

Eau potable : enfin un espoir pour des milliards de personnes !

Par Gérard PAYEN

Conseiller pour l'Eau et l'Assainissement du Secrétaire général des Nations Unies (UNSGAB) de 2004 à 2015

Avoir accès à l'eau potable est une banalité en France métropolitaine. Mais, dans le monde, c'est un enjeu majeur, qui a été longtemps sous-estimé. Peu à peu, les statistiques mondiales deviennent plus précises. Pour des milliards de personnes (près de la moitié de l'humanité), l'accès à l'eau potable n'est pas satisfaisant, les critères du droit de l'Homme à l'eau potable n'étant pas respectés. Les solutions sont d'ordre politique, les principaux freins et obstacles le sont aussi. Des progrès importants sont en cours, mais ils sont insuffisants pour pouvoir résorber les besoins.

L'adoption par l'ONU, dans ce domaine, d'un objectif très ambitieux pour 2030 dans le cadre des Objectifs mondiaux de développement durable (les ODD) change le paysage politique mondial. Chaque pays va devoir adapter ses politiques publiques de façon à garantir à toute sa population un accès à l'eau à un niveau bien supérieur à celui qu'ambitionnait l'ONU jusqu'à présent. C'est là l'espoir d'une meilleure vie pour des milliards de personnes. Mais la lenteur du démarrage des actions concrètes n'est pas rassurante. Il ne nous reste plus que quatorze ans pour réussir.

L'accès à l'eau « potable » : l'imprécision du langage courant

Qu'est-ce, au juste, qu'avoir accès à l'eau potable ? Est-ce avoir de l'eau courante à domicile ? Dans les pays riches, beaucoup pensent que tel est le cas, car ils n'imaginent pas qu'un réseau public puisse ne pas délivrer à domicile et en permanence une eau toujours de bonne qualité.

Pourtant, « eau courante » et « eau potable » ne sont pas synonymes. Il y a probablement environ 1 milliard de personnes qui ont des robinets chez eux, sans qu'ils bénéficient d'une eau véritablement saine au sens des normes internationales de potabilité définies par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS). Les bénéficiaires d'une eau « courante » à domicile sont nombreux à ne pas la boire, sans l'avoir fait bouillir au préalable. À l'inverse, parmi les villageois africains qui vont au « puits » chercher leur eau, nombreux sont ceux qui bénéficient d'une eau d'excellente qualité (comme c'est majoritairement le cas de l'eau fournie par des forages profonds).

Dans ce domaine, la langue française est imprécise. Il n'est pas certain qu'avoir accès à de l'eau « potable » signifie avoir réellement accès à une eau dont la potabilité soit garantie. Suivant les cas, « eau potable » veut dire « eau propre » ou « eau non contaminée » : seul le contexte peut permettre de lever l'ambiguïté. L'anglais est pour sa part

plus précis avec deux expressions distinctes : « *drinking water* » désigne l'eau propre, cette eau claire que l'on peut éventuellement se risquer à consommer à domicile. Mais pour signifier que sa potabilité est garantie et que l'on peut donc en boire sans risque, il faut ajouter le mot « *safe* » (sûr) et dire « *safe drinking water* ».

Même si pour une majorité de personnes, avoir accès à l'eau potable, c'est plutôt disposer pour les activités domestiques d'une eau ne faisant pas courir de risque anormal d'attraper une maladie, comment apprécier ce risque et les conditions minimales d'accès à l'eau dans des situations concrètes qui peuvent être d'une grande diversité ? Selon l'expérience et suivant les attentes de chacun, le fait d'« avoir accès à l'eau potable » peut donc prendre des sens très différents. Pendant longtemps, ce flou a entretenu de grandes incertitudes sur les besoins en eau potable dans le monde.

Satisfaire au minimum le droit de l'Homme à l'eau potable

En 2010, ce flou s'est dissipé. L'accès à l'eau potable est devenu un droit de l'Homme. Il a bien fallu en préciser le contenu. Avoir accès à l'eau potable signifie aujourd'hui que l'eau doit être en quantité suffisante, qu'elle ne soit pas contaminée, qu'elle soit accessible, disponible, acceptable, et ce, pour un coût abordable. En outre, on doit

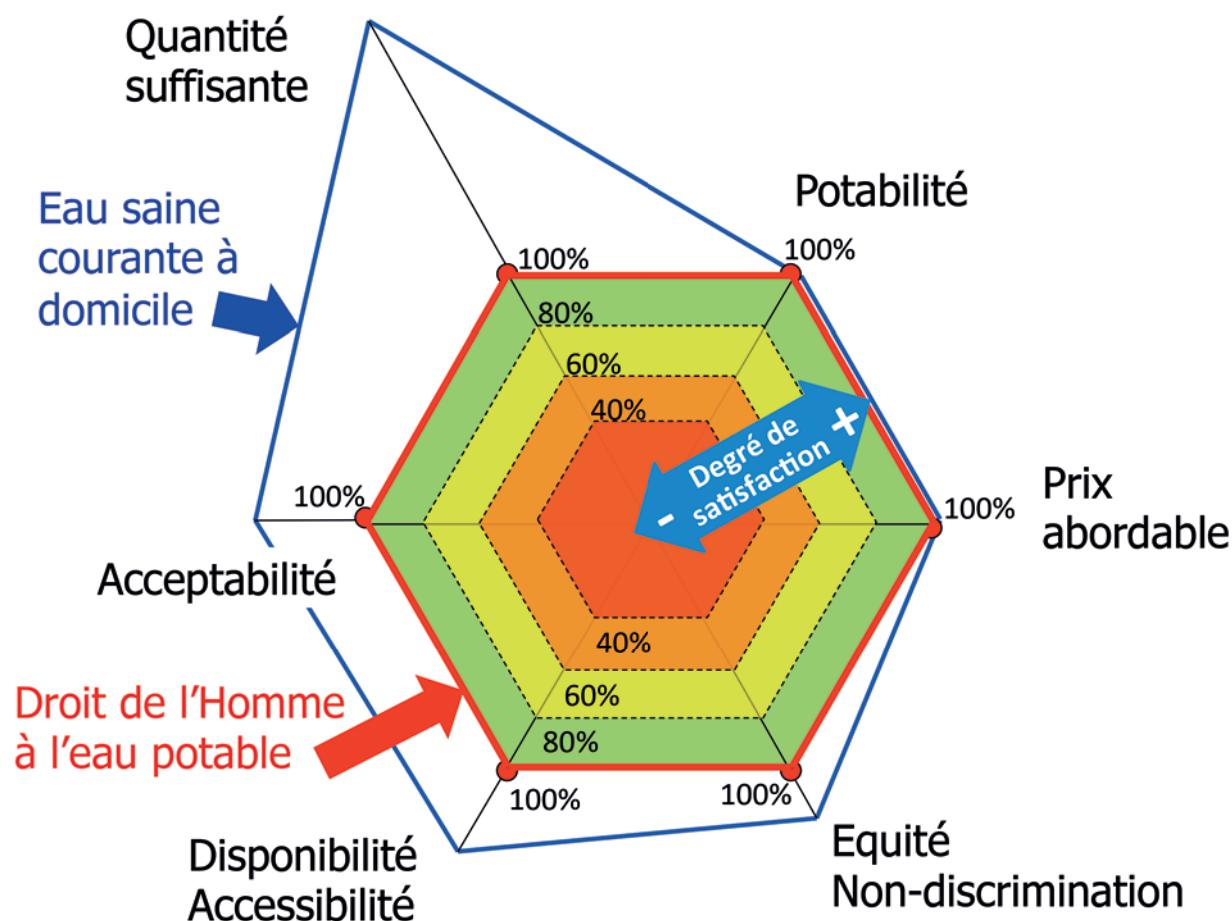


Figure : La « rose » graphique de l'accès à l'eau potable selon les six critères du droit de l'Homme correspondant.

y avoir accès de façon équitable et sans discrimination, les utilisateurs doivent pouvoir participer aux décisions importantes liées à sa gestion, etc. En exigeant qu'il soit satisfait à six critères techniques et à plusieurs principes généraux, le droit international a déterminé une norme d'application mondiale ⁽¹⁾.

La représentation graphique (voir la Figure ci-dessus) de la « rose du droit à l'eau potable » permet de visualiser une situation individuelle par rapport à ces différents critères. Chacun d'entre eux est figuré par un axe indépendant sur lequel le degré de satisfaction du critère peut être positionné. En reliant les points portés sur les 6 axes, on obtient un hexagone figurant la situation de la personne considérée.

La satisfaction à 100 % des différents critères définissant le « droit de l'Homme à l'accès à l'eau potable » est représentée par le périmètre rouge de l'hexagone régulier, alors que le centre correspond à la situation d'un individu contraint d'utiliser une eau ne satisfaisant à aucun de ces critères. Ce schéma permet de comparer l'acception commune de ce qu'est l'accès à l'eau potable dans les pays développés (polygone bleu) avec celle du droit de l'Homme à l'accès à l'eau potable (hexagone rouge). Cette comparaison n'est qu'approximative, car les exigences peuvent varier en fonction des conditions locales.

Elle montre cependant que le droit de l'Homme se situe à un niveau minimal, qui est bien inférieur à celui dont bénéficient les habitants des pays « riches ». En effet, si les

exigences de potabilité et de coût abordable sont *a priori* assez similaires, il n'en est pas de même pour les autres critères. Avoir l'eau courante à domicile permet de faire fonctionner des WC, d'arroser son jardin ou de laver sa voiture, ce qui consomme bien plus d'eau que la quantité minimale à fournir au titre du droit d'accès à l'eau potable. Le fait de devoir porter l'eau sur quelques centaines de mètres n'est pas incompatible avec le droit de l'Homme. De même, devoir aller à une borne-fontaine qui ne fonctionne que quelques heures par jour ou avoir à son domicile un robinet ne donnant de l'eau que la moitié du temps est considéré comme acceptable au titre de ce droit.

Des besoins qui s'expriment en milliards de personnes

On ne connaît pas précisément combien de personnes n'ont pas, aujourd'hui, un accès satisfaisant à l'eau potable. En effet, les informations statistiques manquent.

Aujourd'hui, les pouvoirs publics ne fournissent de l'eau qu'à environ 60 % de la population mondiale. Seul un tout petit nombre de personnes disposent de leurs propres installations.

(1) Voir les détails dans le manuel IWA, dont Gérard Payen est l'un des auteurs : IWA Manual of the Human Rights to Safe Drinking Water and Sanitation for Practitioners, International Water Association, 2016.

Les 40 % restants doivent trouver de l'eau par leurs propres moyens. Soit ils vont en chercher loin de leur domicile (à un puits, à une fontaine publique ou dans un cours d'eau) et sont donc astreints aux corvées d'eau. Soit ils en achètent à leurs voisins ou à des vendeurs d'eau ambulants, qui leur apportent une eau d'une origine et d'une qualité douteuses (par camions citernes, deux-roues ou porteurs) et cela leur coûte plus cher que s'ils bénéficiaient d'un service public.

Plus de 600 millions de personnes puisent de l'eau dans des rivières ou dans des puits qui sont également utilisés par des animaux ⁽²⁾, avec tous les risques de contamination que cela comporte. L'accès à un réseau public est une situation bien meilleure, mais cela n'est pas une garantie de potabilité. Un test effectué dans quatre pays en développement a montré que, chaque jour, l'eau du robinet y était contaminée pour environ un citoyen sur dix.

On estime que plus de 2 milliards de personnes ⁽³⁾ (plus d'une sur quatre) utilisent régulièrement de l'eau contaminée par des germes fécaux. Le nombre des personnes dont le droit humain à l'eau potable n'est pas satisfait est probablement compris entre 3 et 4 milliards, soit la moitié de l'humanité ⁽⁴⁾.

Une question politique

Le fait de manquer d'eau potable ne signifie pas que l'on manque d'eau : ce sont là deux problèmes très différents. À l'échelle mondiale, on estime que les volumes d'eau potable ne constituent qu'un dixième des volumes d'eau pompés dans les nappes phréatiques ou dans les cours d'eau pour les différentes activités humaines. Dans cer-

tains pays (comme le Nigeria ou le Congo), l'eau est très abondante, mais une partie importante de la population n'a pas d'eau potable. À l'opposé, dans des pays arides ou semi-arides comme le Maroc ou l'Arabie Saoudite, où les ressources en eau sont très limitées, la majeure partie de la population bénéficie d'une eau potable. On le voit : l'enjeu de l'accès à l'eau potable est bien distinct de celui des ressources en eau. Il s'agit de faire en sorte que chacun dispose de l'eau potable dont il a besoin. Il s'agit de pomper, de transporter et d'apporter à la population une petite partie des ressources disponibles, après avoir purifié l'eau pour la rendre non dangereuse pour la santé. Cela requiert des infrastructures – principalement des systèmes collectifs –, car, dans un monde qui s'urbanise, les citoyens n'ont aucun moyen de trouver par eux-mêmes de l'eau qui ne soit pas contaminée.

La faiblesse économique d'un pays est-elle l'obstacle principal au développement de l'accès de sa population à l'eau potable ? Beaucoup pensent que tel est le cas. Pourtant, à richesse égale, certains pays font beaucoup mieux que d'autres et des pays d'économies très semblables peuvent avoir des taux d'accès à l'eau potable très diffé-

(2) Sources « non améliorées », selon les statistiques ONU (OMS-UNICEF).

(3) Selon les estimations OMS-UNICEF, c'est le cas pour 1,9 milliard de personnes chaque jour (mais il ne s'agit pas nécessairement, tous les jours, des mêmes personnes).

(4) Estimation faite par Gérard Payen dans « Les Besoins en eau potable dans le monde sont sous-estimés : des milliards de personnes sont concernées », in Le Droit à l'eau potable et à l'assainissement en Europe, sous la direction de H. Smets, Éditions Johanet, Paris, 2012.

Les populations avec accès insuffisant à l'eau

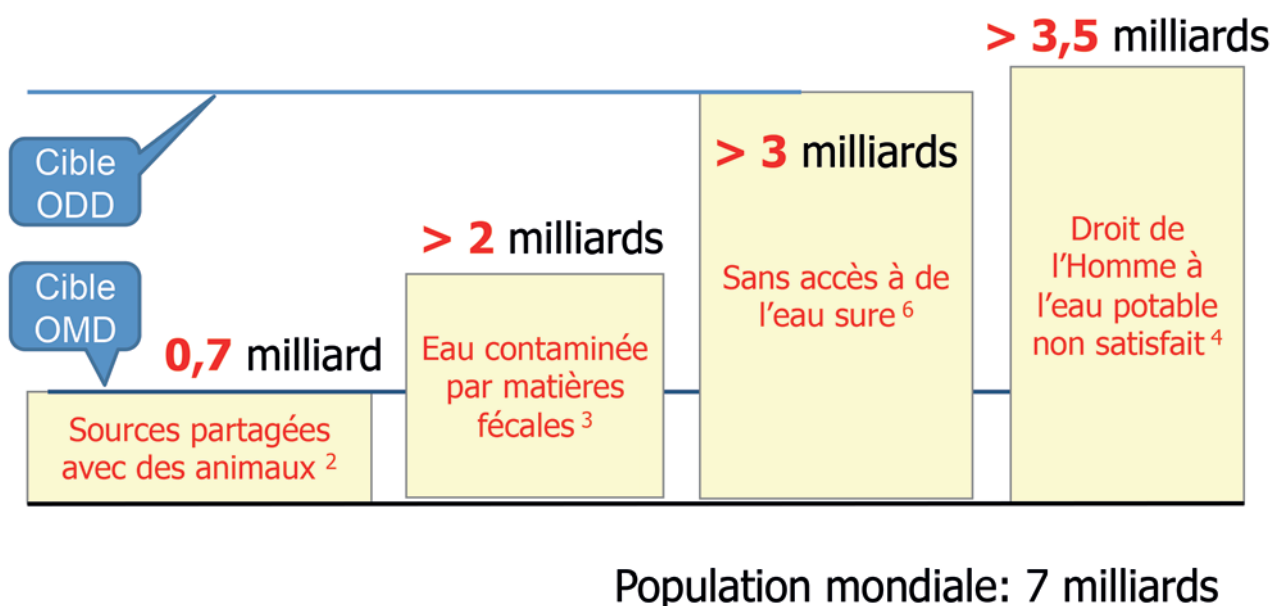


Figure 2 : L'importance des populations dont l'accès à l'eau potable est insuffisant selon quatre niveaux d'exigence différents.

rents⁽⁵⁾. Si la faiblesse économique d'un pays est un handicap pour le développement de l'accès de ses habitants à l'eau potable, ce n'est pas l'obstacle principal. L'accès à l'eau potable est avant tout une question politique. En effet, seuls des efforts collectifs peuvent satisfaire les besoins. Mais, dans les budgets et dans les politiques publiques, le niveau de priorité attribué à l'eau potable varie beaucoup d'un pays à l'autre. Ainsi, en Afrique, les dépenses liées à l'eau potable et à l'assainissement qui sont sous la responsabilité des pouvoirs publics et qui sont financées par les factures d'eau potable et par les subventions publiques, varient de moins de 0,5 % à plus de 2 % du PIB, selon les pays. Il est donc logique que les taux d'accès à l'eau potable de leur population y soient très différents.

Les Objectifs du millénaire pour le développement 2000-2015 : des progrès importants, mais très insuffisants

Les politiques nationales d'amélioration de l'accès à l'eau potable sont très actives partout dans le monde. De 2000 à 2015, il y avait même un objectif mondial, celui de réduire de moitié la proportion de la population utilisant des sources d'eau également utilisées par des animaux. Cela faisait partie du programme mondial des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Les progrès ont été considérables. Aujourd'hui, seulement 660 millions de personnes sont encore dans cette situation. Sur les 15 premières années du XXI^e siècle, 1,6 milliard de personnes (soit plus d'une sur cinq) ont vu leur accès à l'eau s'améliorer et 1,2 milliard ont été raccordées aux réseaux d'eau potable. Ce sont là des chiffres considérables.

Pourtant, même s'ils sont remarquables, ces progrès ne sont pas suffisants. En effet, la population mondiale s'est accrue dans le même temps de 1,2 milliard d'individus. Le nombre d'habitants de la planète qui ne bénéficient pas d'eau courante au robinet n'a donc pas diminué. Par ailleurs, les problèmes vécus par les moitiés rurale et urbaine de la population mondiale sont très différents les uns des autres. C'est en milieu rural que les besoins actuels sont les plus élevés, mais grâce aux efforts consentis dans ces zones, l'accès à l'eau s'y améliore rapidement. En milieu urbain, les besoins semblent numériquement moins importants, mais, hélas !, l'accès à l'eau potable s'y détériore. La croissance de l'urbanisation est tellement rapide que les infrastructures publiques n'arrivent pas à suivre. Aujourd'hui, le nombre des citoyens privés d'un accès satisfaisant à l'eau potable est plus élevé qu'il y a 10 ans. Une forte accélération des politiques publiques est nécessaire pour renverser cette inquiétante dynamique.

La révolution des ODD 2030 : enfin, un espoir !

Les Objectifs mondiaux de développement durable (ODD) 2030, qui ont été adoptés à l'unanimité de tous les États membres de l'ONU, sont porteurs d'un grand espoir. Alors que l'eau était un sujet peu considéré par la communauté internationale, les grands enjeux de l'eau viennent de pas-

ser de l'ombre à la lumière : ils sont devenus officiellement l'une des dix-sept grandes priorités politiques de l'humanité. Pour l'accès à l'eau potable, la nouvelle cible mondiale est beaucoup plus ambitieuse que la précédente, et elle correspond bien mieux à l'ampleur des besoins. Son libellé est étonnamment semblable à celui des objectifs 2000-2015 : il s'agit toujours d'assurer l'accès à l'eau potable pour un coût abordable. Mais, alors que jusqu'ici il ne s'agissait que de réduire de moitié les besoins, le nouvel objectif est d'assurer un accès « universel », c'est-à-dire à la totalité de la population. D'autre part, le niveau de service visé est bien supérieur à celui qui était ciblé durant la période 2000-2015 : un nouvel indicateur bien plus exigeant a été adopté par les statisticiens. Le nouvel objectif mondial vise à apporter un changement radical dans l'existence de plusieurs milliards de personnes. Les politiques publiques vont devoir fortement intensifier leurs efforts.

Un nouvel indicateur de mesure des progrès bien mieux adapté aux besoins

L'indicateur statistique qui va être utilisé pour mesurer les progrès réalisés en matière d'accès à l'eau potable combine plusieurs critères de satisfaction du droit de l'Homme correspondant. Il vise l'accès à de l'eau non contaminée et disponible presque tous les jours à proximité immédiate du domicile (« *safely-managed water services*⁽⁶⁾ » en anglais). Ces trois paramètres sont nouveaux. Ils n'étaient pas pris en compte jusqu'ici dans les statistiques. Ils s'inscrivent clairement dans la direction visée par les critères de potabilité, de disponibilité et d'accessibilité du droit de l'Homme précité, même si, dans le détail, ils ne les satisfont pas totalement. Ainsi, par exemple, pour des raisons de capacité de mesure, la non-contamination ne sera mesurée que sur un petit nombre de paramètres bien inférieur aux exigences des normes sanitaires applicables en France. Les Objectifs de développement durable vont instaurer un nouveau niveau de référence mondial pour l'accès à l'eau bien supérieur à celui de l'indicateur des OMD 2000-2015 (de l'ordre de 4 fois plus, en termes de nombre de personnes concernées), mais encore inférieur à la satisfaction du droit de l'Homme. Il faudra plusieurs années pour pouvoir disposer d'une estimation précise du nombre des personnes n'ayant pas accès à l'eau potable suivant ce nouvel indicateur, car les outils statistiques nécessaires pour l'évaluer sont en cours de construction (selon les estimations grossières actuelles, elles seraient plus de trois milliards).

(5) Voir Gérard PAYEN, De l'Eau pour tous ! Abandonner les idées reçues, affronter les réalités, Éditions Armand Colin, Paris, 2013, pp. 114-115.

(6) « Safely-managed water services », voir WASH in the 2030 Agenda: New global indicators for drinking water, sanitation and hygiene, sur www.wssinfo.org

Réussir à assurer l'accès universel à l'eau potable en 2030

L'existence d'objectifs mondiaux n'est pas en soi une garantie d'accélération des politiques nationales. Mais le suivi, en toute transparence, du nouvel indicateur par l'ONU va peser sur les gouvernements : ceux-ci ne vont plus pouvoir éviter de prendre en considération les progrès (ou les retards) constatés publiquement dans leur pays respectif.

La bonne mise en œuvre de l'objectif de l'accès universel à l'eau potable passe par plusieurs étapes. D'abord, chaque pays a besoin de revisiter ses politiques nationales et locales relatives à l'eau potable pour identifier les insuffisances éventuelles de ses objectifs et/ou de la vitesse prévue pour leur atteinte par rapport à l'objectif mondial.

Ensuite, chaque autorité publique responsable de l'accès à l'eau dans un territoire donné doit établir un plan d'action définissant des moyens (juridiques, institutionnels, humains, techniques et financiers) permettant de réussir à atteindre l'objectif dans les délais visés. Cela peut amener à modifier la répartition traditionnelle des coûts entre contribuables, utilisateurs bénéficiaires du service public et exclus du service public.

Dans le même temps, les outils de suivi statistique devront être modifiés afin de tenir compte de la définition du nouvel indicateur. Enfin, il conviendra de mesurer régulièrement les progrès réalisés pour identifier le besoin éventuel d'actions correctrices.

Quinze ans pour atteindre l'accès universel à de l'eau véritablement potable, c'est peu : mieux vaut donc démarrer le plus vite possible. Ainsi, dans chaque pays, il est urgent que des membres actifs de la société civile en comprennent l'enjeu et poussent leur gouvernement à agir concrètement. Plus les médias relaieront cette attente, mieux ce sera. Mais ils n'ont pas encore commencé à le faire !

L'ambition est élevée, mais les actions démarrent lentement et la volonté politique de réussir n'est pas encore évidente. Les ODD 2030 apportent un grand espoir à tous ceux qui ont besoin d'eau potable et qui attendent que leurs pouvoirs publics leur permettent d'y accéder. Si les gouvernements agissent conformément à leurs engagements internationaux, ces besoins pourront (enfin !) être satisfaits de façon réelle et durable dans une quinzaine d'années.