute une gamme de défis en matière de prestation de services. La fourniture de services acceptables aux systèmes d'assainissement sur place, par exemple, devra s'appuyer sur une base de ressources humaines stable (dans un environnement de travail avec peu ou pas d'incitations à l'emploi), nécessitera des investissements dans du matériel approprié (camions citernes) et son entretien, aura besoin d'accéder aux fosses septiques et aux latrines des ménages dans des zones d'habitation informelles densément peuplées et devra s'appuyer sur des stations d'épuration fonctionnelles où les matières fécales peuvent être déposées. En plus de ces défis, les prestataires de services d'assainissement dans cet exemple devront maintenant tenir compte de l'abordabilité et de la fiabilité de leurs services, faire correspondre leur plan d'affaires à ce qui n'est déjà pas un marché facile à exploiter avec des principes de non-discrimination (soit imposés par la régulation ou auto-imposés) et s'assurer que leurs services sont fournis tout en appliquant les principes de redevabilité, de transparence et de durabilité. Dans cet exemple en particulier, où les petites entreprises privées jouent un rôle clé, l'aide gouvernementale peut être nécessaire pour s'assurer que les multiples problèmes sont réglés simultanément et mènent à des procédures opérationnelles standards actualisées et durables.

Les objectifs explicites ou implicites des DHEA élaborés dans le cadre de la planification et de la gestion des entreprises devront être poursuivis par le biais de l'exploitation et de l'entretien d'un service public.

Un bon point de départ est que le département des opérations élabore un recueil de technologies, de matériaux et de pratiques conformes aux critères et aux principes des droits de l'homme. Ils doivent être utilisables et applicables dans le contexte local et être durables au sens environnemental, social et économique. L'établissement d'une liste de conceptions d'infrastructures et de matériaux qui maximisent les services adéquats au coût le plus bas possible de manière durable est une nouvelle extension d'un tel recueil.

Trop souvent, les activités sont motivées par des considérations sur les domaines où les progrès peuvent être réalisés le plus facilement ou sur ceux où les opérations auront les meilleurs rendements. Celles-ci doivent

être remplacées par des considérations sur la manière dont tous les groupes, en particulier les plus vulnérables, peuvent être atteints et où les réductions d'inégalité les plus importantes sont réalisables.

Pour bon nombre des activités techniques de la routine quotidienne (régler les problèmes de pression et les fuites, vérifier l'exactitude des compteurs et vérifier la qualité de l'eau tout au long de la chaîne de production et de distribution), il est difficile de faire des recommandations génériques sur la façon d'introduire les questions relatives aux DHEA, et chaque service public devra évaluer ce qui est pertinent et faisable dans les circonstances locales.

Une bonne gestion des biens et l'établissement de calendriers d'entretien réalistes sont essentiels pour prévenir la régression de l'accès et d'autres critères des DHEA. Il est plus facile et plus efficace de planifier et de budgétiser l'entretien régulier que de faire face aux urgences qui résultent d'un manque d'entretien. Des relations efficaces avec les clients et, en particulier dans les zones défavorisées, l'implication de la communauté dans les rapports sur le fonctionnement du système aidera à percevoir les signaux d'alerte précoce lorsque la maintenance n'est pas adéquate et que le risque de régression est réel.

Des économies rationnelles en matériaux de remplacement, sans sacrifier la qualité et la durabilité, et la prise en compte de la résilience face à des événements climatiques plus extrêmes résultant du changement climatique mondial, permettront d'étendre le budget pour permettre de nouvelles extensions aux populations mal desservies et non desservies.

6.6 SUIVI ET ÉVALUATION

En règle générale, les services publics existants disposeront de procédures de suivi et d'évaluation visant à mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de leur organisation, à l'aide d'indicateurs de performance et de résultats. Ce suivi met souvent l'accent sur l'état des infrastructures et la qualité de l'eau potable au point de livraison. Il peut être utile d'inclure les dossiers des plaintes recueillies dans les centres de service à la clientèle et les renseignements fournis par les agents de recouvrement des factures dans le suivi des services publics.

Les opérateurs formels qui sont distincts des autorités publiques responsables suivent tous les indicateurs de performance qui sont prescrits dans leur accord de licence ou leur contrat. Lorsque ces indicateurs sont liés à un critère ou principe des DHEA, par exemple lorsqu'ils suivent l'expansion du service ou l'amélioration de la sûreté de l'eau, ou l'emplacement des personnes non desservies, ces activités de suivi sont essentielles à la réalisation progressive des DHEA.

Cependant, il peut y avoir d'autres programmes de suivi et de surveillance en cours dans un pays qui évalue l'accès et l'utilisation des services et des installations d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement, la qualité de l'eau potable ou la qualité de l'eau de surface et des sources d'eau souterraine.

Il est donc important d'explorer d'abord dans quelle mesure les efforts de suivi et d'évaluation peuvent être coordonnés au niveau national, ce qui doit être fait pour assurer la comparabilité des ensembles de données et quelles lacunes subsistent après le rapprochement et l'intégration de toutes ces activités au niveau national. Cela implique d'identifier les différents acteurs aux phases du suivi national et international - dans de nombreux pays, ce processus a déjà été lancé par le Programme Commun de Suivi OMS/UNICEF (JMP), qui a suivi les progrès vers les objectifs en matière d'eau et d'assainissement contenus dans le cadre des OMD. Les acteurs importants qui peuvent fournir des ensembles de données représentatifs au niveau national comprennent les bureaux nationaux de statistiques, les organismes de régulation de l'eau potable (bien que, dans certains cas, leur surveillance couvre seulement les zones urbaines), les autorités sanitaires et les bureaux nationaux des agences des Nations Unies et de la Banque Mondiale. Les institutions académiques peuvent également disposer d'ensembles de données solides, mais ceux-ci sont souvent axés sur des zones ou des groupes de population spécifiques et ne sont donc pas représentatifs à l'échelle nationale. Ils peuvent toutefois être utiles pour la triangulation.

Les nouveaux Objectifs de Développement Durable (ODD ; voir Annexe B) comprennent des cibles pour l'accès universel à l'eau potable et à l'assainissement. Il s'agit notamment d'éléments pertinents par rapport aux critères et principes des DHEA. Les indicateurs correspondants devront faire l'objet d'un suivi dans tous les pays.

Une fois qu'un niveau viable d'efforts de suivi coordonnés à l'échelle nationale aura été atteint, les lacunes qui subsistent en ce qui concerne les critères des DHEA devront être identifiées et comblées. Les autorités publiques responsables des services d'eau et d'assainissement attribueront des objectifs opérationnels aux prestataires de services mandatés par eux et demanderont des rapports adéquats sur les progrès réalisés. Ils demanderont

également que les prestataires de services fassent des rapports sur les indicateurs qui sont sous la responsabilité d'autres institutions des DHEA, s'il y a lieu. Les services publics peuvent alors décider de la meilleure façon d'étendre leurs activités de suivi d'une manière qui serve leurs intérêts commerciaux ainsi que l'intérêt de promouvoir les DHEA.

La mesure d'indicateurs spécifiques des droits de l'homme, à savoir la réduction des inégalités et de la discrimination, peut être entreprise dans le cadre d'un programme de suivi d'un service public, mais elle peut être considérée comme plus neutre si elle est exécutée par un organisme national indépendant tel que le bureau national des statistiques.

La clientèle d'un service public est une source d'information importante et unique, et la technologie moderne permet l'extraction de données sur les tendances comportementales, la couverture des questions d'eau et d'assainissement dans les messages Twitter, et les aspects économiques tels que la volonté de payer pour certains aspects du service.

Le principe de transparence exige que les résultats du suivi soient régulièrement publiés et mis à la disposition des autorités nationales et locales, de la clientèle et du grand public (l'internet est un canal efficace pour parvenir à cette fin). Une telle ouverture est importante pour l'image publique du service public et en ajoute à la crédibilité de ses autres activités de responsabilité sociale.

6.7 SERVICES À LA CLIENTÈLE

Les services publics doivent promouvoir activement une gestion axée sur la clientèle grâce à un changement d'attitude qui garantit que chaque client est valorisé. Pour les titulaires de droits (dans le cas des DHEA : les usagers des services d'eau potable et d'assainissement), un mécanisme de recours à seuil bas est essentiel. Sans un mécanisme de plainte accessible, les gens perdront foi en la sincérité du service public dans l'adoption d'une approche fondée sur les droits de l'homme, et ils perdront foi en le concept des droits de l'homme en général ou ils peuvent être incités à porter leur affaire devant les tribunaux, ce qui peut prendre beaucoup de temps, coûter cher et nuire à l'image du service public.

Il vaut donc la peine d'investir dans le renforcement des services à la clientèle, dans le traitement des plaintes de manière sérieuse et à temps, tout en tendant la main aux clients qui éprouvent des difficultés à honorer leurs obligations de paiement envers le prestataire de services. Le suivi des comportements et la vigilance face aux signes avant-coureurs d'incapacité à payer les factures permettent une approche proactive dans la gestion de la clientèle.

Les services à la clientèle peuvent également se charger d'une approche de service supplémentaire (par exemple, dans les zones où il est temporairement ou structurellement impossible pour un service public d'assurer la fourniture d'eau potable 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, il peut informer ses clients de l'utilisation correcte du traitement de l'eau à domicile et leur fournir les matériaux et l'équipement nécessaires. Le traitement de l'eau à domicile ne remplace pas un service d'approvisionnement fiable, certainement pas en termes de droits de l'homme, mais dans le cadre d'une réalisation progressive, il s'agit d'une action palliative qui peut contribuer de manière significative à l'amélioration de l'état de santé.

En cas d'urgence ou d'autres incidents, lorsque les services sont sérieusement perturbés, les services à la clientèle et les services des communications doivent avoir des protocoles disponibles pour assurer des services alternatifs avec des communications claires aux clients sur la nature de la perturbation, sa durée prévue et les alternatives offertes. Encore une fois, ces protocoles doivent accorder une attention explicite à la façon dont les individus, les ménages et les communautés vulnérables doivent être protégés contre les effets négatifs disproportionnés des interruptions de service.

6.8 COMMUNICATIONS

Tout service public assez grand pour avoir un département des communications doit demander à ce département de formuler une nouvelle stratégie de communication pour la promotion des DHEA. Cela devrait prendre en compte : la fourniture d'informations au personnel, aux clients et au grand public, l'information des associations de praticiens de l'eau et de l'assainissement au niveau national et international (par exemple, IWA), et les rapports aux autorités nationales et locales qui doivent elles-mêmes rendre compte des progrès dans la réalisation progressive des DHEA à la communauté nationale et internationale. Cela devrait également couvrir les besoins de communication interne sur la pertinence des DHEA au sein des activités et de la gestion des services publics.

Le personnel devrait être informé des obligations en matière de droits de l'homme et de la façon dont elles se traduisent dans le mode de fonctionnement du service public. Réunir les membres du personnel pour discuter des implications des droits dans leur travail quotidien a un objectif d'apprentissage important. Cela peut être soutenu par toute une série de documents d'information, allant des dépliants aux vidéos.

Les communications avec les clients doivent les informer de la nature des DHEA, des nouvelles politiques et stratégies du fournisseur en ce qui concerne la réalisation progressive des DHEA, et des droits et responsabilités du client dans ce nouveau contexte. Les communications doivent être conçues pour des publics cibles spécifiques, en gardant à l'esprit les niveaux d'alphabétisation et en utilisant les coutumes culturelles telles que le théâtre local et les spectacles de marionnettes.

Étant donné que les DHEA sont une nouvelle composante du cadre international des droits de l'homme, il est également important de documenter les expériences et de les communiquer à la communauté qui s'en occupe. Cela aidera à établir des canaux de communication qui seront également bénéfiques pour l'évolution de la question au sein de l'entreprise de services publics. Au niveau international, l'IWA peut jouer un rôle important à cet égard. Elle peut aider à créer un ensemble d'informations sur les expériences d'application des DHEA (ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas).

Peut-être plus important encore, des communications régulières, directes ou indirectes, avec les autorités nationales doivent rendre compte des progrès réalisés vers l'objectif de la jouissance universelle des droits à l'eau et à l'assainissement. Ce n'est qu'avec de tels apports factuels que le gouvernement sera en mesure de présenter une situation globale de la réalisation progressive des DHEA dans le pays.

6.9 RESSOURCES HUMAINES

Les nouvelles fonctions liées à la promotion des DHEA dans divers départements d'un service public nécessiteront une évaluation des besoins supplémentaires en personnel, y compris la formulation de descriptions de poste et d'indicateurs de performance connexes, le recrutement de personnel pour ces postes et la formation du personnel existant. Les nouveaux employés doivent posséder d'excellentes compétences en communication, non seulement pour promouvoir les concepts des DHEA au sein de l'entreprise de service public, mais aussi dans leurs contacts à l'extérieur de celle-ci.

Le développement et la gestion des ressources humaines a un rôle crucial à jouer dans le renforcement de la performance d'un prestataire en ce qui concerne la promotion des droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement. Les services publics de moyenne à grande taille disposeront d'un département dédié au recrutement, au développement et à la formation du personnel.

Le département des ressources humaines doit initier un programme de planification, de développement, de mise en œuvre et d'évaluation de l'éducation et de formation du personnel existant, en réponse aux besoins découlant des nouveaux développements technologiques, des nouvelles exigences légales et réglementaires et des réorganisations internes. La reconnaissance des DHEA constitue une justification évidente pour l'élaboration d'un volet formation en cours d'emploi qui vise à faire connaître la nature des DHEA, à transmettre les critères et les principes des DHEA et les obligations qui en découlent pour la gestion et les opérations quotidiennes de l'entreprise de service public.

L'apprentissage des adultes, dont l'objectif clair est de relier les différentes parties de l'organisation afin de traiter plus efficacement les questions relatives aux DHEA, doit être fondé sur les principes de l'apprentissage fondé sur la résolution de problèmes. Les séminaires et les ateliers d'apprentissage doivent être structurés autour des fonctions essentielles de l'entreprise de services publics et offrir des occasions de découvrir comment et quand les DHEA peuvent contribuer et renforcer le modèle d'entreprise.

Les études de l'IWA sur les questions de ressources humaines dans les services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement ont abouti à plusieurs recommandations qui reflètent les principes des droits de l'homme (IWA 2014). Par exemple, pour renforcer l'adhésion de la communauté aux projets d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les zones d'habitation informelles, il est recommandé d'embaucher des personnes issues de ces communautés en tant qu'action positive dans le cadre du programme de recrutement de l'opérateur.

6.10 EN CONCLUSION

Plus que n'importe laquelle des recommandations spécifiques présentées dans les sections précédentes, les critères et principes des DHEA bénéficieront d'un changement de mentalité à l'échelle de l'organisation, de

Droits de l'Homme à l'Eau Potable et à l'Assainissement

sorte que chaque membre du personnel, dans ses activités quotidiennes, ait clairement à l'esprit les critères et principes des droits de l'homme.

Ce changement de mentalité devra être encouragé par la direction de l'entreprise de service public et devra s'étendre à l'ensemble de l'organisation. Des rapports fréquents sur les progrès réalisés fourniront au gouvernement les preuves nécessaires pour la réalisation progressive et contribueront à donner l'impression aux titulaires de droits que leur prestataire de services est digne de leur confiance. La présentation d'expériences réussies, surtout dans les phases initiales du processus, aidera à motiver le personnel et les clients.

Comme les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement eux-mêmes, le processus d'intégration de l'approche fondée sur les droits de l'homme dans la pratique courante des services publics sera un processus de réalisation progressive. On peut s'attendre à ce qu'il faille plusieurs années avant que les services publics puissent prétendre avoir réellement absorbé les critères et les principes des DHEA dans toute leur ampleur.

En ce qui concerne les fonctions essentielles des services publics, et en particulier l'évaluation des différents types et niveaux de services en fonction des critères et principes des droits de l'homme, le rapport 2015 du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement fournit des connaissances et informations importantes, en particulier sur la manière dont la réalisation des droits de l'homme est influencée par la manière dont ces différents types de services sont fournis.¹³

¹³Léo Heller, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement. Le rapport 2015 à l'Assemblée Générale des Nations Unies : Différents types et niveaux de services et les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement : www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWWater/SRWWater/Pages/AnnualReports.aspx.



Des compteurs d'eau ont été installés dans cette communauté du Yémen à l'extérieur de Sanaa mais, en raison du prix de l'eau, l'eau mesurée au compteur n'est utilisée que pour la boisson. Pour toutes les autres utilisations, les femmes continuent d'aller au puits (2006) © Robert Bos, IWA

Chapitre 7 : Aborder les pratiques délicates, relever les défis et éviter les pièges

RÉSUMÉ

Même lorsque les cadres politiques et institutionnels nationaux relatifs aux DHEA existent, que les fonctions liées aux DHEA ont été définies, que les rôles et responsabilités connexes ont été répartis avec une définition claire de la portée et des limites, et que les critères et principes des DHEA ont été intégrés aux fonctions essentielles, les prestataires de services, les organismes de régulation et autres praticiens de l'eau et de l'assainissement seront confrontés à des défis inattendus, à des questions délicates et à des circonstances imprévues.

La communication est essentielle et centrale dans la recherche de solutions optimales.

L'eau est essentielle à la survie, au développement économique et au maintien de services environnementaux essentiels (la fourniture d'eau potable et la gestion des déchets humains interagissent avec les processus sous-jacents d'une myriade de façons, habituellement déterminées par les contextes locaux. Par conséquent, la réalisation progressive des DHEA est pleine d'incertitude). De plus, les processus dans le cadre des droits de l'homme ne fonctionnent pas de manière isolée (ils peuvent se heurter à des incohérences politiques et juridiques, des perceptions publiques non fondées, des barrières sociales, des contradictions ou même des impacts pervers).

Ce chapitre présente plusieurs questions délicates, des situations conflictuelles difficiles et des pièges potentiels, avec des suggestions sur la façon de les aborder. La reconnaissance des DHEA est un événement récent, et au fur et à mesure que la réalisation des droits progresse, des questions plus sensibles seront mises en lumière et davantage d'expérience sera acquise sur la manière d'y faire face. Les défis, conflits ou dilemmes abordés dans ce chapitre incluent entre autres : les options techniques, les mécanismes d'abordabilité, les interruptions de service, le contrôle du crédit et le recouvrement des dettes, le suivi multicritères, l'établissement de priorités géographiques pour l'expansion du réseau, la propriété foncière, l'utilisation de compteurs prépayés, les dérogations aux normes et la continuité des services.

7.1 OPTIONS TECHNIQUES

Dans la fourniture de services d'eau potable et d'assainissement, il n'existe pas de solution universelle. Lors de l'examen des options techniques pour l'extension de la couverture ou l'amélioration des niveaux de service, les autorités publiques et les prestataires de services utiliseront plusieurs critères de prise de décision. Nombre d'entre eux seront d'ordre financier et économique : les investissements nécessaires pour les différentes options, combinés aux implications financières de l'exploitation du système et de la gestion des actifs, et les coûts d'opportunité du choix d'une option plutôt que d'autres. L'investissement dans la technologie de l'automatisation, par exemple, peut devoir être compensé par des économies dans la base de ressources humaines. La décision d'investir dans l'amélioration des services pour un ensemble de clients peut avoir pour conséquence que les plans d'expansion des services soient partiellement suspendus. Cependant, les économies ou les revenus supplémentaires résultant de la mise à niveau peuvent augmenter le potentiel d'expansion future. Les conditions socioéconomiques des populations cibles détermineront le niveau réalisable du recouvrement des coûts, et les niveaux d'acceptabilité ou d'attrait des différentes technologies influenceront la volonté de payer. Le long de la chaîne de valeur des services d'eau et d'assainissement, il y aura plus d'opportunités de subventions croisées à mesure que les niveaux de sophistication augmentent dans le processus d'amélioration des services.

Désormais, les critères et principes des DHEA devront également être pris en compte dans la prise de décision sur les options techniques. Dans certains cas, cela peut simplifier la prise de décision : certaines options ne seront pas compatibles avec les nouveaux critères. Ou encore, l'impact de certaines options techniques favorisera la réalisation progressive des droits de manière si importante que cela l'emporte sur les arguments en faveur d'autres options. Dans un grand nombre de cas, cependant, les critères supplémentaires peuvent compliquer davantage le processus de pesée des avantages et des inconvénients (les grands prestataires de services peuvent donc décider d'établir un bureau de contrôle distinct pour s'assurer que tous les plans, projets et activités proposés sont dûment pris en compte du point de vue des droits de l'homme. Les petits et moyens prestataires peuvent faire appel à des consultants ou établir un lien avec des institutions nationales des droits de l'homme pour obtenir des conseils sur les aspects relatifs aux droits de l'homme de leurs plans et projets). Dans tous les cas, la participation du public, la communication efficace et l'accès à l'information sont des principes essentiels des droits de l'homme à appliquer. Les communautés affectées doivent avoir une compréhension claire des avantages à tirer des différentes options technologiques, mais aussi de leurs inconvénients, des coûts encourus et des opportunités manquées en choisissant l'une plutôt que l'autre. Cela exige une approche axée sur le client de la part des autorités publiques et des prestataires de services; cela exige également une régulation forte de la part d'une autorité indépendante.

Le Rapporteur spécial des Nations Unies a centré son rapport de 2015 à l'Assemblée générale des Nations Unies¹⁴ sur les différents niveaux de service et les technologies y associées. Il a pris en compte les raccordements à un réseau de canalisations, les installations communes et partagées, ainsi que les solutions individuelles sur place. Son rapport examine ces types de services en conjonction avec différents modèles de gestion, incluant les services publics, les petits prestataires de services, avec ou sans mandat de l'État, et l'auto-approvisionnement. Il a constaté que la réalisation des DHEA est influencée par la manière dont ces différents types de services sont fournis et la mesure dans laquelle l'État exerce un contrôle sur le service fourni.

Dans les villes en expansion rapide (en particulier dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire) ou dans les villes où il existe d'importants retards dans la fourniture de services d'eau et d'assainissement, il peut ne pas être possible de fournir le même niveau de service à toutes les communautés. La densité de la population est un facteur clé qui détermine le caractère pratique et abordable des différentes options de niveau de service à mettre en œuvre.

Dans les zones d'habitation informelles denses, l'accès peut présenter un problème fondamental et, par conséquent, les services standards peuvent n'être accessibles qu'à leur périphérie ou dans des zones particulières qui ont été débarrassées de leurs habitations pour permettre la construction d'installations. Cela signifie que des technologies spécifiques telles que les conduites souterraines flexibles peuvent s'avérer nécessaires pour fournir de l'eau potable et satisfaire aux exigences des DHEA dans ces milieux.

Dans les régions peu peuplées, un réseau d'égouts peut ne pas être une option viable en raison du coût élevé par ménage desservi. Dans ce cas, des solutions sur site sont préférables. La stratification géographique est nécessaire pour s'assurer que des technologies « adaptées aux besoins » sont installées.

7.2 MÉCANISMES D'ABORDABILITÉ

L'application du critère d'abordabilité des DHEA signifie que les autorités responsables de l'eau organisent les services d'eau de manière à ce qu'ils soient abordables pour toutes les catégories d'utilisateurs. Cela ne signifie pas que l'eau destinée à la consommation domestique doit être gratuite. En dehors de ceux qui sont totalement démunis, toute personne doit pouvoir avoir les moyens d'apporter une contribution proportionnelle pour aider à couvrir le coût du service d'eau et d'assainissement qu'elle reçoit. Le fait est que les pauvres qui ne sont pas desservis par un prestataire privé ou public officiel paient souvent beaucoup plus cher par litre d'eau aux prestataires de services informels (vendeurs d'eau) que ceux qui reçoivent un service officiel (et souvent pour une eau de moins bonne qualité). Là où les services d'assainissement sont médiocres ou inexistantes, les défavorisés en paient le prix en termes d'environnement dégradé, de mauvaise santé et de mortalité infantile élevée.

Dans son rapport de 2015 au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, Léo Heller, l'actuel Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement, plaide fortement en faveur d'un changement de mentalité sur la rentabilité et le financement des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, en passant d'un accent exclusif mis sur le recouvrement total ou partiel des coûts, à une

¹⁴ http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/203.

combinaison de droits humains et de perspectives économiques, appliquant le principe selon lequel les services doivent être abordables pour tous (voir encadré 3.6). Ces deux types de perspectives ne sont pas contradictoires. Il est possible de les concilier si le prestataire de services peut recouvrer intégralement ses coûts (avec des subventions fiscales complémentaires si nécessaire) et si des subventions croisées et des subventions fiscales ciblant les plus pauvres rendent les tarifs abordables pour les différentes catégories d'usagers.

La solidarité avec les personnes privées de leurs droits fait partie des DHEA et, dans le cas de la prestation de services formels, plusieurs mécanismes peuvent être mis en place pour améliorer l'abordabilité pour tous : le financement par d'autres usagers au moyen de subventions croisées ou à partir des budgets publics au moyen de subventions directes ou indirectes, les incitations pour que les prestataires concentrent leurs investissements sur les plus vulnérables et marginalisés, la régulation des structures tarifaires et de la fixation des tarifs, et la promotion des moyens de paiement. Les mécanismes visant à optimiser l'abordabilité seront subsidiaires à un ensemble plus large de mesures visant à garantir que chacun puisse avoir un accès fiable à une quantité suffisante d'eau potable et à des services d'assainissement adéquats.

L'abordabilité est une question qui touche tous les pays, des pays à faible revenu avec une faible couverture en eau et assainissement, aux pays à revenu élevé où l'accès à l'eau et à l'assainissement est proche de 100 % mais où il y a toujours des groupes de population et des individus pauvres, marginalisés et discriminés. Un certain nombre de systèmes visant à garantir l'abordabilité sont mis en œuvre dans le monde entier. Cependant, ils n'ont pas tous le même impact en ce qui concerne la réalisation progressive des DHEA.

Les DHEA exigent que toutes les différentes situations individuelles soient prises en considération par les autorités responsables de l'eau. En particulier, ils doivent vérifier le caractère abordable de ce qui suit :

- les frais de consommation d'eau potable des usagers d'eau raccordés aux réseaux de canalisations ;
- les frais d'obtention de l'eau à une borne-fontaine publique, y compris la partie retenue par l'exploitant de la borne-fontaine ;
- les prix pratiqués par des camions citernes officiels ou informels et d'autres vendeurs alternatifs, y compris ceux qui revendent l'eau qui leur est fournie par le service d'eau officiel ;
- les frais de nouveaux raccordements aux réseaux d'eau et d'assainissement ;
- les frais de collecte des déchets, en particulier la question de savoir si ceux-ci reflètent la valeur intrinsèque des déchets en tant que ressource.

L'expérience montre que les mécanismes de subvention mis en place dans le but d'assurer l'abordabilité des services sont beaucoup plus efficaces pour atteindre cet objectif s'ils ciblent les pauvres plutôt que de servir les intérêts de tous les usagers. La conception et la mise en œuvre de services spécifiques dédiés aux pauvres n'est pas recommandée : l'expérience montre que les services spécifiquement conçus pour les pauvres s'avèrent généralement être des services médiocres. En tout état de cause, il est essentiel de vérifier si les subventions fonctionnent comme prévu initialement et profitent à ceux qui en ont le plus besoin. Il existe plusieurs options pour des mécanismes de subventions ciblées.

Les tarifs progressifs par tranches sont utilisés à la fois pour fournir des tarifs « sociaux » pour aider les pauvres, ainsi que des tarifs de tranche supérieure visant à gérer la demande. Les tarifs sociaux sont difficiles à fixer : s'ils sont trop élevés, les paiements pour le bloc le plus élevé sont insuffisants pour subventionner les montants sociaux. En Afrique du Sud, une approche tarifaire par blocs s'est avérée efficace en limitant les premiers blocs tarifaires pour l'eau gratuite à ceux qui figurent sur un registre de consommateurs à faible revenu.

Des tarifs de blocs entièrement basés sur des volumes fixes ne permettent pas d'assurer l'abordabilité dans les zones où plusieurs familles partagent le même robinet et constituent donc conjointement un gros consommateur. Cette difficulté peut être contournée si le fournisseur de services est en mesure de connaître le nombre de personnes qui bénéficient de chaque robinet, ce qui nécessite des dossiers détaillés sur le logement. En Israël, où de bons registres sont disponibles, les grands ménages reçoivent des quantités supplémentaires au tarif « social ». L'introduction d'un tarif différencié en fonction du volume offre un autre moyen de structurer les subventions à la consommation. Selon ce type de structure tarifaire, les consommateurs se voient facturer le prix unitaire du dernier bloc de leur consommation, quel que soit le nombre de blocs. Seuls les ménages qui limitent leur consommation aux blocs inférieurs ont droit à une subvention ; ceux qui consomment au-delà de ce seuil paient le tarif le plus élevé pour l'ensemble de leur consommation (Trémolet et Hunt 2006 ; Wichelns 2013). Dans le cas de familles nombreuses ou de plusieurs familles partageant le même robinet, le problème de l'abordabilité devient plus aigu avec cette structure tarifaire. Pour remédier à cette situation, au Portugal, par exemple, l'organisme de régulation a recommandé la création d'un tarif spécifique pour les « grands ménages »,

qui vise à corriger cette distorsion en permettant un tarif global plus bas lorsque le nombre de personnes dans un ménage est supérieur à cinq.

Les subventions générales aux prestataires de services d'eau basées sur la consommation aident ceux qui bénéficient déjà d'un service public d'eau et ceux qui utilisent le plus l'eau, mais n'aident en aucune façon ceux qui ne sont pas encore desservis. Pour cette raison, les politiques doivent faire la différence entre les types d'usagers de l'eau et répondre à leurs besoins respectifs en matière d'abordabilité. Les personnes qui ne bénéficient pas de services formels complets ont tendance à payer plus cher pour avoir accès à des services alternatifs. Il convient donc de leur accorder la priorité s'agissant des subventions financées par les pouvoirs publics. Les mécanismes d'abordabilité peuvent inclure des subventions de revenu, des régulations et des subventions pour les camions citernes, des tarifs réduits aux bornes fontaines et des équipements subventionnés pour le stockage domestique.

L'un des principaux défis pour les ménages non desservis peut être leur capacité financière à se connecter aux réseaux d'adduction lorsque ces services sont étendus à leur quartier ou à leur zone d'habitation. Les nouveaux clients se voient généralement facturer des frais de connexion qui reflètent souvent les coûts réels encourus. Ceci n'est pas une option réaliste dans les zones pauvres, en particulier dans les zones d'habitation informelles et les bidonvilles, où les habitants ne sont pas en mesure de payer des frais de raccordement. Par conséquent, non seulement ces personnes ne bénéficient pas de l'extension du réseau, mais elles restent dans une situation où les coûts de consommation sont élevés et les services médiocres. Subventionner de nouveaux raccordements aide directement les pauvres et réduit le fossé en matière d'égalité.

En dehors des subventions, les opérateurs peuvent prendre d'autres mesures pour améliorer l'accessibilité financière. Des mesures telles que les économies d'échelle peuvent aider à abaisser le seuil de recouvrement des coûts. Les frontières juridiques et administratives peuvent être supprimées. Les systèmes de facturation et de paiement peuvent être conçus de manière à correspondre aux flux de trésorerie des pauvres. Un plan d'affaires avec des objectifs de couverture clairs et des niveaux de services différenciés aidera à soutenir la campagne en faveur d'une plus grande abordabilité.

L'abordabilité n'est pas seulement liée au coût lui-même, mais aussi aux modes de paiement. Les membres les plus pauvres de la société sont incapables d'épargner. Ils ont besoin de méthodes de paiement qui n'impliquent pas de grosses sommes d'argent à un moment donné. Il convient d'envisager la possibilité pour eux de faire de petits paiements fréquents et de payer de faibles coûts de transaction. Cela peut se faire par le biais de systèmes de comptage prépayés (voir section 7.7), en créant des moyens de paiement dans les chaînes de supermarchés ou par des comptes basés sur la téléphonie mobile tels que ceux qui sont largement utilisés dans certaines parties de l'Afrique de l'Est.

Les critères d'abordabilité et de durabilité des DHEA doivent être combinés au moment de décider des structures tarifaires. En effet, les subventions aux usagers qui ne sont pas compensées par d'autres revenus menacent la viabilité économique du prestataire de services, créant ainsi un risque que le service subventionné perde sa viabilité ou sa qualité.

7.3 INTERRUPTIONS, CONTRÔLE DE CRÉDIT ET RECOUVREMENT DE CRÉANCES

Le non-paiement des services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement pose aux prestataires le défi de faire la distinction entre les clients pour lesquels les tarifs en vigueur sont vraiment inabordables et ceux qui ne veulent pas ou oublient de payer.

La perte de revenus en raison du non-paiement a une incidence sur la capacité du prestataire à assurer l'extension du réseau ainsi que l'exploitation et l'entretien appropriés. L'augmentation des tarifs pour compenser la perte de revenus crée le risque d'entrer dans un cercle vicieux et d'élargir le groupe de clients pour lesquels le service est réellement inabordable.

Chaque fois qu'un client est en retard de paiement, les prestataires doivent essayer de contacter l'utilisateur pour comprendre les raisons de son comportement. Si celui-ci éprouve des difficultés financières à faire face aux paiements, le prestataire de services devrait faciliter le paiement du montant impayé pour un tel client. Dans certains cas, cela peut être réalisé en permettant que la dette soit remboursée par versements échelonnés sur une période de temps convenue. Si une famille s'endette considérablement, un tel arrangement peut ne pas être réalisable. Cela peut créer une situation de désespoir et, dans ces cas, le client peut renoncer complètement à payer.

Le débranchement total de l'approvisionnement en eau devrait être considéré comme une mesure de dernier recours. Les lois, politiques et règlements fondés sur les droits doivent décrire les étapes de consultation, de

Aborder les pratiques sensibles, relever les défis et éviter les pièges

recours et de rectification dans un processus qui mène éventuellement à des restrictions de services ou à la déconnexion. Le cas échéant, le débranchement absolu ne devrait être réservé qu'aux clients qui modifient délibérément le branchement d'eau pour avoir accès à une quantité supérieure à la quantité de base requise pour répondre aux besoins essentiels. Dans certains milieux, ce défi a été relevé par l'utilisation de dispositifs de limitation du débit qui permettent de fournir une quantité prédéterminée d'eau chaque jour. Il se peut toutefois que cela ne soit pas autorisé dans certains pays.

Avant de prendre des mesures pour couper le service d'approvisionnement en eau ou d'assainissement en réponse au non-paiement, les clients devraient avoir le droit de s'engager dans un processus administratif qui leur permet de discuter de leur situation avec l'entreprise de service public et de convenir d'un plan d'action pour le remboursement de la dette. Les options peuvent comprendre ce qui suit :

- payer les factures d'eau et d'assainissement impayées à terme échu plus toutes les factures courantes en totalité ;
- conclure un contrat de crédit pour rembourser la dette sur une période de temps convenue ;
- Pour des familles réellement admissibles, conclure une entente selon laquelle le volume d'eau fourni est limité à une quantité quotidienne de base et le montant dû est payé en entier chaque mois, le montant de l'arriéré étant payé par versements mensuels tant que le compte courant est payé en entier et à temps chaque mois.

On peut trouver des exemples de telles procédures dans la partie flamande de la Belgique, où un comité administratif local invite les clients ayant des arriérés de paiement à expliquer et justifier le non-paiement avant de prendre une décision de coupure, et en France où une loi de 2004 (mise à jour en 2013) exige une procédure dans laquelle le titulaire du droit demande l'assistance d'un comité administratif (Fond Solidarité Logement) en cas d'incapacité de paiement (cette procédure doit être achevée avant qu'une décision de coupure ne puisse être prise).

Les clients qui modifient un approvisionnement restreint à plus d'une occasion, même s'ils peuvent se permettre le service, devraient se voir enlever complètement leur branchement d'eau. Les clients auraient alors deux options pour faciliter le rétablissement de l'approvisionnement en eau :

- payer l'encours de la dette à l'égard des redevances de services d'eau en totalité (y compris tous les frais) plus les coûts en vigueur d'un nouveau branchement d'eau et les frais de pénalité ;
- demander l'installation d'un dispositif de limitation de débit et conclure un contrat de crédit. Dans ce cas, les frais de connexion et les pénalités devraient être payés immédiatement.

Toutes les connexions illégales qui sont découvertes doivent être enlevées et les propriétaires et/ou occupants de la propriété peuvent être poursuivis devant un tribunal. Les raisons de leur manque d'accès régulier doivent faire l'objet d'une enquête. Les sanctions ou les mesures disciplinaires relatives au non-paiement des services d'assainissement sont plus difficiles, car les clients peuvent revenir à d'autres moyens d'éliminer leurs déchets, y compris la défécation à l'air libre. Ces pratiques indésirables peuvent être interdites légalement, mais dans la réalité, la capacité d'appliquer ces lois peut être faible ou inexistante.

Dans le cas d'un événement familial majeur (naissance, mariage, funérailles), il doit être possible de faire une demande d'allègement temporaire par laquelle le dispositif de limitation de débit peut être retiré pour une période déterminée. La demande doit être appuyée par un dirigeant communautaire ou un représentant politique local. Il est conseillé d'appliquer une taxe administrative pour couvrir le coût de la restauration temporaire de l'approvisionnement.

La capacité juridique d'effectuer des débranchements après l'achèvement des procédures de diligence appropriées est plus importante pour les services publics que les débranchements eux-mêmes : il s'agit d'une question de perception par les clients que la menace d'un débranchement est réelle. Cette perception a un impact préventif important.

Dans certains pays, l'interruption des services d'eau et d'assainissement peut avoir d'autres répercussions graves pour les familles. Dans les cas extrêmes, les responsabilités parentales peuvent être considérées comme non respectées et les enfants peuvent être retirés de leur famille pour être placés dans des foyers d'accueil. Il est important que les prestataires, dans leur gestion des relations avec la clientèle, portent ces conséquences à l'attention des ménages en retard de paiement ; mais il est tout aussi important d'être extrêmement prudent lorsqu'il s'agit de couper les services dans des situations où cela peut déclencher une spirale descendante dans la situation familiale.

Certains pays ont adopté une législation interdisant toute déconnexion en représailles pour non-paiement. Cela peut conduire à des abus qui, s'ils sont substantiels, compromettent en fait la réalisation progressive de la jouissance des droits par tous. Les coûts encourus par les prestataires de services à la suite d'affaires judiciaires ou de recouvrement de dettes affectent leur capacité à investir dans le fonctionnement et l'entretien, ainsi que dans l'extension et la mise à niveau des services. L'injustice de voir les coûts encourus par ceux qui abusent des règles supportés collectivement par ceux qui paient consciencieusement leurs factures, se traduira finalement par des inégalités et conduira à une baisse générale de la volonté de payer. Plutôt que d'adopter une approche draconienne à l'égard des non-payeurs, une politique équilibrée de restriction de services profitera aux prestataires de services et aux clients, en tenant compte de façon optimale des DHEA.

7.4 REALISATION PROGRESSIVE DE DIFFERENTS CRITÈRES DE MANIÈRE SIMULTANÉE

Le principe de la réalisation progressive prévoit des progrès tangibles par rapport à tous les critères. Les autorités publiques doivent fixer des objectifs pour chacun des critères et rechercher des synergies entre les actions pour les atteindre. De toute évidence, si, par exemple, la disponibilité de l'eau potable est améliorée, il est logique de s'appuyer sur ceci pour aborder l'accessibilité (les deux se renforceront mutuellement).

Toutefois, il y a aussi des situations où il est plus difficile d'évaluer les résultats positifs des efforts déployés pour atteindre un objectif spécifique par rapport à leur impact négatif involontaire sur l'atteinte des objectifs liés à d'autres critères. L'investissement visant à garantir le fonctionnement 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 d'un système d'approvisionnement en eau aura des retombées immédiates pour l'amélioration de la qualité de l'eau, mais il est souvent avancé que cela implique des coûts d'opportunité à court terme : garantir le fonctionnement 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 nécessitera des ressources qui ne pourront pas être utilisées pour une extension ultérieure des services à des groupes non desservis ou pourrait affecter négativement le niveau d'abordabilité des services. C'est un faux argument. Sans un fonctionnement 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, les systèmes ne peuvent être étendus en raison des pertes élevées et de la faible pression. Si cela n'est pas reconnu et si les investissements nécessaires ne sont pas faits, les systèmes existants se détérioreront, il y aura régression et il n'y aura pas suffisamment d'eau disponible pour étendre la couverture.

En ce qui concerne l'assainissement, il peut être plus faisable d'étendre progressivement un système d'assainissement, en reliant les stations d'épuration décentralisées de manière modulaire plutôt que de faire un effort massif et ponctuel autour d'une seule station d'épuration centralisée. La question se pose alors de savoir : quel est le coût de l'offre d'un assainissement provisoire acceptable pour les communautés en attente d'un raccordement ?

C'est dans de telles situations que les principes transversaux des DHEA doivent être pris en considération. Les choix entre différentes options devront être envisagés à la lumière de leur impact sur la réduction des inégalités et de la discrimination. Cela nécessitera un bon inventaire des inégalités et de la discrimination, de sorte que les décisions puissent être fondées sur des données probantes.

7.5 ÉTABLISSEMENT DES PRIORITÉS GÉOGRAPHIQUES ET D'INVESTISSEMENT

Le cadre juridique ne prescrit pas les règles régissant l'établissement des priorités. L'établissement des priorités, en fin de compte, est un processus politique ou de gestion. Ce processus peut maintenant bénéficier de l'inclusion transparente des principes des droits de l'homme, en particulier l'égalité et la non-discrimination. Les progrès vers la réalisation des objectifs des DHEA ne peuvent être uniformes, équilibrés de manière égale entre tous les critères et toutes les parties de la population. Toute action ou investissement significatif bénéficiera à une partie spécifique de la population et probablement pas simultanément à tous les critères.

Au fur et à mesure que le processus de réalisation des objectifs convenus suit son cours, l'établissement des priorités peut être remis en question par des personnes qui ont intérêt à ce que d'autres combinaisons de critères ou de principes soient poursuivies. En outre, les améliorations apportées par la prise en compte d'un critère peuvent se faire au détriment des efforts visant un autre critère. Par exemple, l'amélioration de l'« accès » par la construction d'un réseau d'eau courante dans un bidonville peut entraîner une diminution de la disponibilité de l'eau pour ceux qui sont déjà raccordés au réseau existant, à moins que des apports supplémentaires d'eau potable

Aborder les pratiques sensibles, relever les défis et éviter les pièges

de la source ne puissent être garantis. Il est essentiel de disposer de modèles de réseau de distribution fiables pour prévoir avec une précision raisonnable l'impact des changements sur la façon dont l'eau est distribuée.

Voici des exemples de défis dans l'établissement des priorités.

- *Extension du service d'eau.* Lorsque des fonds sont disponibles pour étendre le réseau public de distribution d'eau, il peut y avoir des dilemmes dans le choix des zones cibles. Comment choisir quelle zone non desservie doit être connectée en premier ? Les résultats peuvent différer selon que les critères sont appliqués dans une perspective de développement strictement socioéconomique ou du point de vue des droits de l'homme. Une approche pourrait favoriser l'extension des services à une nouvelle zone industrielle pour promouvoir l'emploi et l'économie, tandis que l'autre pourrait chercher à fournir des services à un bidonville existant. La mise en place d'un plan directeur pour le moyen et le long terme peut aider à surmonter ces dilemmes à court terme.
- *Mise à niveau d'un système existant.* Lorsqu'on essaie de restaurer un système dégradé dans une grande ville, on peut décider qu'il est plus important de se concentrer sur la réparation d'un réseau qui fuit que d'investir dans l'amélioration de la gestion de la qualité de l'eau à l'usine de traitement de l'eau. Cela serait logique du point de vue de la durabilité en raison du gaspillage des ressources que représente la perte d'eau d'un réseau avec des fuites importantes et exposée à l'infiltration d'eau souterraine polluée. De plus, sans l'entretien du réseau existant, son expansion est difficile à envisager. D'autres pourraient toutefois soutenir que la réhabilitation d'un réseau nécessite des investissements considérables et que l'amélioration du traitement et la priorité accordée à la désinfection continue contribueront de manière significative à la réalisation progressive des DHEA à moindre coût.
- *Maintenance et/ou améliorations.* Un défi très commun résulte de la nécessité, dans de nombreuses villes, d'entretenir, de renouveler et éventuellement d'améliorer les réseaux d'eau existants et de créer, simultanément, de nouveaux réseaux pour alimenter les robinets ou les bornes fontaines dans les zones non desservies. Les deux sont nécessaires du point de vue des droits de l'homme. Les personnes qui bénéficient déjà d'un service public devraient voir ce service maintenu sans dégradation afin de respecter le principe de "non-régression". Ceux qui ne bénéficient pas d'un service public peuvent vivre dans des conditions si précaires que même un service médiocre serait un soulagement pour eux. L'affectation de ressources financières à des systèmes publics existants ou à des systèmes non desservis présentera toujours un défi. L'indicateur critique des droits de l'homme sera de savoir laquelle de ces deux actions contribue le plus à la réduction des inégalités. D'un point de vue pratique, cependant, il peut être plus réaliste d'améliorer la fiabilité de l'approvisionnement en eau des zones desservies existantes avant de se lancer dans l'extension de la couverture, ce qui pourrait entraîner une réduction de la fiabilité du service pour un plus grand nombre de personnes. Pourtant, il est inacceptable que les prestataires de services utilisent cet argument pour reporter indéfiniment le processus d'extension de la couverture aux personnes défavorisées. L'objectif doit être que ceux qui bénéficient déjà d'un service paient pour toute amélioration du niveau de service par le biais du tarif. Pour le prestataire de services, cela peut impliquer la nécessité d'emprunter des capitaux. Le coût d'emprunt (c.-à-d. les paiements d'intérêts) devrait être assumé par ceux qui reçoivent le service par l'entremise du tarif et ne devrait pas désavantager les personnes non desservies.

Prendre les décisions appropriées dans ces situations sera un défi et exige habituellement de laisser les principes des droits de l'homme peser lourdement tout en équilibrant une combinaison de considérations techniques, sociales, économiques, de santé publique et politiques.

Pour différencier les zones ou les groupes de population, il est nécessaire d'avoir une politique claire qui établit les paramètres qui détermineront les niveaux de service acceptables dans une zone donnée, ainsi que la manière dont ces services pourraient être améliorés à l'avenir. Ce concept d'« échelle » de réalisation progressive permettra aux autorités publiques et aux prestataires de services d'élaborer un plan de développement à moyen et long terme pour des mises à niveau au fil du temps, à mesure que les niveaux d'abordabilité et les niveaux de densité dans une zone augmentent progressivement.

7.6 PROPRIÉTÉ FONCIÈRE

Dans de nombreux pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, la situation foncière ajoute un niveau de complexité aux efforts de réalisation progressive des DHEA. Pourtant, des millions de personnes se sont installées dans des zones d'habitation informelles, sans droit légal à la terre.

Les gouvernements lutteront contre de telles situations, soit parce qu'ils visent à protéger des intérêts acquis ou des zones réservées à l'investissement public, soit parce que ces zones sont sujettes aux aléas naturels. Dans un cas comme dans l'autre, les gouvernements doivent contenir une situation qui pourrait devenir incontrôlable. En conséquence, plusieurs pays disposent d'une législation interdisant l'extension des services aux familles vivant dans des zones d'habitation informelles ou squattant. Une telle législation est incompatible avec les DHEA, car elle ne prend pas en compte le droit des individus à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Dans de telles situations, les fournisseurs de services n'ont d'autre choix que de collaborer avec le gouvernement à la réforme des lois et des politiques. Il y a souvent des conflits entre les droits, comme les droits de propriété ou les règlements de sécurité. Les DHEA doivent cependant être respectés. Cela peut impliquer des solutions temporaires avec des options techniques spécifiques pour mettre l'eau et l'assainissement à la disposition des habitants jusqu'à ce que la situation foncière soit résolue ou qu'ils s'installent ailleurs. Certains gouvernements peuvent être réticents à fournir des services d'eau potable et d'assainissement sur une base temporaire parce qu'ils peuvent être perçus comme un droit d'habitation. Au Maroc et au Bangladesh, par exemple, cet obstacle a été contourné par l'ajout d'une clause au contrat des usagers à travers laquelle ils reconnaissent que l'accès temporaire aux services n'implique aucun droit de d'habitation. Ces contrats sont signés avant que le service ne soit effectivement fourni.

A l'autre extrémité du spectre, dans les pays où les DHEA ont été incorporés dans la Constitution, ou dans lesquels des lois et des stratégies ont été adoptées qui soutiennent de facto la réalisation progressive des droits, les prestataires de services désireux d'étendre leurs services peuvent se trouver dans une situation juridique complexe avec les propriétaires fonciers et les habitants des zones d'habitation informelles. La législation sur la propriété foncière peut inclure des mesures pour contrer la spéculation, retourner la propriété si les plans de destination initiaux ne sont pas respectés dans un délai donné. Dans de tels cas, les zones d'habitation informelles peuvent être formalisées, ouvrant la voie à la fourniture « légale » de services d'eau et d'assainissement. Les procédures judiciaires peuvent être longues et fastidieuses et, dans le processus, le propriétaire foncier peut prendre des mesures pour aménager les terres conformément au plan de destination initial (et forcer les habitants informels à se faire expulser). Le gouvernement doit reconnaître que les DHEA doivent être satisfaits, que les habitants illégaux déménagent ou non dans un autre endroit (légalement ou illégalement). Ils ne doivent pas empêcher les prestataires de services formels de fournir des services aux habitants illégaux. Souvent, les prestataires de services n'ont pas le pouvoir de décision nécessaire, et les gouvernements devraient donc délivrer des autorisations explicites aux prestataires de services pour répondre aux besoins en eau et en assainissement des habitants illégaux, au moins temporairement, indépendamment du point de vue des propriétaires fonciers.

Encadré 7.1 : Accès à l'eau, propriété foncière et droits de l'homme à Mumbai en Inde

Un récent rapport publié dans le *Bulletin de l'Organisation Mondiale de la Santé* (Subbaraman et Murthy 2015) illustre le fait que les obstacles juridiques, institutionnels et politiques constituent souvent des obstacles plus importants à l'élargissement de l'accès à l'eau potable que les défis monétaires ou techniques.

En 2012, la population mondiale des habitants des bidonvilles s'élevait à plus de 860 millions de personnes. En Inde, une distinction est faite entre les bidonvilles signalés et les bidonvilles non signalés. Dans certaines villes de l'Inde, les habitants des bidonvilles signalés (c'est-à-dire des bidonvilles reconnus par les autorités gouvernementales) ont droit à la propriété foncière, ainsi qu'à l'accès aux services municipaux, y compris l'approvisionnement en eau potable. En 2012, 59% des bidonvilles n'étaient pas signalés.

Mumbai, qui compte sans doute la plus grande population vivant dans des bidonvilles au monde (plus de 6 millions de ses 12 millions d'habitants vivent dans des bidonvilles), a une politique qui fonde la division entre les bidonvilles signalés et non signalés sur une date butoir : tous les ménages de bidonvilles qui se sont installés sur des terres appartenant à la commune avant l'année 2000 peuvent obtenir le statut de bidonville signalé. Les personnes installées sur des terres appartenant au gouvernement central ne peuvent pas bénéficier de cette politique et demeurent non signalés.

(voir suite)

Encadré 7.1 : Accès à l'eau, propriété foncière et droits de l'homme à Mumbai en Inde (suite)

Les différences au sein de ces populations s'expriment dans l'état de santé de la communauté et dans l'abordabilité de l'eau : l'eau achetée auprès des vendeurs d'eau dans les bidonvilles non signalés est plus de 40 fois plus chère que l'eau fournie par les services municipaux de distribution d'eau aux habitants des bidonvilles signalés.

Après des années de procès, en décembre 2014, la Haute Cour de Bombay a ordonné aux autorités de la ville d'étendre l'accès à l'approvisionnement en eau de Mumbai aux résidents vivant dans des bidonvilles non signalés. L'ordonnance du tribunal utilise un cadre fondé sur les droits de l'homme, estimant que le droit à l'eau est au cœur du droit à la vie garanti par la Constitution de l'Inde. Elle stipule également que l'accès à l'eau ne devrait pas être lié aux droits de propriété d'un bidonville, dissociant la sécurité d'occupation du droit à l'eau.

Source : Subbaraman et Murthy 2015.

Dans ce contexte, il est difficile d'envisager un rôle actif pour les prestataires de services formels, si les autorités publiques ne veulent pas qu'ils fournissent des services dans les zones d'habitation informelles. Les prestataires de services informels et les ONG nationales ou internationales peuvent être mieux équipés pour s'attaquer à ces problèmes et fournir une solution provisoire pour l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement. Il y a cependant un rôle important pour les organismes de régulation de l'eau potable : ils peuvent collaborer avec leurs homologues chargés de la régulation des questions foncières afin de s'assurer que le cadre réglementaire est harmonisé et que les habitants informels peuvent jouir de leurs droits à l'eau et à l'assainissement.

7.7 COMPTEURS PRÉPAYÉS

Les compteurs prépayés ont été utilisés avec succès pour s'assurer qu'un client n'obtient que ce pour quoi il a payé et réduire considérablement les coûts de personnel et les erreurs humaines dans la lecture des compteurs et la livraison des factures. Ils permettent aux usagers de l'eau de payer au fur et à mesure et des tarifs spécifiques peuvent être appliqués. Ils permettent aussi aux gens de gérer leur consommation en fonction de leurs besoins. Ils présentent l'inconvénient qu'il n'y a pas d'interaction entre le prestataire de services et ses clients, et des problèmes sociaux importants peuvent survenir de temps à autre. Dans les zones où les tendances à l'altération des installations peuvent être répandues, l'utilisation de compteurs prépayés peut entraîner une forte consommation d'eau non comptabilisée (eau non rémunérée) par le biais de branchements illégaux. L'irrégularité des revenus des groupes à faible revenu peut compliquer l'utilisation des compteurs prépayés. Les compteurs prépayés ont toutefois été utilisés avec succès parmi les consommateurs commerciaux et les clients à revenu moyen ayant la capacité de payer à l'avance.

7.8 STANDARDS PROVISOIRES

Les standards sont des outils qui aident à atteindre des objectifs. Il ne faut pas les confondre avec les objectifs eux-mêmes. Les standards nationaux sont souvent fondés sur des directives internationales ou des mesures de performance, mais la façon dont ils sont établis devrait tenir compte de la situation actuelle de la performance dans le pays. Il doit être reconnu et accepté qu'il y ait des étapes intermédiaires avant que la performance selon le "standard par excellence" puisse être atteinte. Cela est particulièrement important dans le contexte des DHEA, car il ne faut pas confondre l'incapacité d'atteindre des normes spécifiques avec les violations des droits. L'établissement de normes nationales provisoires est compatible avec la réalisation progressive.

Par exemple, les Directives de l'OMS sur la Qualité de l'Eau de boisson définissent les valeurs indicatives recommandées pour les substances chimiques et biologiques qui peuvent être présentes dans l'eau de boisson. Ces valeurs sont fixées de manière à maximiser la probabilité que l'eau s'y conformant soit propre à la consommation humaine. L'objectif à long terme pour tous devrait être le respect des normes qui ont été adoptées avec succès dans les pays à revenu élevé. Toutefois, dans de nombreuses régions du monde, l'eau est souvent impropre à la consommation et l'établissement et même l'atteinte de standard provisoires plus faibles, se traduirait déjà par des améliorations significatives de la santé pour tous. En revanche, le niveau élevé d'investissement pour atteindre

les meilleures normes internationales dans les pays où l'approvisionnement en eau est actuellement intermittent et où de nombreuses personnes ne bénéficient d'aucun service public aurait des avantages supplémentaires pour la santé de quelques-uns au détriment de beaucoup d'autres. Cela ralentirait les progrès vers la réalisation des DHEA. C'est pourquoi les dérogations locales temporaires aux normes ou, de manière plus appropriée, l'adoption de normes provisoires réalisables (jalons) constituent une approche commune des autorités responsables de la santé publique. Cette approche est non seulement conforme aux exigences des DHEA, mais elle permet de progresser plus rapidement vers un meilleur service pour tous.

Les directives de l'OMS elles-mêmes suggèrent cette approche, bien consciente que la fixation d'un "standard par excellence" mondial encouragera le non-respect. Il est recommandé aux pays souverains d'établir des normes de qualité de l'eau réalistes et de bonnes pratiques de gestion de la qualité de l'eau, par la formulation et la mise en œuvre de plans de gestion de la sécurité sanitaire de l'eau. Ces plans commencent par l'établissement d'objectifs sanitaires acceptables (voir l'annexe A).

7.9 CONTINUITÉ DE L'APPROVISIONNEMENT

Dans de nombreux pays à faible revenu et dans certains pays à revenu intermédiaire, il est courant de rationner l'approvisionnement en eau en fonction du nombre d'heures d'approvisionnement dans l'ordre des sections des systèmes d'approvisionnement en eau par canalisation. Du point de vue systémique, cela peut avoir deux effets négatifs. Les approvisionnements rationnés nécessitent la dépressurisation et la mise sous pression des conduites d'eau dans le réseau de distribution. L'une des conséquences de cette pratique est que les tuyaux se détériorent plus rapidement, ce qui les rend plus vulnérables aux éclats, à l'augmentation des fuites et aux pertes plus importantes dues à l'eau non génératrice de revenus. Une autre conséquence est que pendant des périodes de temps donnés, il n'y a pas de pression ou il y a une pression négative dans le système, de sorte qu'il peut y avoir infiltration du système par de l'eau contaminée. Du point de vue de l'utilisateur d'eau, outre les risques pour la santé et le manque de fiabilité de l'accès, des coûts supplémentaires sont encourus car les usagers doivent se doter d'une capacité de stockage locale (privée ou communale).

Ces deux conséquences ont des répercussions sur les DHEA en ce qui concerne les critères de disponibilité, de sûreté et d'abordabilité. Plus important encore, toutefois, cette pratique amorce une spirale descendante du service et a des répercussions importantes sur la demande en ressources en eau. La spirale descendante se traduit par un service régressif et la perte du droit de l'homme pour les personnes affectées. La réalisation d'un approvisionnement continu (appelé approvisionnement 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7) dans l'État du Karnataka en Inde a entraîné une diminution des besoins en eau de source, même si l'ensemble de la population bénéficie désormais d'un approvisionnement continu et sûr¹⁵. Cela a d'importantes répercussions sur l'investissement, car il n'est pas nécessaire de disposer d'une source d'eau et d'une capacité de traitement supplémentaires.

Une autre expérience liée à la fiabilité et à la continuité du service, également en provenance de l'Inde, montre comment la dengue, qui était à l'origine une maladie urbaine, s'est étendue à certaines zones rurales en raison de l'introduction de l'approvisionnement en eau par canalisation. Comme le service d'approvisionnement en eau courante était très irrégulier et intermittent, les gens ont commencé à stocker l'eau beaucoup plus intensément que lorsqu'ils recueillaient l'eau des puits, créant ainsi les lieux de reproduction nécessaires pour les moustiques vecteurs de la dengue. En conséquence de cette situation, la transmission de la maladie s'est progressivement étendue à certaines régions rurales de l'Inde.

Bien que l'approvisionnement 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 soit considéré comme faisant partie du respect de l'exigence de la continuité de l'approvisionnement (qui peut également être assurée par le stockage local), la continuité de la pression est essentielle pour éviter la détérioration du système, la baisse du niveau de service et la contamination.

¹⁵ Le projet d'amélioration du secteur de l'eau urbaine de Karnataka. L'approvisionnement en eau 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 est réalisable. Note de terrain du Programme d'approvisionnement en eau et d'assainissement de la Banque mondiale, Septembre 2010. https://www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/WSP_Karnataka-water-supply.pdf,

© Quin Stevenson/unsplash.com



Annexe A : Contexte et contenu des droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement

RÉSUMÉ

La présente annexe se penche sur les DHEA dans le contexte des défis mondiaux et nationaux actuels en matière d'eau potable et d'assainissement et de leurs dimensions de santé publique. Elle explique les principes du cadre des droits de l'homme et présente un bref aperçu des événements qui ont conduit à l'adoption des résolutions sur les droits de l'homme en 2010. Elle introduit le concept de réalisation progressive et se termine par une tentative de démystifier les questions entourant les DHEA et de clarifier les idées reçues courantes.

A.1 AMPLEUR DES DÉFIS MONDIAUX EN MATIÈRE D'EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT

La situation mondiale de l'accès des populations à l'eau potable et à l'assainissement est l'une des questions de développement les mieux suivies et analysées dans le monde. Une longue histoire de suivi (qui a commencé après la Conférence des Nations Unies sur l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement à Mar del Plata, en Argentine, en 1977) a débouché sur une focalisation de l'attention sur des indicateurs mondiaux spécifiques pendant la période des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) avec des objectifs en matière d'eau et d'assainissement convenus au niveau international. Ces cibles et indicateurs des OMD laissent une grande marge d'amélioration. Cependant, la méthodologie des enquêtes auprès des ménages représentatives au niveau national qui comprennent des questions sur l'accès et l'utilisation de sources améliorées d'eau potable et d'installations sanitaires améliorées a fourni, au moins, un aperçu actualisé au niveau mondial de la situation et du progrès en ce qui concerne le nombre de personnes n'ayant pas accès à ces sources et installations.

Nous savons donc qu'en 2015, environ 663 millions de personnes dans le monde n'avaient pas accès à des sources améliorées d'eau potable et environ 2,4 milliards de personnes n'avaient pas accès à des installations sanitaires améliorées (UNICEF et OMS 2015). L'approche de l'enquête sur les ménages permet la désagrégation des données entre les régions et entre les populations rurales et urbaines. Elle permet également d'attribuer les niveaux d'accès à l'eau et à l'assainissement aux quintiles de richesse¹⁶ des populations nationales. Cette désagrégation révèle, par exemple, d'importants écarts régionaux (en 2013, environ 325 millions des 748 millions de personnes n'ayant pas accès à des sources améliorées d'eau vivaient en Afrique au sud du Sahara). Plus d'un milliard de personnes continuent de pratiquer la défécation à l'air libre, principalement dans le sous-continent sud-asiatique et en Afrique au sud du Sahara. Pourtant, nous savons aussi qu'entre 1990 et 2013, environ 2,3 milliards de personnes dans le monde ont eu accès à des sources améliorées d'eau potable, et qu'en 2013, 56% de la population mondiale a bénéficié d'un raccordement à l'eau courante sur place (OMS/UNICEF 2014).

Les indicateurs mesurés n'abordent pas entièrement les qualificatifs contenus dans la définition des cibles des OMD, tels que la durabilité de l'accès à l'eau potable et la sûreté de l'eau potable. Des sources améliorées d'eau potable ne constituent pas un indicateur précis de la qualité de l'eau en fonction des caractéristiques techniques. Les extrapolations d'un nombre limité d'études nationales (les Évaluations Rapides de la Qualité de l'Eau Potable - RADWQs¹⁷) indiquent qu'un groupe beaucoup plus important que les 663 millions de personnes n'ayant pas

¹⁶Les quintiles de richesse représentent 20% des segments d'une population indexés en fonction de leur richesse relative. L'analyse du quintile de richesse est un outil d'évaluation de l'équité (concept subjectif), mais pas nécessairement de l'égalité (concept juridique).

¹⁷[http://www.wssinfo.org/documents/?tx_displaycontroller\[type\]=water_quality_reports](http://www.wssinfo.org/documents/?tx_displaycontroller[type]=water_quality_reports).

accès à des sources améliorées à la fin de la période couverte par les OMD n'a pas accès à l'eau potable. Dans le monde entier, on estime que ce groupe compte entre 2 et 4 milliards de personnes (Onda *et al.* 2012). En 2014, une évaluation globale basée sur la modélisation multi-niveaux, appliquée à 319 études publiées entre 1990 et 2013, a estimé que 1,8 milliard de personnes utilisent une source d'eau potable contaminée par des matières fécales (Bain *et al.* 2014). Pour d'autres paramètres, tels que la fiabilité ou l'abordabilité, il n'existait ni objectifs mondiaux ni indicateurs mondiaux pendant la période couverte par les OMD. Il est probable que cela change lorsque les ODD entreront en vigueur. De même, la collecte et l'analyse des données par le biais d'une approche fondée sur les droits humains changera notre compréhension de la situation mondiale en ce qui concerne l'accès à l'eau potable.

Les ensembles de données nationales utilisés par le Programme Commun OMS/UNICEF de Suivi de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement (JMP) proviennent des bureaux nationaux de statistiques et montrent généralement d'importants écarts dans l'accès à des sources et installations améliorées entre les différentes régions d'un territoire national, ainsi que d'importantes inégalités lorsqu'on rapproche les données sur l'accès aux données sur l'état de la richesse. Les causes sous-jacentes, qui sont susceptibles d'inclure des formes de discrimination, ne sont pas révélées par ces ensembles de données.

Les ensembles de données nationales présentent souvent des incohérences, selon la personne ou l'institution qui collecte les données, dans quel but et comment les paramètres sont définis et mesurés. Les informations fournies par les services publics, souvent destinées à tenir un inventaire des infrastructures pour gérer leurs actifs, peuvent être difficiles à concilier avec les informations provenant des enquêtes auprès des ménages menées par les bureaux nationaux de statistiques sur l'accès et l'utilisation. De nombreux pays ne disposent pas d'informations complètes sur la qualité de l'eau potable et si c'est le cas, c'est souvent pour des types d'approvisionnement spécifiques. Dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, la surveillance par les organismes de régulation est généralement confinée aux milieux urbains formels. La comparaison d'ensembles de données provenant de différents pays est entravée par des différences dans les définitions ou des interprétations différentes des définitions des indicateurs utilisés.

Il est important de noter qu'à quelques exceptions près, aucune des approches de suivi et de surveillance n'inclut d'indicateurs pour les principes fondamentaux des droits de l'homme, l'égalité et la non-discrimination.

Pour que les pays soient tenus responsables des progrès accomplis dans la mise en œuvre des DHEA, un renforcement substantiel des capacités nationales de suivi et de surveillance sera nécessaire, afin d'en élargir la portée et d'assurer la cohérence et l'uniformité dans l'application de tous les critères des DHEA. Cela nécessitera un processus d'harmonisation des méthodes et des procédures et le suivi d'indicateurs pour tous les facteurs d'inégalité, et pas seulement le statut économique, afin de révéler les causes fondamentales des inégalités et de la discrimination.

La fourniture de l'accès à l'eau potable salubre et propre et à l'assainissement de base prend ses racines dans la pensée de santé publique du 19^e siècle. Dans la seconde moitié du XX^e siècle, les perceptions se sont élargies pour considérer l'eau et l'assainissement comme des besoins fondamentaux et comme des moteurs du développement. Les analyses économiques des investissements dans l'approvisionnement en eau courante et l'assainissement sur place ou à domicile indiquent des avantages pour la santé publique, mais elles mettent surtout en évidence les gains découlant de la réduction des coûts d'opportunité liés à la récupération de l'eau sur de grandes distances (Hutton *et al.* 2007).

Encadré A.1 : Les faits les plus récents sur le poids des maladies d'origine hydrique

Les estimations récentes de l'Organisation Mondiale de la Santé ("Prüss-Ustün *et al.* 2014") du poids des maladies diarrhéiques imputables au manque d'accès aux services eau, assainissement et hygiène, ou à leur mauvaise qualité, montrent une baisse significative par rapport aux estimations précédentes. Tout porte à croire que le nombre de décès dus aux maladies diarrhéiques a considérablement diminué depuis 2004 en raison de l'amélioration de leur gestion (en particulier l'utilisation de la thérapie de réhydratation orale) et de l'élargissement de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement de base. Auparavant, l'OMS et l'UNICEF (OMS 2013) ont signalé que le nombre de décès dus aux maladies diarrhéiques chez les enfants de moins de cinq ans a diminué de plus de 50 % entre 2000 et 2011 (la dernière estimation de la mortalité annuelle des enfants de moins de cinq ans est de 645 000. Ces chiffres résultent des efforts déployés pour suivre les progrès accomplis dans la réalisation de l'ODD 4 sur la réduction de la mortalité des enfants de moins de cinq ans.

(voir suite)

Encadré A.1 : Les faits les plus récents sur le poids des maladies d'origine hydrique (suite)

L'analyse des taux d'exposition et des voies d'exposition s'est concentrée sur les pays à revenu faible et moyen, où l'on estime qu'en 2012, 502 000 décès dus à des maladies diarrhéiques étaient associés à une eau potable inadéquate et 280 000 à un assainissement inadéquat, sur un total de un million et demie de décès dus à des maladies diarrhéiques cette année-là. En outre, on estime que 297 000 décès auraient pu être évités par la promotion de l'hygiène des mains, bien que la signification statistique de cette estimation soit moins importante.

Ensemble, après élaboration statistique excluant le double comptage associé au chevauchement entre les deux fractions attribuables, le nombre de décès attribuables à l'eau potable et à l'assainissement inappropriés en 2012 est estimé à 685 000. Ce chiffre ne comprend pas les maladies infectieuses d'origine hydrique autres que les maladies diarrhéiques, les autres maladies dues au manque d'eau (c'est-à-dire les maladies associées à l'assainissement), les maladies d'origine hydrique ou vectorielle liées à l'eau, ni l'impact de l'entéropathie environnementale et de la malnutrition associée causée par des infections intestinales répétées ou permanentes liées à l'eau. Les analyses visant à actualiser le nombre total de décès imputables à la mauvaise qualité de l'eau potable, de l'assainissement et de l'hygiène sont toujours en cours. Les estimations publiées par l'OMS en 2004 donnaient un chiffre de 3,4 millions de décès par an.

Réparti par région (en se concentrant uniquement sur les pays à revenu faible et intermédiaire), il est clair que tant en termes de mortalité annuelle (nombre de décès par an) qu'en termes de charge de morbidité (jours de vie perdus en raison de décès prématurés et de jours de vie en bonne santé perdus, exprimés en années de vie ajustées sur l'incapacité ou AVCI), l'Afrique au sud du Sahara continue de porter la plus grande charge en termes absolus et relatifs, suivie de l'Asie du Sud et du Sud-Est et de la région de la Méditerranée orientale en troisième position.

Sources : Prüss-Ustün *et al.* 2014. OMS (2013).

Pourtant, dans une majorité de pays, le résultat final des efforts en matière d'eau, assainissement et hygiène, à la fois en termes d'objectifs et d'indicateurs, et tel que reflété par les cadres réglementaires et institutionnels pour la gestion de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement, reste la protection et la promotion de la santé publique. Les statistiques les plus récentes produites par l'OMS sont présentées dans l'encadré A.1.

Aujourd'hui, un nouvel argument a été ajouté à l'impératif de fournir une couverture universelle des services d'eau potable et d'assainissement. En 2010, les Nations Unies ont reconnu l'accès aux services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement comme un droit distinct dans la Charte Internationale des Droits de l'Homme. Cette reconnaissance confirme ce droit comme étant dérivé du droit à un niveau de vie adéquat et inextricablement lié au droit au meilleur état de santé physique et mentale possible, ainsi qu'au droit à la vie et à la dignité humaine.

Pour comprendre l'importance de ce développement pour les gouvernements et, dans le contexte particulier de ce manuel, pour les praticiens de l'eau potable et de l'assainissement tels que définis au chapitre 1, cette annexe contient une explication du cadre des droits de l'homme et de l'approche du développement fondée sur les droits de l'homme.

A.2 QU'EST-CE QUE LE CADRE DES DROITS DE L'HOMME ?

Le cadre des droits de l'homme a vu le jour sous les auspices des Nations Unies à la suite de la Seconde Guerre Mondiale avec l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948. Les traités qui font partie de ce cadre sont des instruments internationaux juridiquement contraignants pour lutter contre l'inégalité et la discrimination. Les droits de l'homme universels et égalitaires sont divisés en (1) droits civils et politiques et en (2) droits économiques, sociaux et culturels, chacun étant régi par un traité international contraignant connu sous le nom de Pacte. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été rédigé en 1954 et est entré en vigueur en 1966. En 2013, elle comptait plus de 160 parties : des gouvernements qui ont soit signé soit signé et ratifié le Pacte. Il inclut le droit à un niveau de vie adéquat, avec une référence explicite à l'alimentation, à l'habillement et au logement.

Un processus de négociations, dirigé par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU (anciennement la Commission des droits de l'homme de l'ONU), vise à rendre plus explicite la portée et l'orientation des droits énoncés dans le Pacte. Par l'adoption, en 2003, de l'Observation générale 15 sur le droit à l'eau, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a réinterprété le Pacte sous sa responsabilité pour y inclure le droit à l'eau¹⁸. Cette position a maintenant été réaffirmée par l'adoption de résolutions par l'Assemblée Générale des Nations Unies et le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies en 2010, qui ont étendu la formulation à l'assainissement (voir encadré A.2).

Les gouvernements des États membres de l'ONU ont le devoir de respecter les obligations en matière de droits de l'homme : respecter, protéger et réaliser les droits. Cela n'implique pas nécessairement la participation directe de l'État dans les actions requises (dans le cas de l'eau et de l'assainissement : la fourniture de services adéquats); les gouvernements devraient plutôt créer les conditions qui permettent à toute une série d'acteurs d'apporter leur contribution à la pleine réalisation des droits. Cela comprend la création d'un cadre juridique national, la mise en place d'une institution ou de dispositions institutionnelles pour coordonner et suivre les actions en matière de droits de l'homme, des campagnes de sensibilisation du public expliquant la nature et les limites des droits de l'homme aux titulaires de droits et la promotion de programmes d'éducation et de formation supplémentaires visant à préparer les professionnels de l'eau et de l'assainissement à intégrer les critères et principes des droits de l'homme dans leur routine quotidienne.

Encadré A.2 : Extraits des résolutions de l'ONU sur le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement.

Résolution 64/292 de l'Assemblée Générale des Nations Unies (28 Juillet 2010) "... reconnaît que le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit de l'homme, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme...". Elle reconnaît "... l'engagement du Conseil des droits de l'homme en faveur de l'eau et de l'assainissement" et réitère "... l'engagement des nations à réduire de moitié, d'ici 2015, la proportion de personnes sans accès durable à l'eau potable et à l'assainissement de base", comme l'une des cibles des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

La résolution A/HRC/RES/18/18/1 adoptée par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (28 septembre 2010) rappelle la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies et affirme que "... le droit à l'eau potable et à l'assainissement découle du droit à un niveau de vie adéquat et est inextricablement lié au droit au meilleur état de santé physique et mentale possible, ainsi qu'au droit à la vie et à la dignité humaine", et réaffirme que "... les États ont la responsabilité première d'assurer la pleine réalisation de tous les droits de l'homme, et que la délégation de la fourniture d'eau potable et/ou de services d'assainissement à un tiers ne dispense pas l'État de ses obligations en matière de droits de l'homme".

Sources: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292 et <http://www.ohchr.org/ENG/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/Resolutions.aspx>.

Dans ce contexte, le rôle de ceux qui fournissent ou réglementent les services d'eau potable et d'assainissement peut couvrir des objectifs multiples :

- des actions visant à garantir que les critères et principes des droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement sont effectivement pris en compte ;
- le suivi et la surveillance de l'impact de ces actions, en particulier sur la réduction des inégalités et de la discrimination ; et
- l'évaluation des éléments proposés par les politiques, la législation et la régulation fondées sur les droits de l'homme, de sorte que le retour d'information aux autorités contribue à maximiser l'impact prévu sur les critères et les principes des droits de l'homme, en tenant dûment compte des difficultés et des obstacles à la prestation quotidienne des services, qui peuvent être créés par inadvertance.

¹⁸Comité des Droits Économiques, Sociaux et Culturels, Observation Générale 15, le droit à l'eau (vingt-neuvième session, 2003), Document E/C.12/2002/11 de l'ONU (2002), réimprimé dans la Compilation des Observations Générales et des Recommandations Générales Adoptées par les Organes du Traité des Droits de l'Homme, Document HRI/GEN/1/Rev.6, p. 105 de l'ONU (2003).

Les droits de l'homme sont une pierre angulaire des politiques publiques, et les droits économiques, sociaux et culturels sont de plus en plus considérés comme aussi importants que les droits civils et politiques. La pauvreté va généralement de pair avec l'inégalité et la discrimination. Les droits de l'homme influent de plus en plus sur les politiques de coopération internationale et de développement, notamment par le biais de ce qu'on appelle l'approche du développement fondée sur les droits. Tout en ajoutant des arguments juridiques et moraux à l'aide au développement, les droits de l'homme soulèvent également la question de la limitation des ressources des gouvernements bénéficiaires pour qu'ils respectent, protègent et réalisent pleinement les droits conformément à leurs obligations.

Il est clair qu'en adoptant une approche qui embrasse pleinement les principes qui sous-tendent les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement, les prestataires de services devront également tenir compte des implications en termes de ressources. Ils devront inclure un nouvel ensemble de critères dans leurs processus décisionnels pour l'allocation des ressources. Leur rôle dans la promotion de l'approche fondée sur les droits de l'homme au sein du partenariat est double : l'évaluation et les conseils déjà mentionnés sur les politiques, la législation et la régulation proposées par les autorités nationales et locales, ainsi que l'information effective de leurs clients, les titulaires de droits, sur la nature, la portée et le contenu de leurs droits dans le contexte du cadre.

A.3 BREF APERÇU DES ÉVÉNEMENTS AYANT CONDUIT À L'ADOPTION DES RÉOLUTIONS DE L'ONU EN 2010

Les principaux événements marquants qui ont conduit aux résolutions de l'ONU reconnaissant les droits à l'eau potable et à l'assainissement ont été mentionnés dans la section précédente. Pour mieux comprendre la raison d'être de ce processus, le calendrier des événements et les implications actuelles de ces résolutions, il est utile de fournir une perspective historique un peu plus détaillée.

Les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement n'étaient pas explicitement inclus dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, négocié dans les années 1950 et 1960 et adopté en 1966. Une nouvelle prise de conscience des menaces potentielles pour l'approvisionnement en eau potable et de la contribution d'un mauvais assainissement à la diminution des quantités d'eau de bonne qualité, a conduit les Nations Unies à déclarer les années 1980, la Décennie Internationale de l'Approvisionnement en Eau Potable et de l'Assainissement, avec l'objectif ambitieux de parvenir à une couverture universelle d'ici 1990. Alors que la Conférence de Mar del Plata de 1977 a fait référence à la nécessité d'établir le droit à l'eau, aucun indicateur pertinent n'avait été inclus dans le suivi de la Décennie. Plusieurs changements de mentalité ont eu lieu au cours de la Décennie, ouvrant la voie à la reconnaissance de l'eau potable et de l'assainissement en tant que droit de l'homme 20 ans plus tard :

- un changement d'orientation, passant d'une compréhension purement axée sur le fait que les défis rencontrés sont liés aux infrastructures, à une perspective globale sur les plans économique, social, institutionnel et de la gouvernance ;
- un changement de mentalité relativement à l'eau et à l'assainissement du fait qu'ils soient considérés en tant que question sectorielle de santé publique au fait qu'ils soient considérés comme une question de développement intersectoriel à dimensions multiples ;
- un changement dans la perception de l'eau potable et de l'assainissement, du fait qu'ils soient considérés comme deux questions inextricablement liées, à une reconnaissance du fait qu'il s'agit de questions à part entière partageant certains déterminants et impacts. L'amalgamation de l'eau potable et de l'assainissement s'est finalement faite au détriment de l'assainissement, comme le souligne le fait que l'assainissement n'a même pas été pris en compte dans la formulation initiale des cibles des OMD, ni dans les premières tentatives de formaliser le droit humain à l'eau.

Alors que la population mondiale est passée à plus de 6 milliards au tournant du millénaire, la première étape concrète vers la reconnaissance de l'eau potable et de l'assainissement comme un droit de l'homme a été l'adoption, en 2003, par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC) de l'Observation Générale 15 sur le « droit à l'eau ». Le CDESC est l'organe conventionnel chargé de suivre le respect du Pacte international par les États. Ses Observations Générales sont des interprétations faisant autorité du Pacte. L'Observation Générale 15 indique que le « droit à l'eau » est implicite dans l'article 11 du Pacte, qui confirme le droit à un niveau de vie suffisant. L'assainissement a été considéré comme faisant partie du « droit à l'eau » dans le projet de directives des Nations Unies de 2006 sur le « droit à l'eau potable et à l'assainissement ». En

2010, le CDESC a réaffirmé l'inclusion de l'assainissement dans cette interprétation et a établi les liens avec les droits à un logement convenable, à la santé et à la vie. Ceci a été rapidement suivi par l'adoption des résolutions de l'ONU la même année, ce qui a permis aux États membres de l'ONU de reconnaître sans équivoque les droits à l'eau potable et à l'assainissement.

A.4 LA RÉALISATION PROGRESSIVE ET SES IMPLICATIONS

L'expression "réalisation progressive" renvoie au principe selon lequel les États, en tant que responsables, sont tenus d'agir au mieux de leurs capacités pour maximiser les progrès vers une situation où l'ensemble de la population jouit des droits de l'homme sans inégalités ni discrimination. Il figure à l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui fait obligation à chaque partie « ... de prendre des mesures (...) au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement la pleine réalisation des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier par l'adoption de mesures législatives ».

Dans le contexte des DHEA, ce concept reconnaît que l'objectif ultime de la couverture universelle ne peut être atteint du jour au lendemain. Pourtant, les États ont l'obligation de démontrer des progrès tangibles sur tous les critères et principes. La réalisation progressive exclut les mesures délibérément régressives (telles que celles qui peuvent être envisagées dans le cadre d'un programme d'austérité en période de crise financière ou économique) qui empêchent l'extension progressive du droit à tous, en particulier celles qui contribuent à creuser davantage les inégalités. Lorsque les contraintes en matière de ressources limitent sérieusement la capacité d'un État, des mesures spéciales peuvent être nécessaires pour assurer, au moins, des niveaux minimums essentiels dans l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement, comme des programmes ciblant les plus vulnérables ou ceux qui font l'objet de discrimination.

Dans son rapport de 2013 au Conseil des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement lie les principes de réalisation progressive et de non-régression à la durabilité de l'extension et à l'amélioration de la prestation de services (voir chapitre 3). L'intégration explicite des objectifs, standards et normes des droits de l'homme dans les politiques de l'eau potable et de l'assainissement sera un amortisseur efficace de la régression en période de crise (Albuquerque 2013).

Il est intéressant de noter que l'orientation sur certains paramètres critiques de l'eau potable, tels que la qualité de l'eau potable, a évolué selon le principe de la réalisation progressive, même si le terme en tant que tel n'est pas utilisé. Les Directives de l'OMS pour la qualité de l'eau potable (OMS 2011a) ont adopté une approche intégrée d'évaluation et de gestion des risques qui permet aux États membres de l'OMS d'adopter progressivement des objectifs sanitaires politiquement et socialement acceptables (voir encadré A.3).

A.5 DÉMYSTIFIER LES DROITS DE L'HOMME À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT

Malgré la puissante campagne de communication de la première Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement, Catarina de Albuquerque, plusieurs idées reçues et malentendus persistent sur les questions de ce que les droits impliquent et de ce qu'ils n'impliquent pas.

Le concept fondamental de la réalisation progressive a été expliqué dans la sous-section précédente. Parmi les autres questions fréquemment soulevées, mentionnons les suivantes :

Dans le contexte des DHEA, les États doivent-ils fournir gratuitement des services d'eau et d'assainissement à leur population ?

Non, les DHEA n'impliquent pas la gratuité des services d'eau et d'assainissement. La formulation des droits se réfère à l'abordabilité, ce qui signifie que les gens devraient contribuer raisonnablement dans la limite de leurs moyens, financièrement ou en nature. Pour ceux dont les droits sont menacés par leur incapacité à contribuer, les gouvernements doivent créer des mécanismes de facilitation. Les contributions en échange de services d'eau et d'assainissement ne doivent pas se faire au détriment de la jouissance d'autres droits (c'est-à-dire que l'abordabilité est relative à la capacité d'acheter d'autres biens et services essentiels dans le cadre général des droits de l'homme).

Les DHEA excluent-ils la prestation de services privés ?

Non, le cadre des droits de l'homme ne prescrit aucun modèle organisationnel particulier de prestation de services. Les États, en tant que responsables, doivent garantir l'accès pour tous et mettre en place un cadre

Contexte et contenu des droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement

réglementaire adéquat, y compris des procédures efficaces de suivi, de surveillance et de plainte, qui empêchent les acteurs publics et privés de commettre des violations des droits de l'homme.

Existe-t-il une relation hiérarchique entre le droit à l'eau et le droit à l'assainissement ?

Non, les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement ont un statut égal. La récente adoption (2015) de la Résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies reconnaissant les deux droits en tant que droits distincts mais interdépendants réaffirme ceci : l'accès à l'eau potable et à l'assainissement sûrs et abordables est crucial pour la qualité de vie, la santé et la dignité. Le manque d'assainissement adéquat est une cause majeure de contamination des sources d'eau potable. Pour réduire le poids des maladies d'origine hydrique et des maladies liées à l'absence de l'eau, il faut agir pour améliorer à la fois l'eau potable et les services d'assainissement. L'eau n'est pas nécessairement un élément d'un système d'assainissement efficace, mais l'eau salubre est essentielle à des fins domestiques, incluant la boisson, la cuisine, le lavage et l'hygiène.

Est-ce que tout le monde (même ceux qui vivent dans des régions éloignées) a droit à l'eau courante et à une toilette à chasse d'eau raccordée à un réseau d'égouts ?

Non, les États doivent veiller à ce que les services respectent les critères et principes des droits de l'homme, mais il est reconnu que les technologies utilisées dans la fourniture de l'eau et de l'assainissement sont contextuelles.

Encadré A.3 : Plans de Gestion de la Sécurité Sanitaire de l'Eau (PGSSE)

Les Directives de l'OMS sur la Qualité de l'Eau Potable reposent sur le concept d'évaluation et de gestion intégrée des risques tout au long de la chaîne des événements, depuis la collecte de l'eau destinée à la consommation à partir d'une source jusqu'à sa livraison au consommateur. Ce concept est rendu opérationnel par le biais de plans de gestion de la sécurité sanitaire de l'eau. Les principaux objectifs d'un PGSSE en matière de bonnes pratiques d'approvisionnement en eau potable sont la prévention ou la minimisation de la contamination des eaux de source, la réduction ou l'élimination des contaminants par des procédés de traitement et la prévention de la contamination pendant le stockage, la distribution et la manipulation de l'eau potable. Ces objectifs s'appliquent à la fois aux grands systèmes d'approvisionnement en eau potable par canalisation, aux petits systèmes d'approvisionnement communautaire et aux systèmes domestiques. Un PGSSE comporte trois composantes guidées par des objectifs basés sur la santé :

- (1) *une évaluation du système* pour déterminer si la chaîne d'approvisionnement en eau potable (jusqu'au point de consommation) dans son ensemble peut fournir de l'eau d'une qualité qui réponde aux objectifs fixés. Cela inclut également l'évaluation des critères de conception des nouveaux systèmes ;
- (2) des moyens appropriés de *suivi opérationnel* pour chacune des mesures de contrôle identifiées comme faisant partie d'un ensemble collectif et supplémentaire de gestion des risques, afin de s'assurer que tout écart par rapport aux performances requises est détecté en temps utile ;
- (3) *des plans de gestion et de communication* décrivant les mesures à prendre pendant l'exploitation normale ou aux moments où surviennent des incidents, et documentant l'évaluation du système à toutes les étapes, pour tous les aspects et dans toutes les conditions.

Cette approche d'évaluation et de gestion des risques vise à atteindre des objectifs en matière de santé, une mesure subjective déterminée par le poids des maladies locales liées à l'eau, par les capacités locales à les prévenir et/ou les contrôler, et par l'acceptabilité sociale ou politique des options de seuil d'incidence des maladies. Comme dans le cas des DHEA, on s'attend à ce que les praticiens progressent graduellement vers des standards plus élevés et de meilleures pratiques liées à des risques moins élevés acceptables pour la santé. L'établissement d'objectifs en matière de santé exige (et, par conséquent, stimule) une collaboration efficace entre les praticiens de l'eau et les professionnels de la santé publique. En l'absence d'objectifs sanitaires convenus, les praticiens doivent, au minimum, chercher à établir des paramètres microbiologiques, chimiques et physiques de base qui indiquent la qualité de l'eau par rapport aux risques pour la santé publique.

En lien avec ces objectifs, ils doivent élaborer des standards de qualité de l'eau et des règles de bonnes pratiques qui correspondent à la réalité socio-économique courante. Les valeurs indicatives recommandées à l'échelle mondiale pour les contaminants et polluants (micro)-biologiques, chimiques et physiques restent en place comme objectif ultime. La réalisation de cet objectif est un processus progressif dans lequel les gouvernements améliorent les objectifs, les standards, les normes et les procédures en matière de santé en fonction de leur développement socio-économique. L'instrument de mise en œuvre de ce processus est le plan de sûreté de l'eau.

Source: OMS 2011a.

Droits de l'Homme à l'Eau Potable et à l'Assainissement

Les États disposent donc d'une marge d'appréciation pour promouvoir des mesures et assurer les services les mieux adaptés aux circonstances locales.

Est-ce que 20 litres d'eau potable salubre et propre est suffisant pour la pleine réalisation du droit à l'eau ?

Non, 20 litres par personne et par jour ne suffisent pas à éliminer les risques pour la santé associés à un accès insuffisant à l'eau. La pleine réalisation du droit exige au moins 50 à 100 litres par personne et par jour (voir tableau 3.1 ; OMS 2003).

Annexe B : Les objectifs de développement durable

B.1 INTRODUCTION

En septembre 2015, lors d'une session extraordinaire de l'Assemblée Générale des Nations Unies, les chefs d'État ont adopté la proposition d'un nouvel ensemble d'objectifs internationaux de développement, les Objectifs de Développement Durable (ODD). Le cadre des ODD se compose de 17 objectifs, avec 169 cibles (s'appuyant sur les OMD qui ont régi la planification et la mise en œuvre du développement entre 2000 et 2015). Les ODD vont au-delà des OMD en termes d'ambition, de portée et d'esprit : ils embrassent l'universalité (ils fixent des objectifs similaires pour les pays à revenu élevé, moyen et faible, et visent à « ne laisser personne derrière ») ; ils abordent les trois piliers de la durabilité (les aspects économiques, sociaux et environnementaux) ; et ils sont orientés vers la transformation plutôt que vers le progrès.

Un objectif dédié à l'eau et à l'assainissement fait partie de ce cadre : l'ODD6 « Assurer la disponibilité et la gestion durable de l'eau et de l'assainissement pour tous ». Cet objectif couvre toutes les questions relatives à l'eau et à l'assainissement, et pas seulement l'eau potable et l'assainissement, comme l'a fait la cible 7C des OMD. Cette approche globale souligne l'importance croissante de la rareté de l'eau, les préoccupations concernant la qualité de l'eau et la concurrence entre différents secteurs vis-à-vis des sources d'eau. Le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement était le seul droit de l'homme spécifiquement mentionné dans le rapport du Secrétaire Général de l'ONU soutenant les propositions des ODD¹⁹. Les critères relatifs aux droits de l'homme recoupent de manière importante les indicateurs des cibles 1, 2 et 3 de l'ODD6.

B.2 OBJECTIF 6 DE DÉVELOPPEMENT DURABLE : GARANTIR L'ACCES DE TOUS À L'EAU ET À L'ASSAINISSEMENT ET ASSURER UNE GESTION DURABLE DES RESSOURCES EN EAU

- 6.1 D'ici à 2030, assurer l'accès universel et équitable à l'eau potable, à un coût abordable.
- 6.2 D'ici à 2030, assurer l'accès de tous, dans des conditions équitables, à des services d'assainissement et d'hygiène adéquats et mettre fin à la défécation en plein air, en accordant une attention particulière aux besoins des femmes et des filles et des personnes en situation vulnérable.
- 6.3 D'ici à 2030, améliorer la qualité de l'eau en réduisant la pollution, en éliminant l'immersion de déchets et en réduisant au minimum les émissions de produits chimiques et de matières dangereuses, en diminuant de moitié la proportion d'eaux usées non traitées et en augmentant considérablement à l'échelle mondiale le recyclage et la réutilisation sans danger de l'eau.

¹⁹ONU (2014). La voie de la dignité d'ici 2030 : mettre fin à la pauvreté, transformer toutes les vies et protéger la planète. <https://sustainabledevelopment.un.org/majorgroups/post2015/synthesisreportreport>

- 6.4 D'ici à 2030, augmenter considérablement l'utilisation rationnelle des ressources en eau dans tous les secteurs et garantir la viabilité des retraits et de l'approvisionnement en eau douce afin de tenir compte de la pénurie d'eau et de réduire nettement le nombre de personnes qui souffrent du manque d'eau.
- 6.5 D'ici à 2030, mettre en œuvre une gestion intégrée des ressources en eau à tous les niveaux, y compris au moyen de la coopération transfrontière selon qu'il convient.
- 6.6 D'ici à 2020, protéger et restaurer les écosystèmes liés à l'eau, notamment les montagnes, les forêts, les zones humides, les rivières, les aquifères et les lacs.
- 6a D'ici à 2030, développer la coopération internationale et l'appui au renforcement des capacités des pays en développement en ce qui concerne les activités et programmes relatifs à l'eau et à l'assainissement, y compris la collecte de l'eau, la désalinisation, l'utilisation rationnelle de l'eau, le traitement des eaux usées, le recyclage et les techniques de réutilisation
- 6b Appuyer et renforcer la participation de la population locale à l'amélioration de la gestion de l'eau et de l'assainissement

Dans ce contexte, les points 6.1 à 6.6 représentent les objectifs de résultats et les points 6a et 6b représentent les objectifs des moyens de mise en œuvre.

D'autres ODD traitent également des questions relatives à l'eau, notamment l'ODD11, et l'ODD10 vise à réduire les inégalités entre les pays et à l'intérieur des pays.

B.3 LES INDICATEURS PROPOSÉS

Sous l'égide de l'ONU-Eau, le Programme commun OMS/UNICEF de suivi de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement (JMP) a élaboré des indicateurs pour les cibles 6.1 et 6.2 qui intègrent les progrès technologiques depuis le début des OMD (par exemple, sur la mesure de la qualité de l'eau potable dans le cadre des enquêtes auprès des ménages) et reflètent les critères et principes des droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement.

Il a développé des échelles plus précises tant pour les services d'eau potable que pour les services d'assainissement à domicile, qui font les distinctions suivantes :

ÉCHELLE DE SERVICE D'EAU POTABLE

Niveau	Indicateur
Durable	Pourcentage de la population utilisant une source d'eau potable gérée en toute sécurité qui fonctionne de façon fiable.
De base	Pourcentage de la population utilisant une source améliorée d'eau potable avec un temps total de collecte ne dépassant pas 30 minutes pour un aller-retour, y compris la file d'attente.
Non amélioré	Pourcentage de la population utilisant une source d'eau potable qui n'est pas protégée de manière adéquate contre les contaminations extérieures, en particulier les matières fécales, ou qui n'est pas facile d'accès (plus de 30 minutes de temps de collecte, y compris la file d'attente).
Pas de service	Pourcentage de la population utilisant des eaux de surface (provenant d'une rivière, d'un barrage, d'un lac, d'un étang, d'un ruisseau, d'un conduit ou d'un canal d'irrigation).

ÉCHELLE POUR L'ACCÈS À L'ASSAINISSEMENT À DOMICILE

Durable	Pourcentage de la population utilisant des installations sanitaires gérées en toute sécurité qui fournissent de manière fiable les niveaux de service prévus et qui sont assujetties à une régulation rigoureuse et à un plan vérifié de gestion des risques.
Géré en toute sécurité	Pourcentage de la population utilisant une installation sanitaire de base où les excréta sont éliminés sur site en toute sécurité ou transportés et traités hors site en toute sécurité.
De Base	Pourcentage de la population utilisant une installation sanitaire améliorée non partagée avec d'autres ménages.
Partagée	Pourcentage de la population utilisant une installation sanitaire améliorée non partagée avec d'autres ménages.
Non amélioré	Pourcentage de la population utilisant une installation sanitaire qui ne sépare pas de manière hygiénique, les excréta du contact humain ou qui est partagée avec d'autres ménages.
Aucun service (Défécation à l'air libre)	Pourcentage de la population pratiquant la défécation à l'air libre (dans les buissons, les champs, les plans d'eau ouverts ou autres espaces ouverts).

Des informations supplémentaires sur le suivi de l'eau potable et de l'assainissement peuvent être obtenues sur le site www.wssinfo.org

Références

- C. de Albuquerque (2013). *Rapport de la Rapporteuse Spéciale sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement, relativement aux crises économiques, à l'austérité et à la régression*. Rapport présenté au cours de la 24e session du Conseil des droits de l'homme.
- C. de Albuquerque (2014). *Réaliser les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement*. Un Manuel de la Rapporteuse Spéciale de l'ONU Catarina de Albuquerque, Volumes 1 à 9 : Introduction, Cadres, Financement, Services, Suivi, Justice, Principes, Listes de contrôles et Sources. <http://www.ohchr.org/EN/issues/waterandsanitation/SRWater/pages/handbook.aspx>.
- AquaFed (2010). *The Roles of Governments in Relation to the Different Water Operators with Respect to the Right to Water and Sanitation*. Deuxième partie de la soumission d'AquaFed à l'Expert Indépendant sur la question des obligations en matière de droits de l'homme liées à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement - 26 mars 2010 http://www.aquafed.org/pages/fr/admin/UserFiles/pdf/2010%20CDA_RTWS_Aquafed-3.pdf.
- AquaFed (2015). *Private Operators Delivering Performance for Water Users and Public Authorities. Examples From Across The World* (2ème édition). Paris : Fédération Internationale des Opérateurs Privés d'Eau.
- Bain, R., Cronk, R., Hossain, R., Bonjour, S., Onda, K., Wright, J., Yang, H., Slaymaker, T., Hunter, P., Prüss-Ustün, A. et Bartram, J. (2014). Évaluation globale de l'exposition à la contamination fécale à travers l'eau potable sur la base d'un examen systématique. *Tropical Medicine and International Health* **19** (8): 917–927; doi: 10.1111/tmi.12334.
- Bartram, J., Cronk, R., Montgomery, M., Gordon, B., Neira, M., Kelley, E. et Velleman, Y. (2015). Absence de toilettes et d'eau salubre dans les établissements de soins de santé. *Bulletin de l'Organisation Mondiale de la Santé* **93**: 210; doi:10.2471/BLT.15.154609.
- Chimbari, M.J. (2012). Renforcement de la stratégie de lutte contre la schistosomiase au Zimbabwe : s'appuyer sur les expériences passées. *Journal of Parasitology Research* **2012**; doi 10.1155/2012/353768.
- Chimbari, M.J., Chandiwana, S.K., Ndlela, B. (1993). Mesures de lutte contre la schistosomiase pour les petits systèmes d'irrigation au Zimbabwe. Rapport final sur le suivi du programme d'irrigation de Mushandike. *Rapport OD 128*. Wallingford : Recherche en hydraulique.
- Gouvernement du Zimbabwe (2011). *The Blair VIP Latrine, A Builder's Manual For The Upgradable BVIP Model And A Hand Washing Device*. Comité national d'action pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement en milieu rural. Harare : Gouvernement du Zimbabwe.
- Gupta, J., Ahlers, R. et Ahmed, L. (2010). Le droit humain à l'eau : vers un consensus dans un monde fragmenté. *Review of European Community and International Environmental Law* **19** (3): 294–305. http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/2011/dwq_guidelines/en/.
- Hutton, G., Haller, L. et Bartram, J. (2007). Analyse coûts-avantages globale des interventions en matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement. *Journal of Water and Health* **5** (4): 481–502.
- IWA (2014). *An Avoidable Crisis: Water, Sanitation and Hygiene Human Resource Capacity Gaps in Developing Economies*. Londres : IWA Publishing.
- Kunthy, S. et Catalla, R.N. (2009). *Assainissement Total Piloté par la Communauté au Cambodge : Rapport d'évaluation final*. Phnom. Penh : Ministère du développement rural.
- Morgan, P. (2011). *The Blair VIP toilet*. Manuel pour le modèle BVIP évolutif avec superstructure en spirale et conduite d'aération tubulaire. Harare : Aquama ; Stockholm : Stockholm Environment Institute.
- Muller, H. (2014). L'expérience sud-africaine sur les aspects juridiques, institutionnels et opérationnels des droits à l'eau et à l'assainissement. *At the Confluence (Aquatic Procedia)* **2**: 35–41; doi: 10.1016/j.aqpro.2014.07.006. 2 : 35–41 ; doi : 10.1016/j.aqpro.2014.07.006.
- Onda, K., LoBuglio, J. et Bartram, J. (2012). Accès mondial à l'eau salubre : prise en compte de la qualité de l'eau et de l'impact qui en résulte sur les progrès des OMD. *International Journal of Environmental Research and Public Health* **9** (3): 880–894.

- Prüss-Ustün, A., Bartram, J., Clasen, T., Colford, J., Cumming, O., Curtis, V., Bonjour, S., Dangour, A.D., De France, J., Fewtrell, L., Freeman, M., Gordon, B., Hunter, P.R., Johnston, R.B., Mathers, C., Mäusezahl, D., Medlicott, K., Neira, M., Stocks, M., Wolf, J. et Cairncross, S. (2014). Charge de morbidité due au caractère inapproprié de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène dans les milieux à faible et moyen revenus : analyse rétrospective de données provenant de 145 pays. *Tropical Medicine and International Health* **19** (8): 894–905. doi: 10.1111/tmi.12329.
- Rosenboom, J.-W., Jacks, C., Kov, P., Roberts, M. et Baker, T. (2011). Promotion de l'assainissement au Cambodge. *Waterlines* **30**: 1.
- Rouse, M. (2006). *Sustainable Cost Recovery*. Groupe de spécialistes de la gouvernance institutionnelle et de la régulation et Groupe de spécialistes des statistiques et de l'économie de l'IWA. Document de référence de l'IWA. Londres : IWA Publishing.
- Subbaraman, R. et Murthy, S.L. (2015). Le droit à l'eau dans les bidonvilles de Mumbai en Inde. *Bulletin de l'Organisation mondiale de la santé* **93** : 815–816.
- Trémollet, S., et Hunt, C. (2006). Prise en compte des pauvres dans la régulation du secteur de l'eau. *Notes de travail sur l'approvisionnement en eau et l'assainissement. Note No 11 d'août 2006*. Washington DC : Banque Mondiale. <http://web.worldbank.org/archive/website01021/WEB/IMAGES/WN11.PDF>.
- UNICEF/OMS (2015). *Progrès en matière d'assainissement et d'eau potable - Mise à jour 2015 et évaluation des OMD*. Rapport du Programme commun OMS/UNICEF de suivi. New York : Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Genève : Organisation Mondiale de la Santé.
- WaterLex (2014). *National Human Rights Institutes and Water Governance: Compilation of Good Practices*. Genève : WaterLex.
- OMS (2003). Quantité de l'eau domestique, Niveau de Service et Santé. *Document WHO/SDE/WSH/03.02*. Genève : Organisation Mondiale de la Santé.
- OMS (2006). *Directrices pour l'utilisation sécuritaire des eaux usées, des excréments et des eaux grises dans l'agriculture et l'aquaculture*. Volumes 1 à 4. Genève : Organisation Mondiale de la Santé.
- OMS (2011a). *Directives pour la qualité de l'eau potable* (4e édition). Genève: Organisation Mondiale de la Santé. http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/dwq_guidelines/en/.
- OMS (2011b). Rapport de la 4^{ème} Réunion du Réseau International des Organismes de régulation de l'Eau Potable (RegNet), Le Cap, Afrique du Sud du 24 au 27 juin 2011. *Document WHO/HSE/WSH/11.07*. Genève : Organisation Mondiale de la Santé. http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/2011/regnet_4th_meeting.pdf?ua=1.
- OMS (2013). *Groupe de référence OMS/UNICEF sur l'épidémiologie de la santé de l'enfant (CHERG) Estimations des causes de décès d'enfants 2000–2011*. Genève : Organisation Mondiale de la Santé.
- OMS (2014). *Sécurité de l'Eau dans les Réseaux de Distribution*. Genève : Organisation Mondiale de la Santé. http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/Water_Safety_in_Distribution_System/en/.
- OMS/IWA (2009). *Manuel du Plan de Sureté de l'Eau : Gestion des risques étape par étape par les fournisseurs d'eau potable*. Genève et Londres : Organisation Mondiale de la Santé et IWA Publishing. http://www.who.int/water_sanitation_health/publication_9789241562638/en/.
- OMS/IWA (2015). *Guide Pratique pour l'Audit des Plans de Gestion de la Sécurité de l'Eau*. Genève et Londres : Organisation Mondiale de la Santé et IWA Publishing.
- OMS/UNICEF (2014). *Progrès en matière d'assainissement et d'eau potable - mise à jour 2014*. Rapport du Programme commun OMS/UNICEF de suivi. Genève et New York : Organisation Mondiale de la Santé et Fonds des Nations Unies pour l'enfance.
- Wichelns, D. (2013). Améliorer la performance des prix de l'eau et des structures tarifaires pour obtenir des résultats socialement souhaitables. *International Journal of Water Resources Development* **29** (3): 310–326. DOI: 10.1080/07900627.2012.721675.

Manuel des droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement à l'intention des praticiens

Auteur principal: Robert Bos

**Auteurs contributeurs: David Alves, Carolina Latorre,
Neil Macleod, Gérard Payen, Virginia Roaf & Michael Rouse**

Le Manuel des droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement à l'intention des praticiens vise à:

- Introduire les principes et concepts contenus dans les résolutions des Nations Unies reconnaissant le Droit de l'Homme à l'Eau Potable et à l'Assainissement (DHEA).
- Clarifier le langage et la terminologie utilisés dans la promotion des droits de l'homme, et
- Fournir des conseils sur les rôles et les responsabilités de tous ceux qui contribuent à la réalisation progressive des DHEA, et sur la façon dont les principes et les actions en matière de droits humains peuvent être incorporés dans leurs fonctions essentielles.

Le Manuel met en lumière les principes et critères relatifs aux droits de l'homme dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement. Il explique les obligations juridiques internationales en termes de politiques et de pratiques opérationnelles qui soutiendront la réalisation progressive de l'accès universel.

Le Manuel introduit une perspective des droits de l'homme qui ajoutera de la valeur à la prise de décision éclairée dans les activités quotidiennes des opérateurs, des gestionnaires et des organismes de régulation. Il encourage également ses lecteurs à s'engager activement dans des dialogues nationaux pour que les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement soient traduits en politiques, lois et règlements nationaux et locaux. La création d'un tel environnement favorable n'est, en fait, que la première étape du processus de réalisation progressive. La répartition des rôles et des responsabilités est l'étape suivante, dans un cadre institutionnel et opérationnel actualisé qui permet d'appliquer une perspective des droits de l'homme au processus d'examen et de révision des fonctions essentielles des opérateurs, des prestataires de services et des organismes de régulation.



iwapublishing.com

 @IWAPublishing

ISBN: 9781789060058 (livre en édition cartonnée)

ISBN: 9781789060065 (livre électronique)

