

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



# AUCUN LAISSÉ-POUR-COMPTÉ

GARANTIR UN ACCÈS ÉQUITABLE À L'EAU ET À L'ASSAINISSEMENT



NATIONS UNIES



Organisation  
mondiale de la santé  
BUREAU RÉGIONAL DE L' Europe



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

# INTRODUCTION

L'accès à l'eau et à l'assainissement a été reconnu comme un droit de l'homme par l'Assemblée générale de l'ONU et le Conseil des droits de l'homme. Cela signifie que garantir à tous l'accès à l'eau et à l'assainissement est une **obligation légale**. Et afin de s'y conformer, il est indispensable de s'assurer en premier lieu que l'accès à l'eau et à l'assainissement est équitable pour l'ensemble de la population.

Trois **dimensions clés** concernant cette équité d'accès à l'eau et à l'assainissement peuvent être distinguées: les différences d'ordre géographique relatives à la fourniture des services, la discrimination ou l'exclusion portant sur l'accès des populations vulnérables et marginalisées à ces services, et l'accessibilité des prix pour les usagers. Étant donné les liens étroits qui existent entre la fourniture des services de distribution d'eau et celle des services d'assainissement, il est nécessaire d'adopter une approche globale pour la promotion d'un accès équitable à l'eau et à l'assainissement.

Dans la région paneuropéenne<sup>1</sup>, les Parties au **Protocole sur l'eau et la santé de la CEE/OMS-Europe** se sont engagées, en adhérant au Protocole ou en le ratifiant, à garantir un accès équitable à un approvisionnement en eau potable salubre et à des installations d'assainissement adéquates. Bien qu'à l'heure actuelle il existe d'importantes différences entre les pays de la région paneuropéenne concernant l'équité de l'accès à l'eau et à l'assainissement - ces différences résultant de celles qui existent entre les pays en termes de disponibilité des ressources en eau, de développement socioéconomique, de niveaux historiques d'accès et de politiques des gouvernements - il est nécessaire de faire des efforts dans tous les pays.

---

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



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

# LES DÉFIS POUR ASSURER UN ACCÈS ÉQUITABLE

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

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

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

- » **Disponibilité des ressources en eau.** La dégradation de la qualité des ressources en eau signifie que de nombreux villages et villes dépendants des sources locales n'ont pas accès à une eau salubre. En outre, la raréfaction des ressources en eau peut priver certains villages et villes de tout accès. Les eaux polluées peuvent être traitées pour les rendre potables et de l'eau douce peut être transportée sur de longues distances, mais ces solutions d'ordre technique peuvent entraîner des dépenses importantes qui rendent à leur tour l'eau et les services d'assainissement inabordables.
- » **Différences villes-campagnes.** Les zones rurales dans la région paneuropéenne disposent d'un niveau d'accès à l'eau et aux services d'assainissement fortement inférieur à celui des zones urbaines. En outre, elles peuvent subir des tarifs plus élevés.
- » **Vulnérabilité sociale et marginalisation.** Les personnes appartenant à des groupes de population vulnérables et marginalisés ne jouissent pas du même niveau d'accès à l'eau et à l'assainissement que le reste de la société. La situation diffère selon les groupes, que ce soient des personnes avec des besoins physiques spécifiques (comme les personnes handicapées ou malades), des personnes dépendantes des installations publiques (telles que les gens du voyage ou les sans-abri), des usagers d'installations mises en place par les institutions (telles que les hôpitaux, les écoles, les prisons ou les camps de réfugiés) ou des personnes vivant dans des logements insalubres.
- » **Accessibilité financière.** Le coût de l'eau est un problème de plus en plus important pour tous les pays. Les plus pauvres d'entre eux sont dans une situation où soit une grande partie de la population consacre déjà une part importante de son revenu pour payer les services d'eau et d'assainissement, soit elle le devra à l'avenir si les tarifs sont augmentés pour assurer la viabilité financière des services. Dans les pays de l'Union européenne, la restriction des objectifs de qualité de l'eau et la progression vers un recouvrement intégral des coûts signifie également que, pour les familles à plus faible revenu, il est de plus en plus difficile de payer les services d'eau et d'assainissement.



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

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

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

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



Photographie ONU par Eskinder Debebe

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

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

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



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



# ORIENTER LES CADRES DE GOUVERNANCE VERS UN ACCÈS ÉQUITABLE

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

Pourtant, **une solide gestion et une bonne gouvernance du secteur de l'eau** peuvent fortement contribuer à atteindre les objectifs d'accès équitable. Par exemple, on citera la transparence et l'accès à l'information, la pleine participation des parties concernées dans le processus décisionnaire, des mesures d'incitation envers les opérateurs pour améliorer l'efficacité et maintenir les coûts à un niveau bas, et des dispositifs de responsabilisation et de recours qui soient réellement accessibles à tous.

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

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



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

# RÉDUCTION DES DISPARITÉS GÉOGRAPHIQUES

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

Réduire ces différences d'accès exige de fournir des **efforts d'ordre politique, financier et technique**. La coopération internationale peut jouer un rôle significatif dans l'élimination de ces différences d'accès en accentuant son soutien aux régions qui accusent des retards importants. En outre, il est important de noter que les disparités géographiques en termes d'accès ne sont pas seulement un problème lié à la politique de l'eau, mais également un problème de politique régionale.



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



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

# ASSURER L'ACCÈS AUX GROUPES VULNÉRABLES ET MARGINALISÉS

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

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

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



Photographie par Nicholas Alan Clayton



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

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

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

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

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



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

Le Protocole sur l'eau et la santé a pour objectif, en liant les questions relatives à la gestion de l'eau et celles relatives à la santé, de garantir un accès à une eau saine et un assainissement adéquate pour tous. Par ailleurs, il introduit une forte composante d'équité et de non discrimination en stipulant qu'« un accès équitable à l'eau et à l'assainissement, adéquat du point de vue aussi bien quantitatif que qualitatif, devrait être assuré à tous les habitants, notamment aux personnes défavorisées ou socialement exclues ».

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

Cette publication résume les principaux aspects à prendre en compte et présente des options de politiques visant à garantir un accès équitable à l'eau et à l'assainissement. Elle distingue trois dimensions clés concernant l'équité de l'accès : les disparités d'ordre géographique, les obstacles spécifiques rencontrés par les populations vulnérables et marginalisées, ainsi que les problèmes d'accessibilité financière. En outre, des exemples pratiques, des bonnes pratiques existantes et des enseignements relatifs aux politiques et aux mesures mises en œuvre sont présentés dans la publication *Aucun laissé-pour-compte : Bonnes pratiques pour un accès équitable à l'eau et à l'assainissement dans la région paneuropéenne*.

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

