

Le droit à l'eau...et à l'assainissement

Jon Lane, Président du BPD

L'eau fait-elle partie des droits de l'homme ? Et l'assainissement ? Ces questions ont pris une importance croissante depuis quelques temps, au moment où les politiques affichent une volonté d'accorder plus de priorité à ces services essentiels, au moment aussi où le mouvement mondial pour une justice sociale et le secteur privé s'y intéressent également. Ce premier article résume le droit international sur l'eau et ses implications pratiques.

Le droit international ¹

Les droits de l'homme sont définis dans le droit international par diverses déclarations et conventions adoptées par les Nations unies, dont la plus ancienne, la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948. Le droit à l'eau y est implicite, comme dans les autres traités qui sont venus la compléter, notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966. Bien que l'eau ne soit pas mentionnée de façon explicite dans la Déclaration des Droits de l'Homme, l'analyse de documents contemporains par un certain nombre d'auteurs – dont Peter Gleick – montre que les rédacteurs de la déclaration estimaient que ce droit était une telle évidence qu'ils n'ont pas ressenti le besoin de le mentionner en toutes lettres. En revanche, l'accès à l'eau potable est mentionné de façon explicite dans la Convention relative aux Droits de l'Enfant de 1989, qui a été ratifiée par tous les pays sauf la Somalie et les Etats-Unis.

Le concept du droit à l'eau a été longuement débattu par les acteurs de ce secteur depuis la déclaration de Mars del Plata en 1977. On peut d'ailleurs se demander qui pourrait bien s'y opposer et rares sont ceux qui remettent en cause ce principe en tant que tel. En revanche, une inquiétude largement partagée demeure quant à l'idée selon laquelle le droit à l'eau implique l'obligation pour les pouvoirs publics de fournir gratuitement un service d'eau à l'ensemble de la population, une interprétation totalement erronée comme j'y reviendrai plus loin. En conséquence, les participants aux diverses conférences internationales sur l'eau qui se sont succédées ont préféré le terme « besoin vital » ou « besoin humain » à celui de « droit de l'homme ».

Novembre 2002 marque la fin de cette ambiguïté quand la Commission des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels déclare l'accès à l'eau comme un droit de l'homme. La déclaration précise que par le droit à l'eau, on entend un accès physique et sécurisé, dans des conditions acceptables, pour des besoins personnels et domestiques, en quantité suffisante et à un prix abordable. De plus, elle rappelle aux Etats ayant ratifié le Pacte international de 1966 qu'ils sont dans l'obligation d'assurer progressivement l'accès à une eau saine, de façon équitable et sans discrimination. Aucune quantité minimale par personne et par jour n'est cependant précisée dans la mesure où la Commission estime que les besoins en eau varient selon les cultures.

Les implications pratiques

Reconnaître l'accès à l'eau comme un droit de l'homme a une conséquence majeure : d'un problème économique et technique, il devient un enjeu politique et social de toute première importance. Ainsi, le positionnement autour d'une logique basée sur le droit à l'eau vient s'opposer en toute légitimité à une approche économique et mercantile de sa gestion. Cette polarisation se traduit principalement au niveau politique à l'échelon national. En effet, dans de nombreux pays, l'eau ne constituait pas jusqu'alors un enjeu politique majeur suscitant l'intérêt des médias et des hauts fonctionnaires ; la reconnaissance du droit à l'eau pourrait donner à ce secteur une plus grande visibilité.

¹ Cette synthèse est basée sur une analyse claire et détaillée proposée par Peter Gleick dans le premier chapitre de son livre « The World's Water 2001-2002 », dont je recommande vivement la lecture à toute personne qui s'intéresse au sujet.

Toute logique basée sur la notion de droit à l'eau reconnaît parallèlement que les peuples eux-mêmes doivent être en mesure de s'exprimer par voix démocratique sur les décisions relatives à sa gestion. Cette question se cristallise en fait autour de deux points essentiels : la propriété de la ressource en eau et l'appropriation des processus qui encadrent la gestion de cette ressource. Les réponses varient selon les structures et systèmes démocratiques et n'interdisent pas le recours à des entités privées pour la fourniture des services, ni la juste facturation de telles prestations. En revanche, sont interdites, à mon sens, la privatisation de la ressource en tant que telle et la mise en place de solutions institutionnelles qui n'ont pas été préalablement sanctionnées par un vote.

Les critiques déclarent qu'en étendant sans cesse la liste des droits de l'homme, tous deviennent prioritaires, ce qui revient à dire qu'aucun ne l'est plus, chaque gouvernement, chaque agence étant sollicitée de toute part. J'estime pour ma part que la reconnaissance officielle de nombreux droits si différents ne diminue en aucun cas la valeur de chacun. Après tout, on ne s'oppose pas à une loi sous prétexte que le même parlement a voté de nombreuses autres lois.

La reconnaissance d'un droit représente en effet la première étape dans un long processus politique d'identification des priorités, avec des ressources limitées. Malgré ces contraintes budgétaires et la multiplicité des demandes, les leaders politiques ne peuvent pourtant pas considérer chaque besoin de façon isolée. Nous devons par conséquent continuer à faire valoir les arguments socio-économiques en faveur de l'eau et de l'assainissement – arguments que je pense être extrêmement solides – afin que ces services essentiels fassent partie des priorités lors de la construction du consensus politique.

Pour conclure, il me semble important de dissiper l'idée reçue selon laquelle l'accès à un service de base doit être fourni gratuitement. Cette idée a faussé le débat et poussé certains à militer contre la déclaration de l'accès à l'eau comme un droit de l'homme. Pourtant, aucune déclaration ne mentionne la gratuité. Au contraire, la dernière en date emploie le terme « abordable ». La décision de ce qui est abordable revient aux citoyens et gouvernements de chaque pays. Si les pouvoirs publics ne sont pas tenus de fournir l'eau gratuitement à l'ensemble de la population, en revanche ils sont dans l'obligation « d'assurer progressivement un accès à l'eau potable de façon équitable et sans discrimination ». Le terme « progressivement » reconnaît le fait que les gouvernements doivent répondre à de nombreuses demandes avec des ressources limitées ; « assurer » fait référence au rôle législatif des gouvernements et à leur devoir de guider l'ensemble des acteurs, et non pas de se limiter à la fourniture des services ; « accès » ne sous-entend pas accès gratuit et enfin « de façon équitable » nous rappelle que ceux qui aujourd'hui n'ont pas accès à l'eau sont aussi ceux qui ne possèdent qu'un poids politique et économique limité, c'est-à-dire les plus pauvres.

Quelle sera la réaction des différentes parties prenantes ? Je pense qu'il appartient aux gouvernements et organisations internationales de définir comment elles intégreront le fait que l'accès à l'eau constitue désormais un droit universel et non plus un axe de développement parmi d'autres. La reconnaissance de ce droit leur donnera peut-être un levier supplémentaire pour augmenter les budgets alloués à ce secteur.

Et l'assainissement ?

L'assainissement n'est malheureusement pas mentionné dans la déclaration de la Commission des Nations unies de novembre 2002 mais les discussions et clauses de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels comme le contenu de cette récente déclaration font essentiellement référence à la santé et à l'hygiène ce qui signifie que l'on doit accorder la même importance à l'eau et à l'assainissement. Toute discussion à ce sujet me semble donc tout à fait inutile. L'assainissement doit être un droit au même titre que l'eau, comme cela a finalement été reconnu à Johannesburg – après des discussions certes laborieuses – lors de l'élaboration des objectifs de développement pour le millénaire.