



Assemblée générale

Distr. générale
31 juillet 2024
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Cinquante-septième session

9 septembre-9 octobre 2024

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Le lien entre l'eau et l'économie : la gestion de l'eau à des fins productives selon une approche fondée sur les droits de l'homme

**Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme
à l'eau potable et à l'assainissement, Pedro Arrojo Agudo***

Résumé

Parce que l'eau joue un rôle crucial à de multiples niveaux, il est primordial de gérer équitablement et durablement les écosystèmes aquatiques, le cycle de l'eau et l'eau elle-même, en associant les populations locales, régionales et mondiales au sein d'une structure de gouvernance imbriquée. Les ressources en eau et les écosystèmes aquatiques doivent être gérés comme des biens communs relevant du domaine public. L'eau devrait être utilisée selon des niveaux de priorité et différentes stratégies devraient être appliquées pour encourager son utilisation efficace et responsable, sur la base de principes tels que la non-détérioration, la restauration, le recouvrement des coûts et le rapport coût-efficacité. Les systèmes de tarification à but non lucratif, les outils de planification fondés sur le principe de précaution et les dispositifs de financement public font partie, au même titre que les partenariats public-public ou les partenariats entre des entités publiques et des communautés, des principales stratégies qui doivent permettre d'assurer une autonomie à différents niveaux.

* Il a été convenu que le présent rapport serait publié après la date normale de publication en raison de circonstances indépendantes de la volonté du soumetteur.



I. Introduction

1. Quarante-six ans après la première édition, une deuxième Conférence des Nations Unies sur l'eau s'est tenue en mars 2023¹. Si, dans le discours prononcé en clôture de cette manifestation, le Président de l'Assemblée générale a brièvement fait référence aux droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement, la Conférence elle-même ne s'est appuyée sur aucune approche fondée sur les droits de l'homme². Au contraire, elle s'est attachée exclusivement à examiner les effets potentiels des changements climatiques sur les activités de production tributaires de l'eau. En outre, les auteurs des documents préparatoires du Sommet de l'avenir de 2024 ont fait peu de cas de la crise mondiale de l'eau, du droit d'avoir accès à une eau potable et des effets socioéconomiques des changements climatiques, et n'ont pas suffisamment envisagé la possibilité d'adopter une approche fondée sur les droits de l'homme pour gérer des ressources essentielles pour l'avenir.

2. Il est toutefois encourageant que, dans une résolution adoptée en 2023³, l'Assemblée générale ait décidé d'organiser des Conférences sur l'eau en 2026 et 2028 et ait prié le Secrétaire général d'élaborer une stratégie en matière d'eau et d'assainissement à l'échelle du système des Nations Unies⁴, afin de renforcer le rôle moteur joué par l'ONU dans la gouvernance de l'eau.

3. Pour mener à bien cette stratégie, le Rapporteur spécial estime qu'il est primordial d'adopter une approche de la gestion de l'eau qui soit durable et fondée sur les droits de l'homme, l'eau devant être considérée non pas comme une marchandise ou un simple intrant de production, mais comme un bien commun.

4. Pour adopter une telle approche, il importe de surmonter les problèmes de durabilité associés aux usages économiques de l'eau (par exemple, l'irrigation, la production hydroélectrique, la production industrielle et l'exploitation minière), de gérer de manière intégrée l'ensemble des usages de l'eau, d'accorder la priorité aux droits de l'homme dont la réalisation est tributaire de l'eau et de faire en sorte que personne ne soit laissé pour compte.

II. Les valeurs au cœur de la gestion de l'eau

5. Selon le poète espagnol Antonio Machado, confondre la valeur et le prix est le propre des imbéciles. Le poète reprend ainsi à son compte une idée du philosophe grec Aristote, qui, il y a 2 300 ans, distinguait l'économie de la chrématistique⁵, deux notions qui sont aujourd'hui souvent confondues. La chrématistique désigne la gestion de l'argent et des biens qui ont une valeur marchande, tandis que l'économie renvoie à la gestion des biens ménagers. Le Rapporteur spécial comprend qu'il est possible, en ayant recours à des approches économiques et juridiques modernes telles que l'économie écologique⁶, qui se sert de la distinction conceptuelle judicieusement opérée par Aristote pour aborder la question du patrimoine naturel, d'appliquer ces notions non pas à la seule gestion du foyer, mais à la planète tout entière.

¹ Officiellement connue sous le nom de Conférence des Nations Unies consacrée à l'examen approfondi à mi-parcours de la réalisation des objectifs de la Décennie internationale d'action sur le thème « L'eau et le développement durable » (2018-2028).

² Président de l'Assemblée générale, discours de clôture de la Conférence des Nations Unies sur l'eau, 24 mars 2023, disponible (en anglais) à l'adresse suivante : <https://www.un.org/pga/77/2023/03/24/pga-remarks-to-the-closing-of-the-2023-un-water-conference>.

³ Résolution 77/334 de l'Assemblée générale.

⁴ Voir <https://www.unwater.org/publications/united-nations-system-wide-strategy-water-and-sanitation> (en anglais).

⁵ Gloria Vivenza, « A re-assessment of Aristotle's economic thought », *History of Economics Review*, vol. 63, n° 1 (2016), p. 68 à 71.

⁶ H. Neo, « Resource and environmental economics », in *International Encyclopedia of Human Geography*, Rob Kitchin et Nigel Thrift, dir. publ. (Elsevier, 2009), disponible (en anglais) à l'adresse suivante : <https://www.sciencedirect.com/topics/earth-and-planetary-sciences/ecological-economics>.

A. Les fonctions de l'eau et les types de valeur qui s'y rapportent

6. À l'instar d'autres biens naturels renouvelables, l'eau possède de multiples fonctions et différents types de valeur s'y rapportent. Toutefois, si on compare ces fonctions et types de valeur à ceux qui découlent de l'utilisation du bois d'œuvre, par exemple, on constate qu'il y a des différences importantes.

7. La gestion de l'eau et la gestion du bois d'œuvre impliquent de préserver la durabilité des écosystèmes aquatiques et forestiers ; on ne saurait considérer les forêts comme de simples réserves de bois ni les fleuves et rivières comme de simples canaux d'acheminement de l'élément H₂O : il s'agit d'écosystèmes vivants dont la pérennité doit être garantie. L'exploitation du bois d'œuvre et de l'eau présentent toutefois des différences notables. S'agissant du bois, on peut raisonnablement penser que l'entreprise qui l'exploite le vendra à la scierie de son choix, qui elle-même le revendra, sous forme de planches et de poutres, à des entreprises de construction, des usines de fabrication de meubles ou des chantiers navals, qui, à leur tour, commercialiseront leurs produits au juste prix. Autrement dit, lorsque la durabilité de l'écosystème forestier est garantie, dans la mesure où les types de valeur applicables au bois et les usages auxquels il peut servir peuvent être remplacés par des biens commerciaux ou échangés contre de tels biens, il est raisonnable et cohérent d'adopter un mode de gestion conforme à la logique du marché, en prenant les mesures réglementaires voulues.

8. Le Rapporteur spécial estime néanmoins que l'application d'une même démarche à l'eau conduirait à de graves erreurs, car de nombreuses fonctions et types de valeur liés à son utilisation ne peuvent pas être aisément convertis en termes monétaires, étant donné qu'elles ne relèvent pas de la chrématistique aristotélicienne. Comment déterminer, par exemple, la valeur de l'eau utilisée pour préserver la santé des familles et des populations ? Comment comparer la valeur de l'eau indispensable au maintien de la santé publique avec la valeur de l'eau nécessaire à la culture d'avocats destinés à l'exportation ? Ces types de valeur appartiennent à des champs éthiques différents, de sorte qu'il est particulièrement difficile de les assimiler sur la seule base de considérations pécuniaires.

B. L'ordre éthique des priorités

1. L'eau pour la vie

9. Comme l'a indiqué le Rapporteur spécial, la promotion d'une approche de la gestion de l'eau qui soit fondée sur les droits de l'homme implique de donner la priorité aux usages et fonctions de l'eau qui soutiennent la vie, en particulier la vie et la dignité des personnes. Le Rapporteur spécial parle dans ce cas d'« eau pour la vie »⁷.

10. La notion d'eau pour la vie devrait réunir trois aspects essentiels⁸ : la garantie d'un accès à l'eau potable et à l'assainissement en tant que droit fondamental de l'homme ; l'approvisionnement des populations rurales en eau, de sorte qu'elles puissent produire leurs propres denrées alimentaires, conformément au droit à l'alimentation ; la préservation et le maintien des écosystèmes aquatiques, qui aident à assurer la salubrité et la durabilité de l'environnement. Ces trois aspects sont intimement liés et indispensables si l'on veut promouvoir une vie digne et un environnement durable⁹.

2. L'eau et ses fonctions, usages et services d'intérêt général

11. Les fonctions, usages et services de l'eau qui revêtent un intérêt général devraient se voir accorder un deuxième niveau de priorité¹⁰. Le Rapporteur spécial considère qu'un service, un type de valeur ou une fonction de l'eau relève de l'intérêt général ou de l'intérêt public lorsqu'il est établi de manière transparente, participative et démocratique que ce service, ce type de valeur ou cette fonction est à préserver et garantir, pour le bien de la

⁷ A/76/159, par. 22.

⁸ A/HRC/48/50, par. 14 a).

⁹ Ibid.

¹⁰ Dans le présent rapport, l'intérêt général désigne l'intérêt public, c'est-à-dire le bien-être de la société, tel que défini dans les sciences économiques et sociales.

communauté et non pour le bien d'intérêts privés. Il pourra s'agir, par exemple, de protéger le débit des cours d'eau, comme cela se fait aux États-Unis au moyen du *Wild and Scenic River Act*¹¹, ou d'allouer les quantités d'eau indispensables au maintien d'une agriculture familiale, si cela est dans l'intérêt supérieur de la société.

3. L'eau pour le développement économique

12. L'eau est utilisée pour le développement économique dans le cadre d'activités de production, telles que les industries extractives et l'agriculture à grande échelle, qui génèrent des bénéfices. Or, ces activités entraînent également une hausse de la demande en eau et un risque de pollution de l'eau. Il est donc important de leur accorder une attention particulière, mais en leur attribuant un troisième rang de priorité.

13. Enfin, les activités productives qui génèrent une pollution toxique, comme celle liée aux métaux lourds, qui présentent des risques graves pour la santé publique et la durabilité des écosystèmes, doivent être proscrites et évitées à tout prix, même si elles sont rentables pour ceux qui les exploitent.

4. La nécessité d'adopter des méthodes multicritères allant au-delà de la valeur monétaire

14. Le Rapporteur spécial estime que le marché n'est pas l'outil adéquat pour tenir compte des priorités éthiques, des droits de l'homme ou de la santé des écosystèmes. Comme le dit un proverbe espagnol, il ne faut pas demander à un orme de donner des poires. Pour parvenir à une approche de gestion de l'eau qui soit durable et fondée sur les droits de l'homme, il faut aller au-delà de l'idée que la valeur monétaire est la base essentielle.

15. En matière de gestion de l'eau, il est indispensable d'élaborer de nouvelles approches conceptuelles et méthodologiques. Le Rapporteur spécial met en avant une méthode fondée sur la notion de « paysage des valeurs », qui affirme la diversité des valeurs et offre des outils concrets permettant d'orienter la prise de décision. Cette méthode, qui s'appuie sur une démarche interdisciplinaire, recense les valeurs en jeu qui ne peuvent pas être estimées sur une base monétaire, notamment les valeurs essentielles liées à la santé, à la durabilité et à la spiritualité, ainsi que les principes associés à la gouvernance de l'eau, tels que l'équité, la justice environnementale et la justice intergénérationnelle. Elle permet également de prendre en compte les aspects politiques de la gestion de l'eau et de déterminer les déséquilibres de pouvoir en matière de prise de décision, ce qui peut s'avérer utile dans le cadre de la prévention et la gestion des conflits¹².

III. La vision de l'eau en tant que bien commun

16. Le Rapporteur spécial estime que l'eau que nous captions dans la nature pour divers usages devrait être gérée comme un bien commun, qui serait accessible à tous et n'appartiendrait à personne. Selon lui, les écosystèmes d'où sont tirées les ressources en eau doivent être considérés comme un patrimoine naturel commun, dont il convient d'assurer la pérennité au bénéfice de tous, y compris des générations futures. Le cycle de l'eau, qui fait partie intégrante du système climatique, devrait également être considéré comme une ressource mondiale, au même titre que le régime pluviométrique dont dépendent la flore sauvage et l'agriculture pluviale, et les sols fertiles qui retiennent et stockent l'humidité indispensable à la vie végétale.

17. Le fait que l'eau soit une nécessité vitale, jouant un rôle déterminant dans le choix des zones de peuplement humain, a structuré la coexistence collective, a favorisé des pratiques de

¹¹ Voir <https://www.rivers.gov/about>.

¹² Christopher Schulz et al., « Valuing water : a global survey of the values that underpin water decisions », *Environmental Science & Policy*, vol. 153 (mars 2024).

gestion communes qui ont créé de la cohésion sociale et un lien étroit avec l'environnement naturel, et a motivé et continue de motiver le statut de bien commun accordé à l'eau¹³.

18. Pour les peuples autochtones, la gestion de l'eau, en tant qu'élément central de la vie, s'inscrit dans une vision holistique du territoire et de la nature. Dans cette vision, la communauté, au même titre que d'autres êtres vivants et écosystèmes, fait partie d'un ordre naturel qui doit être traité avec le respect dû au sacré¹⁴.

19. Cette vision est conforme à l'importance actuellement accordée à la durabilité et à la nécessité d'une gestion intégrée des terres. Elle accorde la priorité à l'eau pour la vie, valorise les fonctions et les usages de l'eau en tant que droits de l'homme essentiels et envisage l'eau non pas comme la propriété de particuliers, mais comme une ressource partagée et accessible à tous. Les ressources en eau étant limitées et pouvant être partagées, la communauté doit jouer un rôle de médiation et de résolution dans les conflits liés à ses usages, en appliquant un ordre de priorité et des critères particuliers, de sorte que personne ne soit exclu.

20. Outre la gestion commune de l'eau au sein de communautés paysannes et autochtones, il existe de nombreux autres exemples de gestion, comme ceux des communautés d'irrigation traditionnelle¹⁵, qui traitent l'eau d'irrigation comme un bien commun dans un contexte social en mutation¹⁶.

21. Le Rapporteur spécial a conscience que les expériences vécues par les communautés locales ne rendent pas pleinement compte de la complexité des sociétés actuelles, dans laquelle les intérêts liés à l'eau et les usages de celle-ci n'ont jamais été aussi divers. Néanmoins, il convient de souligner que la gestion de ces intérêts divers suppose de prendre en compte des valeurs telles que les expériences de ces communautés. En outre, compte tenu de la nécessité d'assurer une gestion durable des écosystèmes aquatiques et de relever les défis mondiaux liés à la gestion de l'eau (par exemple les changements climatiques), il importe de considérer l'eau comme un bien commun.

22. Il faut, dès lors, mettre en place une gestion imbriquée à différents niveaux, de l'échelon local à l'échelon mondial¹⁷. La gestion de l'eau par la communauté nécessite une organisation locale et une coordination avec d'autres communautés établies le long du cours d'eau, à l'échelle du bassin, ainsi qu'une perception de l'écosystème fluvial en tant que patrimoine commun. Cette organisation intégrée des biens communs à différents niveaux constitue ce qu'il est convenu d'appeler la « gestion imbriquée ».

A. Les écosystèmes aquatiques en tant que patrimoine naturel commun

23. Les écosystèmes aquatiques, tels que les fleuves, les lacs, les zones humides et les aquifères, de même que les écosystèmes connexes, tels que les sols fertiles, les forêts et le couvert végétal, jouent un rôle crucial dans la gestion du cycle de l'eau, sur les îles comme sur les continents. Ils rendent également aux populations des services écosystémiques essentiels, qui relèvent de trois catégories : les ressources (la pêche, l'irrigation, les usages domestiques et l'énergie), la régulation (la gestion du débit et la décomposition de la matière organique) et la culture (les activités récréatives, esthétiques, spirituelles et cérémonielles). Pour que la valeur et les fonctions de ces écosystèmes soient reconnues, ceux-ci doivent être considérés comme constituant un patrimoine naturel commun.

¹³ Waheed Hussain, « Common good », in *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Edward N. Zalta, dir. publ. (Université Stanford, 2018), disponible (en anglais) à l'adresse suivante : <https://plato.stanford.edu/entries/common-good>.

¹⁴ A/HRC/51/24, par. 23.

¹⁵ Une communauté d'irrigation est un groupe d'agriculteurs qui gèrent conjointement, sans but lucratif, les ressources publiques en eau qui lui sont allouées par l'État ; voir <https://www.iagua.es/respuestas/que-son-comunidades-regantes> (en espagnol).

¹⁶ Jaime Hoogesteger et al., « Communality in farmer-managed irrigation systems : insights from Spain, Ecuador, Cambodia and Mozambique », *Agricultural Systems*, vol. 204 (2023).

¹⁷ Derek Wall, *Elinor Ostrom's Rules for Radicals: Cooperative Alternatives Beyond Markets and States* (Pluto Press, 2017).

24. La gestion de ce patrimoine naturel commun doit être étroitement liée aux territoires où coulent les fleuves et aux populations qui en sont tributaires. Si l'on veut assurer la durabilité des écosystèmes dans une optique intergénérationnelle, une approche écosystémique s'impose. L'ensemble du bassin fluvial doit être géré comme une unité organique, qu'on ne saurait dissocier sans en perturber le bon fonctionnement.

25. En outre, il est établi dans l'Agenda 21 que le maintien des écosystèmes est essentiel si l'on veut répondre aux besoins de la population mondiale et protéger les droits des générations futures¹⁸. La question de la durabilité des écosystèmes aquatiques est également au cœur des objectifs de développement durable, de la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Convention de Ramsar), de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, et des travaux de la Commission du droit international sur les aquifères transfrontières.

26. De même, la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux¹⁹ et la Convention de 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation²⁰ mettent en avant la nécessité de conserver et de restaurer les écosystèmes, notamment les aquifères transfrontières²¹. Ces accords internationaux visent à surmonter les tensions qui découlent de la souveraineté exercée par les États sur les cours d'eau situés sur leurs territoires. D'importants accords transfrontières ont été conclus dans le monde entier, en particulier en Afrique, notamment pour le bassin du Sénégal, le bassin du Niger, le lac Tchad et le fleuve Okavango. Ils prévoient la création d'institutions de gestion transfrontières et de mécanismes de médiation des conflits²².

27. Par ailleurs, la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (Directive-cadre sur l'eau) énonce l'obligation faite aux États de partager les responsabilités en matière de gestion des bassins et aquifères transfrontières situés à l'intérieur de l'Union européenne²³. Cette directive a pour but de créer les conditions propices à cette gestion et d'en garantir la viabilité, tout en atténuant les risques liés aux changements climatiques sans remettre en cause la souveraineté des États. Elle souligne que l'eau n'est pas un bien commercial, mais un patrimoine qu'il faut protéger et défendre. De même, le Parlement européen considère les écosystèmes aquatiques et les écosystèmes terrestres qui leur sont associés comme un patrimoine naturel commun²⁴.

B. Le cycle de l'eau en tant que patrimoine naturel mondial et commun

28. La gestion et la structuration des droits et responsabilités relatifs aux éléments du patrimoine mondial tels que la diversité biologique et le système climatique sont plus complexes, car elles ont une incidence sur l'humanité tout entière.

29. La notion de patrimoine commun est employée dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qui fait des océans un bien commun mondial, qu'aucune entité ne peut posséder ou s'approprier.

¹⁸ Voir <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> (en anglais).

¹⁹ Voir https://unece.org/DAM/env/water/documents/brochure_water_convention.pdf (en anglais).

²⁰ Résolution 51/229 de l'Assemblée générale, annexe.

²¹ Stephen C. McCaffrey, « The International Law Commission's flawed draft articles on the law of transboundary aquifers: the way forward », *Water International*, vol. 36, n° 5 (2011), p. 566 à 572.

²² A/78/253, par. 38.

²³ Voir https://environment.ec.europa.eu/topics/water/water-framework-directive_en (en anglais).

²⁴ Résolution sur la viabilité technologique de réseaux hydrauliques transeuropéens (1998), disponible à l'adresse suivante : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=OJ:C:1998:056:TOC>.

30. L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a également introduit la notion de patrimoine naturel dans la Convention de 1972 pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel²⁵, qui a été reprise dans la Convention de 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe.

31. La conclusion d'accords a toutefois souvent été entravée par des problèmes politiques dus à la crainte d'atteintes à la souveraineté nationale de chaque pays. Pour surmonter ces obstacles, la notion d'« intérêt de l'humanité » ou de « sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière » a été introduite²⁶. L'idée d'une préoccupation commune s'appuie sur deux principes : le principe de responsabilité commune, mais différenciée²⁷ et le principe « ne pas nuire ». L'expression « sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière »²⁸ est utilisée dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

32. Le Rapporteur spécial estime que le système climatique est un patrimoine naturel qui ne connaît pas de frontières et dont chacun est tributaire. À ce titre, il devrait être considéré comme un patrimoine commun mondial. Le cycle de l'eau, qui fait partie intégrante du système climatique, devrait également être reconnu comme un bien commun mondial, comme l'a indiqué le Président de l'Assemblée générale en clôture de la Conférence des Nations Unies sur l'eau de 2023.

33. Le Rapporteur spécial estime toutefois que qualifier le cycle de l'eau de patrimoine mondial commun ne suffit pas. Les écosystèmes aquatiques doivent être considérés comme un patrimoine commun lié à des territoires particuliers et aux populations qui en sont tributaires. Les ressources en eau qui répondent aux besoins d'une communauté doivent également être perçues comme un bien commun, car elles sont partagées par tous les membres de la communauté.

34. Lorsqu'on examine la notion de bien commun, il est primordial de déterminer les valeurs fondamentales auxquelles tout un chacun est attaché. Il importe également de mettre en avant la communauté qui est tributaire de ce bien commun. Elle a des droits et des responsabilités en ce qui concerne le renforcement et la défense de ces valeurs essentielles.

35. Il est fondamental de définir et de clarifier, à l'échelle du bassin ainsi qu'au niveau local, national ou mondial, ce lien social et territorial qu'entretient le bien commun si l'on veut pouvoir préciser les droits et obligations liés à sa gestion. L'idée générale avancée par certains auteurs²⁹ qui considèrent l'eau comme un bien commun mondial est pertinente au regard des valeurs cruciales qui sont en jeu, mais elle brouille le lien participatif qu'entretiennent les populations au sein des communautés et des territoires.

36. Le cycle mondial de l'eau, lié au système climatique, est un patrimoine commun à l'humanité tout entière. Il n'existe malheureusement pas d'institution mondiale capable d'assurer une véritable gouvernance démocratique de ces biens communs.

37. Il est essentiel de mettre en place un système mondial de gestion du cycle de l'eau et de promouvoir la gestion durable des écosystèmes aquatiques. Pour faire face aux risques posés par les changements climatiques, une approche écosystémique à l'échelle des bassins sera probablement nécessaire.

²⁵ Voir <https://whc.unesco.org/fr/convention>.

²⁶ Thomas Cottier, « The principle of common concern of humankind », in *The Prospects of Common Concern of Humankind in International Law*, Thomas Cottier et Zaker Ahmad, dir. publ. (Cambridge, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Cambridge University Press, 2021), p. 3 à 92.

²⁷ Charlotte Epstein, « Common but differentiated responsibilities », *Encyclopaedia Britannica*, 20 mars 2023, disponible (en anglais) à l'adresse suivante : <https://www.britannica.com/topic/common-but-differentiated-responsibilities>.

²⁸ Voir <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>.

²⁹ Institut de recherche sur le climat de Potsdam, « Water has to become a common good - two new reports show », 22 mars 2023, disponible (en anglais) à l'adresse suivante : <https://www.pik-potsdam.de/en/news/latest-news/water-has-to-become-a-common-good-2013-two-new-reports-show>.

IV. La gestion de l'eau relevant du domaine public

38. La reconnaissance de l'eau et des écosystèmes aquatiques en tant que biens communs implique de confier leur gestion aux communautés concernées. Toutefois, l'éventail des valeurs à gérer et les communautés concernées sont devenus si complexes (il faut par exemple assurer la durabilité de grands bassins fluviaux) qu'il est essentiel de mobiliser les moyens de l'État. En tant qu'institution représentative de la société, l'État doit prendre ses responsabilités et exercer l'autorité publique sur ces ressources en eau et ces écosystèmes aquatiques.

39. Avec la création et le renforcement des États-nations, l'eau, en tant que bien commun, est de plus en plus assimilée à un bien public. Néanmoins, les lourdeurs administratives et l'éloignement des structures étatiques des besoins essentiels de la population font qu'il est plus que jamais important de mettre l'accent sur les valeurs liées à la gestion des biens communs. Pour ce faire, il faut appliquer efficacement une approche fondée sur les droits de l'homme qui garantisse la participation des titulaires de droits, la transparence, l'accès à l'information et le principe de responsabilité, comme c'est le cas pour d'autres services essentiels³⁰.

40. Divers mouvements sociaux prônent la reconnaissance de l'eau en tant que bien commun et s'opposent à la tendance à la privatisation autorisée ou encouragée par de nombreux gouvernements. Dans le Manifeste pour la justice de l'eau qu'elles ont présenté à la Conférence sur l'eau de 2023, plusieurs centaines d'organisations non gouvernementales, de syndicats et d'autres mouvements ont demandé instamment que l'eau soit considérée comme un bien commun. En d'autres termes, les ressources en eau doivent être accessibles à tous sans discrimination, être placées sous le contrôle des pouvoirs publics et ne pas être traitées comme une marchandise³¹.

41. Le Rapporteur spécial défend l'idée selon laquelle l'eau doit être gérée comme un bien commun placé sous la responsabilité de l'État, comme cela est énoncé dans l'observation générale n° 15 (2002) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui affirme que l'eau est un bien public essentiel à la vie et à la santé et à la réalisation de tous les autres droits³².

A. La responsabilité de l'État dans la gestion de l'eau en tant que bien commun

42. L'eau a toujours été un facteur déterminant dans le choix des zones d'installation sur le territoire et la structuration des communautés humaines. Il existe donc une vaste tradition historique, voire ancestrale, de gestion locale des services de l'eau et de l'assainissement. On peut raisonnablement penser qu'il revient aux conseils municipaux et aux responsables communautaires d'assumer la responsabilité de la gestion des services de l'eau et de l'assainissement au niveau local, tout en ne laissant personne de côté.

43. Toutefois, l'attribution de ces compétences aux municipalités et aux institutions communautaires n'exonère pas, à terme, l'État de son obligation de garantir les droits de l'homme.

44. Le Rapporteur spécial estime que pour que le principe de subsidiarité s'applique, les autorités nationales et les institutions supramunicipales doivent soutenir les entités locales dans la réalisation des droits de l'homme. À cette fin, des stratégies doivent être élaborées en vue de mettre sur pied des partenariats public-public à but non lucratif, en particulier entre des entités publiques et des communautés.

³⁰ Rita Locatelli, « L'éducation comme bien public et bien commun : remodeler la gouvernance de l'éducation dans un contexte en mutation », Education Research and Forecast Working Papers (Paris, UNESCO, 2018).

³¹ People's Water Forum, « The Water Justice Manifesto », 28 février 2023, disponible (en anglais) à l'adresse suivante : <https://thepeopleswaterforum.org/2023/02/28/water-justice-manifesto>.

³² A/HRC/48/50, par. 10.

45. La collaboration entre les municipalités ou la création de consortiums par des municipalités voisines, dans le but d'améliorer la gestion du service, est une forme de partenariat public-privé. Une collaboration institutionnelle entre des municipalités et des entités de niveau supérieur peut également être mise en place.

46. En Colombie³³ et au Mexique³⁴, la stratégie de partenariat entre des entités publiques et des communautés est le socle sur lequel s'appuient les propositions de loi promues par les réseaux d'aqueducs et de systèmes communautaires regroupant des dizaines de milliers de communautés rurales. Elle est fondée sur le respect de la gestion communautaire traditionnelle de l'eau dans les zones rurales défavorisées. Toutefois, elle compte également sur le soutien des pouvoirs publics, auxquels incombe la responsabilité, en dernier ressort, de faire respecter les droits de l'homme. Des exemples intéressants apparaissent également en Afrique, dans les établissements périurbains de Maputo, ainsi qu'au Ghana, au Kenya, au Malawi, en République-Unie de Tanzanie et en Zambie³⁵.

47. Au niveau international, d'intéressantes initiatives à but non lucratif, telles que l'Alliance mondiale des partenariats d'entreprises de distribution d'eau, encouragent les opérateurs et institutions du Nord mondial et du Sud mondial à collaborer, à mettre en commun leur expérience et à échanger des capacités³⁶. L'initiative Water Operator Partnerships and Solidarity est un autre exemple international de collaboration à but non lucratif entre des opérateurs publics du Nord mondial et du Sud mondial, axée en l'occurrence sur l'objectif de développement durable n° 6³⁷.

48. En toute logique, cette approche locale doit être intégrée dans la gestion durable des bassins et des aquifères, qui devrait respecter des principes similaires.

49. En résumé, la gestion de l'eau et des écosystèmes aquatiques dans toute leur complexité nécessite une gestion imbriquée des biens communs, ce qui suppose un partage des responsabilités locales, territoriales et nationales correspondantes, au sens de la « gestion imbriquée » introduite par Ostrom³⁸.

50. Dans ce contexte de gestion complexe, il est primordial d'établir un cadre réglementaire qui permette à la puissance publique d'instaurer une gouvernance démocratique de l'eau fondée sur les droits de l'homme. L'État doit garantir un accès sans discrimination aux procédures de plainte administrative ou judiciaire en cas d'irrégularité, de préjudice ou de violation des droits en matière de gestion de l'eau.

³³ Sénat, projet de loi n° 271 de 2022 sur la gestion communautaire de l'eau, disponible (en espagnol) à l'adresse suivante : <https://www.senado.gov.co/index.php/documentos/comisiones/constitucionales/comision-quinta/proyectos-de-ley/proyectos-de-ley-y-ponencias-periodo-constitucional-2022-2026/proyectos-de-ley-y-ponencias-legislatura-20-julio-2022-20-julio-2023/p-de-l-no-271-2022-senado-gestion-comunitaria-del-agua>.

³⁴ Portal Ambiental, « Presentan iniciativa para reconocer jurídicamente la gestión comunitaria del agua », 24 novembre 2023, disponible (en espagnol) à l'adresse suivante : <https://www.portalambiental.com.mx/legislacion/20231124/presentan-iniciativa-para-reconocer-juridicamente-la-gestion-comunitaria-del>.

³⁵ Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, « People of African cities are taking charge of their water supplies - and it's working », 19 mars 2018, disponible (en anglais) à l'adresse suivante : <https://www.preventionweb.net/news/people-african-cities-are-taking-charge-their-water-supplies-and-its-working>.

³⁶ Voir <https://unhabitat.org/programme/global-water-operators-partnerships-alliance> (en anglais).

³⁷ Aqua Publica Europea (Association européenne des opérateurs publics de l'eau), « Water Operator Partnerships and Solidarity: a global effort to realise the human right to water and sanitation » (2021).

³⁸ Graham Marshall, « Nesting, subsidiarity, and community-based environmental governance beyond the local scale », *International Journal of the Commons*, vol. 2, n° 1 (2008), p. 75 à 97.

B. Le système de la concession, élément clé de la gestion de l'eau dans le domaine public

51. Dans les pays où l'eau appartient au domaine public³⁹, les systèmes de concession ou de permis d'utilisation⁴⁰ sont indispensables pour la mise en place d'une gestion publique de l'eau⁴¹. Ces systèmes, souvent gérés par de puissantes institutions publiques, s'appuient sur une grande expérience de la gestion publique de l'eau, dont il convient de mettre à profit les nombreux aspects positifs. Cependant, de graves biais, introduits par des intérêts privés disposant de leviers d'influence à l'intérieur de ces institutions, ont souvent perverti le principe de l'intérêt général qui devrait régir ces systèmes. Bien recenser les problèmes et les objectifs qui relèvent de l'intérêt général de la société actuelle est un défi démocratique qui nécessite un vaste débat public.

52. Le Rapporteur spécial estime qu'il est important d'abandonner les stratégies traditionnelles axées sur l'offre, dans le cadre desquelles l'État répond à la demande croissante par la construction de nouvelles infrastructures, en s'appuyant sur d'importantes subventions publiques, quels qu'en soient le coût et les effets. L'accent devrait plutôt être mis sur des stratégies de gestion durable de la demande qui favorisent la rationalité et la responsabilité économiques et environnementales.

53. Le Rapporteur spécial estime également qu'il faut s'écarter des modèles de gestion technocratique traditionnels au profit de nouvelles approches participatives⁴², comme le préconise la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement⁴³. Les nouvelles approches devraient favoriser un dialogue interculturel qui prenne en compte les savoirs et les pratiques des peuples autochtones⁴⁴.

V. La vision néolibérale de l'eau en tant que bien économique

54. D'un point de vue néolibéral, l'eau est une marchandise qui doit être soumise à la logique du marché ; l'accès à l'eau, ses usages et les avantages qui en découlent dépendent de la capacité de chacun à en payer le prix, en fonction de l'offre et de la demande. L'objectif principal est alors de maximiser l'efficacité de sa gestion en laissant jouer les incitations fournies par la libre concurrence. La gestion des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement devient alors un domaine privé, dans lequel l'accès à l'information est aux mains d'actionnaires majoritaires d'entreprises. Cette approche, qui va à l'encontre de la conception de l'eau en tant que bien commun, est incompatible avec une démarche de gestion fondée sur les droits de l'homme.

55. Cependant, la puissance institutionnelle et juridique que les services de la gestion publique de l'eau et du domaine public ont exercée sur les écosystèmes aquatiques tout au long du XX^e siècle, après l'échec des modèles libéraux de privatisation de l'eau imposés au XIX^e siècle⁴⁵, a conduit à l'élaboration de stratégies de privatisation complexes qui évitent

³⁹ Hilmer J. Bosch, Joyeeta Gupta et Hebe Verrest, « A water property right inventory of 60 countries », *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 30, n° 2 (2021), p. 263 à 274.

⁴⁰ Antônio Pereira Magalhães Junior et Pedro Brufao Curiel, « Instruments of administrative concessions of water use rights in Spain », *Revista Brasileira de Recursos Hídricos: Brazilian Journal of Water Resources*, vol. 22 (2017).

⁴¹ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, « The granting of permits for the use of water », disponible (en anglais) à l'adresse suivante : <https://www.fao.org/4/Y5051E/y5051e05.htm>.

⁴² Pedro Arrojo Agudo, « Times of change in water management », *Quaderns de la Mediterrània 16: Ecology and Culture* (2011), p. 29 à 39.

⁴³ Voir <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf>.

⁴⁴ A/HRC/51/24.

⁴⁵ Pedro Arrojo Agudo, *El Plan Hidrológico Nacional: Una Cita Frustrada con la Historia* (Barcelona, RBA Integral, 2003), p. 16 à 18.

de remettre directement en cause la gestion publique de l'eau⁴⁶. De nouveaux modèles de privatisation de la gestion des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, adossés à des stratégies de partenariat public-privé et à des marchés de droits de concession, ont vu le jour, de même que de multiples stratégies de financiarisation de l'eau, telles que l'introduction, dans une logique de spéculation financière, de droits de concession sur les marchés à terme.

A. Les risques et les effets de la privatisation des services de l'eau et de l'assainissement

56. Les stratégies de privatisation des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement et, en général, de la gestion de l'eau s'appuient sur le postulat formel selon lequel la gestion de l'eau et des écosystèmes aquatiques relève du domaine public et de la compétence d'institutions publiques, qui sont généralement municipales.

57. Les stratégies qui prédominent pour la privatisation des services d'eau et d'assainissement consistent, pour l'essentiel, à administrer ces services au moyen de contrats de délégation de longue durée, conclus par l'institution publique et l'opérateur concerné.

58. Un cadre réglementaire est nécessaire, que le service d'approvisionnement en eau soit géré par un établissement public ou une entité privée. Lorsqu'on les consulte, les opérateurs privés insistent eux-mêmes sur le fait qu'il est dans leur intérêt qu'une réglementation claire soit établie, quitte à ce qu'elle impose le respect des droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement, tant qu'elle garantit à l'exploitant une indemnisation correspondant aux coûts supportés⁴⁷.

59. Toutefois, les contrats sont souvent un obstacle à l'élaboration d'une approche de gestion fondée sur les droits de l'homme, et ce pour plusieurs raisons. Compte tenu des durées de concession, qui sont souvent supérieures à vingt-cinq ans, ces contrats peuvent difficilement être résiliés sans coûts importants, car l'opérateur chercherait alors à être indemnisé de la perte de bénéfices subie pour la durée totale de la concession. En outre, la redevance de concession, qui est une avance versée à l'institution publique par l'opérateur qui la récupère par sa pratique tarifaire, est une incitation à la privatisation qui tire parti des difficultés financières rencontrées par les institutions locales puisqu'elle ne sert pas à améliorer la qualité de service. En outre, la capacité de l'opérateur à effectuer des achats et à conclure des contrats auprès de sociétés qui lui sont affiliées, sans recourir à des appels d'offres publics, est une entrave à la concurrence et entraîne une hausse des coûts qui, à terme, est répercutée sur le consommateur⁴⁸.

60. À cela s'ajoute généralement le manque de transparence et de participation du public, le droit de l'opérateur privé de protéger les informations concernant sa stratégie d'entreprise, l'incapacité des institutions locales à contrôler et à réglementer efficacement les opérateurs en raison des asymétries de pouvoir existantes, et le manque de volonté politique des personnes au pouvoir, qui sont souvent cooptées ou contrôlées par les opérateurs.

⁴⁶ David Hall, Emanuele Lobina et Violeta Corral, « Trends in water privatization », rapport commandé par l'Internationale des services publics (2011), disponible (en anglais) à l'adresse suivante : https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/30760/3/30750%20LOBINA_Trends_in_Water_Privatisation_2021.pdf.

⁴⁷ Contribution soumise par AquaFed (Fédération internationale des opérateurs privés du secteur de l'eau) dans le cadre de la consultation sur les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement et sur la participation du secteur privé à la fourniture de services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, organisée en 2010 par l'Experte indépendante chargée d'examiner la question des obligations en rapport avec les droits de l'homme qui concernent l'accès à l'eau potable et l'assainissement, disponible (en anglais) à l'adresse suivante : <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Water/ContributionsPSP/Aquafed5.pdf>.

⁴⁸ Pedro Arrojo Agudo, « Las funciones del agua: valores, derechos, prioridades y modelos de gestión », in *Lo Público y lo Privado en la Gestión del Agua: Experiencia y Reflexiones para el Siglo XXI*, Pedro Arrojo Agudo, dir. publ. (Madrid, Fundación Alternativas–Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, 2005).

61. Il faut noter que la responsabilité, en dernier ressort, revient aux institutions publiques compétentes ou à des régulateurs particuliers, et que les cadres législatifs et normes réglementaires en vigueur ne comprennent pas de dispositions qui rendraient possibles des modes de gestion autres que le modèle promu, fondés sur les droits.

62. Au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, où un modèle privatisé a été imposé par le Gouvernement de la Première Ministre Margaret Thatcher, une autorité de régulation puissante et coûteuse, la Water Services Regulation Authority (Ofwat), a été créée. Le manque de transparence et de participation du public⁴⁹, ainsi que la complaisance d'Ofwat à l'égard des stratégies financières qui ont été adoptées par des entreprises privées au bénéfice de leurs actionnaires et au détriment du service rendu au public, conduisent à douter de l'efficacité de cette autorité⁵⁰.

63. Le fait que la Banque mondiale soit une institution publique ne l'a pas empêchée de financer la privatisation des services de l'eau dans les pays du Sud, en conditionnant l'octroi de ses prêts à la mise en place de ce processus de privatisation⁵¹.

64. Axée en priorité sur la maximisation des profits, ce qui est logique du point de vue des entreprises, la privatisation n'a pas résolu les problèmes de marginalisation qui frappent les plus démunis. À Jakarta, où les services liés à l'utilisation de l'eau sont concédés au secteur privé depuis 1998, la faible rentabilité du raccordement des pauvres, dont beaucoup, déplacés par l'arrivée de grandes exploitations minières, se sont réinstallés illégalement à la périphérie de la capitale, a accéléré les dynamiques d'exclusion. Les populations non approvisionnées en eau courante n'ont pas d'autre choix que d'acheter de l'eau en bidon, qui coûte en moyenne 25 % plus cher, ou de creuser des puits pour accéder à des eaux souterraines fortement polluées⁵².

65. Le Rapporteur spécial suit avec inquiétude l'évolution de la situation en Afrique, où la privatisation de la gestion de l'eau des collectivités dans les zones rurales a été encouragée⁵³.

66. En France, dans le département de la Guadeloupe⁵⁴, après plusieurs décennies de gestion privatisée, le réseau présente un taux de fuite de 60 %, de sorte que le service ne peut fonctionner que de manière discontinue, ce qui entraîne des intrusions polluantes systématiques et empêche l'approvisionnement en eau potable.

⁴⁹ David Hall, « Water and sewerage company finances 2021: dividends and investment – and company attempts to hide dividends », document de travail du centre de recherche de l'Internationale des services publics (Londres, University of Greenwich, 2022), disponible (en anglais) à l'adresse suivante : https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/34274/14/34274%20HALL_Water_and_Sewerage_Company_Finances_%28Rev.2%29_2021.pdf. Voir aussi Emanuele Lobina, « UK – strong and weak lock-in of water governance outcomes in England », in *Facing the Challenges of Water Governance*, Simon Porcher et Stéphane Saussier, dir. publ., Palgrave Studies in Water Governance: Policy and Practice (Basingstoke et New York, Palgrave Macmillan, 2019), disponible (en anglais) à l'adresse suivante : https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/23267/7/23267%20LOBINA_Strong_and_Weak_Lock-in_of_Water_Governance_Outcomes_in_England_2018.pdf.

⁵⁰ David Hall, « Ownership without investment in English water – net capital extraction by shareholders of English & Welsh water and sewerage companies 1990–2023 », document de travail (Londres, University of Greenwich, 2024), disponible (en anglais) à l'adresse suivante : <https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/47165>.

⁵¹ Right Livelihood, « Maude Barlow: tackling the water crisis is the only way to safeguard people and the planet », 23 mars 2023, disponible (en anglais) à l'adresse suivante : <https://rightlivelihood.org/news/maude-barlow-tackling-the-water-crisis-is-the-only-way-to-safeguard-people-and-the-planet>.

⁵² Emanuele Lobina, Vera Wegmann et Marwa Marwa, « Water justice will not be televised: moral advocacy and the struggle for transformative remunicipalisation in Jakarta », *Water Alternatives*, vol. 12, n° 2 (2019), p. 725 à 748.

⁵³ Oumar Diallo, « Levers of change in Senegal's rural water sector » (World Bank Group Water and Sanitation Programme, 2015).

⁵⁴ Voir la communication FRA 1/2024, disponible à l'adresse suivante : <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28729>.

67. Depuis le début du siècle, la « guerre de l'eau » à Cochabamba (Bolivie)⁵⁵ a déclenché une mobilisation sociale contre la privatisation de l'eau. En Uruguay, le référendum sur l'eau, qui a permis d'inscrire dans la Constitution le droit d'avoir accès à une eau potable et a mis fin à la privatisation de l'eau, est un exemple que d'autres pays, en Amérique latine et ailleurs, ont suivi⁵⁶.

68. La victoire du non lors du référendum organisé en Italie sur la privatisation du secteur de l'eau a ouvert la voie à une « remunicipalisation » des services d'approvisionnement en eau à l'échelle européenne, dans le cadre de laquelle des villes comme Paris, Berlin, Lyon et Valladolid se sont réapproprié l'intégralité de ces services⁵⁷.

69. Avec Eau de Paris, détenue à 100 % par la ville de Paris, la capitale française a démontré que la puissance publique peut changer la donne, en accordant la priorité aux droits de l'homme, en réinvestissant les bénéfices dans le système, en garantissant une gouvernance transparente, en réduisant les prix et augmentant sa capacité d'autofinancement⁵⁸. De 2012 à 2018, le taux de satisfaction des clients d'Eau de Paris a oscillé entre 96 et 90 %, et l'entreprise a remporté, sept années de suite, le prix du meilleur service client de l'année⁵⁹. En 2017, elle a reçu le Prix des Nations Unies pour le service public.

B. Risques et impacts de la marchandisation et de la financiarisation de l'eau

70. Les eaux de surface et les eaux souterraines appartiennent généralement au domaine public, et l'État distribue des licences d'utilisation dans le cadre d'un système de concessions, même s'il y a des exceptions. Les eaux souterraines sont parfois considérées comme appartenant au propriétaire du terrain et relèvent alors du marché libre.

71. Même dans le cadre de ces systèmes de concession, des pays comme l'Australie, le Chili, l'Espagne et les États-Unis ont légalisé plusieurs options de marché pour les droits de concession⁶⁰. Ces différentes options se justifient principalement par la nécessité d'assouplir le système de concessions, notamment face aux pénuries pendant les périodes de sécheresse. Cependant, ces expériences révèlent des contradictions entre la défense effective de l'intérêt général qui est censée régir ces systèmes de concessions et l'approche fondée sur les droits de l'homme qui devrait être favorisée.

72. Bien que l'eau reste théoriquement dans le domaine public, sa gestion suppose de fait une appropriation progressive par le secteur privé. Les sécheresses entraînent une spéculation et des prix excessifs, et les intérêts des concessionnaires sont privilégiés par rapport aux droits de l'homme. De même, les utilisations et les fonctions de l'eau qui ne sont pas compétitives sur le marché sont marginalisées, ce qui met en péril les droits de l'homme des plus démunis et la durabilité des écosystèmes. Les paysans et les exploitations familiales ont tendance à être laissés de côté, ce qui accélère les migrations vers les villes.

73. En outre, sous l'influence croissante du pouvoir financier, la gestion de l'eau est de plus en plus soumise à des stratégies de financiarisation. Au motif de l'insuffisance des fonds publics, des stratégies de financiarisation de la nature et des services publics, tels que

⁵⁵ Oscar Olivera et Tom Lewis, *Cochabamba! Water War in Bolivia* (Cambridge, Massachusetts, South End Press, 2004).

⁵⁶ Redes Amigos de la Tierra Uruguay, « Uruguay, decisión soberana por el agua. Más del 60% dijo sí », 30 novembre 2004, disponible (en espagnol) à l'adresse suivante : <https://www.redes.org.uy/2004/11/30/uruguay-decision-soberana-por-el-agua-mas-del-60-dijo-si>.

⁵⁷ Emanuele Lobina, Vera Wegmann et Katrin Nicke, « Water remunicipalisation in Paris, France and Berlin, Germany », rapport de projet du centre de recherche de l'Internationale des services publics (Londres, University of Greenwich, 2021), disponible (en anglais) à l'adresse suivante : <https://gala.gr.ac.uk/id/eprint/31646>.

⁵⁸ Internationale des services publics, « UN Public Services Award: Paris water win highlights benefits of remunicipalisation », 23 juin 2017, disponible à l'adresse suivante : <https://www.world-psi.org/fr/prix-dexcellence-des-nations-unies-pour-le-service-public-la-victoire-du-service-public-de-leau>.

⁵⁹ Lobina, Wegmann et Nicke, « Water remunicipalisation in Paris, France and Berlin, Germany ».

⁶⁰ A/76/159, par. 30 à 32.

l'alimentation en eau et l'assainissement, sont encouragées. La restauration des zones humides, par exemple, est considérée comme une activité commerciale sur les marchés financiers, par l'entremise de l'achat et de la vente de crédits d'émission de carbone. Selon cette logique, les intérêts financiers privés remplacent l'intérêt général. De même, la gestion publique de l'eau est supplantée par la spéculation des marchés financiers, en conséquence de quoi l'eau et les écosystèmes perdent leur valeur intrinsèque de biens communs⁶¹.

74. Dans son rapport sur les risques et les impacts de la marchandisation et de la financiarisation de l'eau sur les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement, présenté à l'Assemblée générale en 2021, le Rapporteur spécial a examiné l'entrée des droits d'usage de l'eau californiens sur les marchés à terme de Wall Street⁶². Cette initiative reposait principalement sur l'argument selon lequel la logique spéculative qui régit les marchés permettrait d'anticiper et de gérer la valeur de l'eau, compte tenu de l'incertitude liée aux changements climatiques. Cependant, cette dynamique entraîne des bulles spéculatives qui ont des conséquences désastreuses pour les droits humains des personnes vivant dans la pauvreté et des personnes vulnérables, ainsi que pour les écosystèmes aquatiques et les petits exploitants. Cette entreprise n'a pour le moment pas abouti, mais le Rapporteur spécial considère que la porte est ouverte à de nouvelles tentatives.

C. L'eau au service du développement productif dans les situations de pauvreté

75. Bien que la richesse mondiale ait doublé depuis la fin de la Guerre froide, la moitié de la population mondiale vit avec moins de 5,5 dollars par jour, car la majeure partie de la richesse produite est allée aux plus riches. En outre, la pauvreté ne se limite pas à la faiblesse des revenus, mais elle englobe aussi les violences institutionnelles et sociales, ainsi que les discriminations. L'éradication de la pauvreté suppose de bâtir des sociétés inclusives⁶³.

76. Comme le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement considère qu'il faut transformer le modèle de développement dominant fondé sur la croissance du produit intérieur brut (PIB), lutter contre la pauvreté en s'intéressant à d'autres aspects que la seule croissance et faire évoluer la notion de progrès et la façon dont il est mesuré⁶⁴.

77. Le Secrétaire général, dans « Notre Programme commun »⁶⁵, insiste aussi sur la nécessité de mesurer le progrès à l'aide d'indicateurs allant au-delà du PIB, en tenant compte de la façon dont la richesse produite est répartie, de la valeur des services écosystémiques et des soins à la personne prodigués par les femmes, entre autres valeurs qui ne sont pas prises en compte.

78. Le Rapporteur spécial considère qu'il est nécessaire de reconnaître effectivement les limites de la planète et de relever le défi démocratique visant à mettre fin aux inégalités croissantes, qui condamnent des milliards de personnes à l'extrême pauvreté et à la marginalisation. Nous devons dépasser le modèle de développement actuel, fondé sur le principe suicidaire d'une croissance illimitée, et promouvoir un nouveau concept de progrès basé sur la durabilité et les droits de l'homme, et non sur la croissance de la production et de la consommation. Le Rapporteur spécial soutient le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, qui a proposé dans son rapport de 2024 intitulé « Éliminer la pauvreté en regardant au-delà de la croissance » de réfléchir à ces questions au Sommet de l'avenir, qui aura lieu en septembre 2024⁶⁶.

⁶¹ Julia Martin-Ortega *et al.*, « Ecosystems: ecosystem services and the commodification of nature », dans *The Routledge Handbook of Commodification*, Elodie Bertrand et Vida Panitch, dir. publ. (Oxford, Routledge, 2023).

⁶² [A/76/159](#), par. 27 à 67.

⁶³ HCDH, « Éradiquer la pauvreté pour 2030 est un rêve qui s'éloigne, selon un expert de l'ONU », communiqué de presse, 7 juillet 2020.

⁶⁴ [A/HRC/56/61](#).

⁶⁵ [A/75/982](#), par. 38 et 39.

⁶⁶ [A/HRC/56/61](#), par. 59.

79. Comme le souligne le Rapporteur spécial, la majorité des 2 milliards de personnes qui n'ont pas un accès garanti à l'eau potable sont des personnes qui vivent dans la pauvreté, voire l'extrême pauvreté. Nombre d'entre eux, peuples autochtones et membres de communautés paysannes, sont victimes de l'accaparement des terres et de l'eau et de mécanismes de développement productif qui, loin d'éradiquer la pauvreté, chassent les populations de leurs territoires et aggravent leur pauvreté. Les populations faisant l'objet de discriminations fondées sur le travail et l'origine, qui représentent plus de 260 millions de personnes sur différents continents⁶⁷, n'ont même pas accès à l'eau potable.

80. Pour lutter contre la pauvreté en promouvant un développement économique basé sur l'exploitation des ressources en eau d'un territoire, il faut mettre l'accent sur les personnes qui vivent dans la pauvreté sur ce territoire et sur la durabilité des écosystèmes aquatiques, plus que sur la croissance du PIB et la soi-disant productivité.

81. Adopter une approche de la gestion de l'eau fondée sur les droits de l'homme, considérer l'eau comme un bien commun et respecter les droits des peuples autochtones⁶⁸ et des communautés de paysans et de pêcheurs⁶⁹ reconnus par les Nations Unies permettra de prendre en compte des valeurs et des priorités très différentes de celles qui dominent l'analyse économique classique.

82. Considérer l'eau comme un bien commun nécessite d'appliquer des critères d'équité dans la répartition des ressources disponibles et d'éviter la monopolisation des droits d'usage de l'eau. Dans les situations de pénurie, telles que les sécheresses, le principe d'équité devrait non seulement permettre de garantir l'accès de tous à l'eau potable et à l'assainissement, mais aussi conduire à l'imposition de restrictions variables aux utilisations productives de l'eau en fonction de critères sociaux, pour protéger les producteurs les plus vulnérables.

83. Au Mexique, 1,1 % des usagers détiennent 22,3 % des ressources en eau mises en concession⁷⁰. En raison de la réforme constitutionnelle qui consacre le droit humain à l'eau potable, une nouvelle loi générale relative à l'eau, qui traite de ce problème, a été présentée au Parlement.

VI. Principes, stratégies et outils économiques de gestion de l'eau

84. Dans la théorie néolibérale, la valeur équivaut au prix déterminé par le marché et la libre concurrence est présentée comme le seul moteur de productivité, de rationalité économique et d'utilisation responsable de l'eau. Dans cette partie, le Rapporteur spécial présente des outils économiques et des stratégies de gestion publics qui favorisent la rationalité économique et la responsabilité s'agissant des utilisations productives de l'eau ; ces outils et stratégies, qui ne s'inscrivent pas dans la logique du marché, sont basés sur la conception de l'eau comme un bien commun et sur une gestion durable fondée sur les droits de l'homme.

85. Le Rapporteur spécial considère que les biens communs ne devraient pas être gérés comme des ressources en libre accès. Selon la conception des biens communs comme étant « en libre-service », qui a sous-tendu la colonisation et l'accaparement des terres et de l'eau, les droits d'usage de l'eau et les droits fonciers appartiennent au premier occupant, ou à l'État, qui se les approprie et les attribue aux grands producteurs afin d'accroître la productivité. Au contraire, les biens communs devraient être gérés dans le cadre d'une responsabilité collective partagée et de règles d'utilisation établies prévoyant la mise à disposition des moyens économiques nécessaires à une gestion effective des biens en question.

⁶⁷ Plateforme de connaissances sur les objectifs de développement durable, « Communities discriminated on work and descent », disponible à l'adresse <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=30022&nr=2956&menu=3170>.

⁶⁸ Ibid., et Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

⁶⁹ Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales.

⁷⁰ Wilfrido A. Gómez Arias et Andrea Moctezuma, « Water millionaires: an approach to water grabbing in Mexico », *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, n° 93 (2020), disponible à l'adresse <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/1198/1145> (texte en espagnol, résumé en anglais).

A. Systèmes de tarification

86. Dans un village africain dans lequel s'est rendu le Rapporteur spécial, une femme a expliqué son combat pour que les habitants du village récupèrent la gestion de ses puits, concédés par le Gouvernement à une entreprise multinationale. Elle a indiqué qu'en vertu du principe de responsabilité partagée, lorsque les puits étaient gérés par la collectivité, les familles qui n'étaient pas en mesure de payer l'eau étaient dispensées de payer et tout le monde les aidait avec des outils et d'autres moyens, alors que l'entreprise privée leur avait coupé l'eau. Les habitants se mettaient d'accord sur des prix ou des travaux compensatoires et élaient une commission chargée de la gestion quotidienne des puits, qui considérait l'eau et les ressources comme des biens communs.

87. En ce qui concerne les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les villes, le Rapporteur spécial recommande de promouvoir des systèmes de tarification à but non lucratif basés sur des tranches de consommation, avec des prix croissants. Un prix abordable ou la gratuité devraient être prévus pour la première tranche, qui concernerait un volume considéré et réglementé comme le minimum vital pour une vie décente (l'Organisation mondiale de la Santé propose entre 50 et 100 litres par jour et par personne), au moins pour les personnes en situation de pauvreté ou de vulnérabilité. Pour la deuxième tranche, le prix devrait permettre de couvrir les coûts. En revanche, le tarif pour les usages d'agrément devrait être plus élevé, ce qui garantirait un excellent service à tous les habitants, même à ceux qui ont des difficultés de paiement.

88. Si l'on compare ces critères à la logique de marché, il apparaît clairement que dans la logique de marché, les prix baissent pour les bons clients, afin d'encourager la consommation et d'optimiser les profits. Dans le système de tarification proposé, c'est le contraire, l'objectif n'étant pas de générer des profits, mais de garantir l'accès universel à un service de qualité, économiquement viable et ayant une empreinte écologique réduite.

89. Par exemple, à Lyon (France), le système de tarification comprend des frais fixes de raccordement au réseau, une première tranche d'utilisation gratuite, une deuxième tranche avec un tarif au mètre cube et une troisième tranche pour laquelle ce tarif est doublé. Pour les familles et les personnes vulnérables, il est prévu que le coût de la consommation d'eau n'excède pas 3 % du revenu⁷¹.

90. En ce qui concerne l'irrigation, les tarifs sont souvent appliqués en fonction de la surface irriguée et non de la quantité d'eau utilisée⁷², alors que celle-ci peut varier considérablement, selon le caractère plus ou moins responsable de la façon d'irriguer et, dans une large mesure, de la culture irriguée. Il est donc essentiel de mettre en place des tarifs proportionnels à la quantité d'eau utilisée, ce qui rend nécessaire l'installation de compteurs ou de dispositifs de mesure et de contrôle du débit⁷³.

91. L'installation de compteurs est encore plus importante dans le cas des eaux souterraines, en particulier dans les aquifères menacés de surexploitation. Dans le cas des eaux souterraines, la gouvernance participative des usagers d'un aquifère, sous le contrôle des autorités publiques, entraînera des coûts de gestion venant s'ajouter aux coûts de pompage couverts par chaque usager, qui devront être partagés de manière responsable grâce à un tarif approprié.

⁷¹ Amandine Le Blanc, « Des changements à venir pour les tarifs de l'eau potable », MeT', 6 mars 2024, disponible à l'adresse <https://met.grandlyon.com/des-changements-a-venir-pour-les-tarifs-de-leau-potable>.

⁷² Voir https://hispagua.cedex.es/sites/default/files/especiales/Tarifas_agua/tarifa_utilizacion_riego.html (en espagnol).

⁷³ Eduardo André Zavala García et Xavier Horacio Valencia Zambrano, « Políticas tarifarias de riego y su incidencia en el desarrollo agrícola aguas abajo del sitio de presa Poza Honda », *Polo de Conocimiento*, vol. 6, n° 9 (2021) (en espagnol).

B. Contraintes effectives relatives à la durabilité

92. Dans une logique de marché, la dégradation des écosystèmes est acceptable tant que le coût correspondant est payé. Dans le cadre de cette approche, c'est le marché qui détermine le niveau de dégradation de l'environnement qui peut être toléré. En revanche, le principe de durabilité impose au marché les contraintes des écosystèmes et prend en compte et respecte les lois qui régissent l'ordre naturel. Par exemple, la Directive-cadre sur l'eau de l'Union européenne impose, dans le cadre d'une norme, de respecter des contraintes en matière de durabilité relatives tant à la quantité d'eau qu'à la qualité de celle-ci, ainsi qu'à l'état des écosystèmes. Sur la base de ces éléments et des meilleures connaissances disponibles, il faut décider dans le cadre du système de concessions s'il convient d'accorder des droits d'usage de l'eau et des autorisations de rejet.

93. Le Rapporteur spécial considère que restreindre la disponibilité de l'eau pour les utilisations et les services productifs dans le but de garantir la durabilité permettra d'augmenter le coût d'opportunité de l'eau disponible et de réaliser des projections économiques sur les activités productives. Toutefois, le marché ne détermine pas la disponibilité de l'eau.

94. Par ailleurs, la restauration et la préservation des aquifères, réserves stratégiques contre les risques de sécheresse aggravés par les changements climatiques, permettent de réaliser des économies bien supérieures aux bénéfiques à court terme tirés de leur surexploitation.

95. Éviter l'assèchement des zones humides et le rétrécissement des cours d'eau favorise l'étalement des eaux et contribue à ralentir les inondations, ce qui permet souvent de réaliser des économies supérieures aux bénéfiques qui pourraient être tirés de possibles activités économiques dans ces zones (et d'éviter des catastrophes). Le respect effectif du principe de durabilité dans la gestion des écosystèmes aquatiques inspire des stratégies fondées sur la nature et des solutions durables et rentables. Il s'agit notamment de ne pas faire de la nature une marchandise, mais d'apprendre grâce à elle. Les inondations dévastatrices survenues à Calgary (Canada) en 2013 sont un exemple à cet égard : les enseignements tirés de cet événement ont suscité une prise de conscience quant à l'importance de la préservation des zones humides, « infrastructures » naturelles qui permettent d'atténuer et de contrôler les inondations et de prévenir les crues en zone urbaine⁷⁴.

C. Stratégies d'investissement et de financement publics visant à régler les problèmes sociaux

96. La régulation du débit, le transport de l'eau à diverses fins et la garantie d'un assainissement adéquat des eaux usées exigent généralement des investissements conséquents et engendrent des coûts de gestion, de remplacement et d'exploitation importants.

97. Après la Révolution française, au XIX^e siècle, le modèle libéral de promotion de grandes infrastructures dans le cadre d'initiatives privées a échoué, en raison de l'ampleur des investissements nécessaires et des longues périodes d'amortissement, ce qui a conduit à de nouvelles approches fondées sur le financement public des ouvrages hydrauliques. De grandes institutions publiques de gestion de l'eau ont été créées et d'importants investissements publics ont été réalisés et ont été justifiés comme servant l'intérêt général ou public. Ces investissements étaient assortis de taux d'intérêt très bas et de longues périodes d'amortissement, ce qui permettait aux usagers de bénéficier de tarifs abordables⁷⁵.

⁷⁴ Institut canadien pour des choix climatiques et Institut pour l'IntelliProspérité, « Les terres humides comme infrastructures » (2021).

⁷⁵ Pedro Arrojo Agudo et José Manuel Naredo, *La Gestión del Agua en España y California* (Bilbao, Bakeaz, 1997) (en espagnol).

98. Des subventions considérables ont été et continuent d'être accordées dans le monde entier pour atteindre des objectifs sociaux et fournir des ressources essentielles, telles que l'eau potable, dans les zones rurales et urbaines et développer l'irrigation pour des millions d'exploitants à faible revenu⁷⁶.

99. Le Rapporteur spécial est conscient que des subventions indues ont été mises en place et continuent d'être mises en place sous l'influence de puissants groupes de pression, qui manipulent la notion d'intérêt général. Cependant, malgré ces dérives perverses, l'impact positif des investissements publics et des subventions sociales équitables sur la gestion de l'eau devrait être reconnu.

100. À cet égard, la promotion des investissements privés est souvent proposée comme solution pour atteindre l'objectif de développement durable n° 6, ce qui offre des perspectives commerciales irréalistes aux grands investisseurs privés. Le Rapporteur spécial fait observer que la réalisation des droits humains à l'eau et à l'assainissement de deux milliards de détenteurs de droits pauvres est un enjeu démocratique et non un marché prometteur.

101. La mise en place d'une approche fondée sur les droits de l'homme visant à atteindre l'ODD n° 6 exige d'accorder une attention particulière aux populations qui vivent dans la pauvreté et de privilégier les budgets publics, au niveau national comme au niveau international. À cet égard, il est nécessaire de renforcer les financements internationaux destinés aux pays les plus pauvres et les financements conjoints issus de budgets nationaux et de garantir la transparence, la participation du public et l'application du principe de responsabilité.

102. L'exemple de l'Inde montre qu'avec des financements publics et un engagement politique à plusieurs niveaux, il est possible d'investir à grande échelle dans les infrastructures hydrauliques. En 2019, le programme Har Ghar Jal a été lancé ; entièrement financé par des fonds publics, il vise à doter tous les foyers ruraux d'un accès abordable et régulier à l'eau potable au robinet d'ici à 2024⁷⁷.

103. Au cours des dernières décennies, la privatisation des services n'a donné lieu qu'à des investissements privés modestes. Dans un rapport publié en 2010, la Banque mondiale et l'Agence française de développement ont révélé que, dans le secteur de l'eau en Afrique subsaharienne, 99,6 % des investissements provenaient du secteur public ou de l'aide publique, et seuls 0,4 % provenaient de sources privées.

104. Les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement devraient être prioritaires pour les financements publics à des conditions avantageuses (longs délais de remboursement, faibles taux d'intérêt, voire subventions). De même, les stratégies financières combinent ces mesures avec d'autres ressources extrabudgétaires. La plateforme espagnole de financement de l'eau est un bon exemple à cet égard ; associant participation du public, transparence et responsabilité, elle vise à renforcer et à diversifier les financements publics et à conseiller les institutions locales pour l'élaboration de projets⁷⁸.

D. Principe du recouvrement des coûts

105. Le principe du recouvrement des coûts, y compris les coûts pour l'environnement, fondé sur des systèmes de tarification à but non lucratif, suppose une responsabilité des personnes qui bénéficient du service. Les tarifs des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, qui sont essentiels pour les droits de l'homme, devraient tenir compte des coûts réels du service, notamment de ceux liés aux mesures sociales nécessaires et à l'amortissement, au remplacement et à l'entretien des infrastructures.

⁷⁶ Manuel Díaz Marta, « Evolución de las políticas hidráulicas españolas desde la Ilustración hasta nuestros días », dans *El Agua a Debate desde la Universidad: Hacia una Nueva Cultura del Agua – I^{er} Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas*, Pedro Arrojo Agudo et Javier Martínez Gil, dir. publ. (Saragosse, Presses de l'Université de Saragosse, 1999), p. 67 à 77 (en espagnol).

⁷⁷ Voir <https://ejalshakti.gov.in/jjmreport/JJMIndia.aspx>.

⁷⁸ Voir <https://ptea.es> (en espagnol).

106. Ce principe devrait promouvoir des mesures d'incitation à la réalisation d'économies, à une utilisation efficace et à la protection des écosystèmes, dans le cadre d'un système de tarification adéquat et de subventions croisées équitables au profit des populations les plus démunies. L'entretien et le remplacement des réseaux et des autres infrastructures figurent parmi les coûts à prendre en compte. Cette question devrait être intégrée dans les budgets, afin d'éviter que les réseaux ne se dégradent comme c'est le cas dans de nombreux systèmes.

107. Si elles sont dûment justifiées, des subventions publiques destinées à certains objectifs ou secteurs sociaux peuvent venir en complément de la tarification pour contribuer au recouvrement des coûts. En effet, elles proviennent des contributions fiscales des détenteurs de droits.

108. Toutefois, le Rapporteur spécial déconseille d'appliquer des subventions indifférenciées dans le cadre des tarifs, par exemple des subventions pour l'irrigation en fonction de la surface irriguée, parce que les tarifs subventionnés sans distinction favorisent une utilisation irresponsable et inefficace de l'eau. Les subventions directes devraient apporter un soutien équitable aux petits et moyens irrigateurs, et des compteurs et une tarification progressive en fonction du volume utilisé devraient être mis en place.

E. Principe de non-détérioration

109. Loin d'être une utopie, le principe de non-détérioration est déjà appliqué dans des législations environnementales avancées, telles que la Directive-cadre sur l'eau de l'Union européenne, pour éviter les rejets que les écosystèmes ne peuvent absorber, notamment les rejets toxiques, et maintenir les débits nécessaires à la préservation du bon état des écosystèmes aquatiques. C'est sur ce principe que l'Union européenne a fondé sa décision de ne pas financer le transfert des eaux de l'Èbre dans le Plan hydrologique national espagnol, au début des années 2000 ; il avait alors été jugé qu'un tel transfert accélérerait la détérioration du delta⁷⁹.

1. « Qui détériore restaure »

110. Ce principe est souvent énoncé comme le principe du « pollueur payeur ». Toutefois, cette expression peut être comprise comme l'existence d'un droit de polluer de ceux qui peuvent payer. Ce principe s'applique logiquement aux impacts réversibles. Les impacts irréversibles doivent être évités au moyen d'amendes dissuasives qui dépassent clairement les bénéfices pouvant être retirés des dommages causés. En tout état de cause, ce principe doit être appliqué dès le départ comme un instrument de prévention, qui impute les coûts des mesures de prévention des risques à la cause du risque.

2. Principe du rapport coût-efficacité

111. L'analyse coût-efficacité est un outil classique, utile pour déterminer les solutions les plus appropriées parmi plusieurs options durables.

112. La réalisation d'une analyse coût-efficacité devrait être une obligation légale pour tous les investissements financés par des fonds publics. Cela suppose d'envisager toutes les options possibles pour atteindre les objectifs et de choisir celle qui a le meilleur rapport coût-efficacité. Cette analyse doit permettre la participation du public pour éviter que des investissements coûteux et inefficaces ne soient réalisés sous l'influence de groupes de pression. Elle conduit souvent au choix de solutions fondées sur la nature, généralement plus efficaces.

3. La concurrence dans le cadre de la transparence et de la participation citoyenne

113. Les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement sont des monopoles naturels, sous la responsabilité des municipalités. La concurrence n'est pas possible, que la gestion soit privée ou non. Elle peut tout au plus être encouragée lors de l'appel d'offres pour l'attribution des contrats, ce qui est considéré comme inefficace en sciences économiques.

⁷⁹ Voir aussi Arrojo-Agudo, *El Plan Hidrológico Nacional: Una Cita Frustrada con la Historia*, p. 158.

Dans ce contexte, les principales incitations à une bonne gestion doivent être la transparence, la participation des détenteurs de droits et l'application du principe de responsabilité.

114. Pour ce faire, un règlement devrait garantir une information homogène du public au moyen d'indicateurs pertinents et compréhensibles, permettant de comparer la qualité et l'efficacité du service entre des municipalités similaires. Il s'agit de réaliser une analyse comparative, c'est-à-dire de mettre en place des stratégies de concurrence grâce à la transparence. La création d'observatoires citoyens de l'eau, reconnus au niveau juridique et institutionnel, pourrait et devrait faciliter la participation effective du public et le développement de ce type de stratégies⁸⁰. Les observatoires de Terrassa (Espagne)⁸¹ et de Lima servent de références⁸².

4. Coûts marginaux de la croissance

115. À mesure qu'une ville se développe, la taille de sa population augmente et les coûts, répartis entre un plus grand nombre d'usagers, tendent à diminuer. Cependant, dans certains cas, la croissance urbaine peut aller au-delà des capacités structurelles des systèmes ou des sources d'approvisionnement des villes et exiger des investissements structurels qui tendent à reposer sur toute la société et sont payés par tous dans le cadre de hausses tarifaires, qui constituent une subvention injuste de ceux qui favorisent cette croissance. La planification urbaine devrait prévenir et dissuader la croissance non durable. À tout le moins, rendre la croissance plus coûteuse au lieu de la subventionner pourrait être un moyen de la ralentir.

5. Lutter contre les stratégies de financiarisation de la gestion de l'eau

116. Comme l'expliquent de nombreux économistes, la financiarisation de l'économie représente une menace pour le bon fonctionnement des activités économiques productives. Actuellement, au lieu de remplir la fonction bancaire traditionnelle de gestion de l'épargne pour soutenir le développement productif, les grandes sociétés financières ont pris le contrôle de ces activités productives dans une logique de spéculation qui entraîne des risques et peut même conduire à la faillite des entreprises productives⁸³.

117. La financiarisation de la gestion de l'eau entraîne de nouvelles stratégies de privatisation qui, loin de renforcer les services d'eau et d'assainissement, les éloignent du contrôle et de la participation effective du public, ce qui crée de nouveaux risques spéculatifs. L'opération spéculative menée par la banque Macquarie, qui a acheté puis vendu Thames Water, en est un exemple⁸⁴.

118. L'argumentaire en faveur de la privatisation, qui reposait sur l'idée que les institutions publiques ne peuvent pas gérer des services complexes, consiste désormais à affirmer que ces institutions n'ont pas la capacité financière de réaliser les investissements nécessaires, notamment dans le secteur des nouvelles technologies. Il est important de rappeler que les stratégies efficaces comprennent souvent des solutions abordables reposant sur la nature et la bonne gouvernance.

119. La Commission mondiale sur l'économie de l'eau distingue même des investissements qui devraient rester publics, tels que le développement des réseaux d'approvisionnement et d'assainissement, caractérisés par de longs délais d'amortissement et une faible attractivité pour le secteur privé, alors que les usines d'assainissement, de régénération et de recyclage, ou les techniques de dessalement par osmose inverse, dont les

⁸⁰ L. Babiano Amelibia et A. Fraguas Herrero, *Manual para el Diseño e Implementación de Observatorios Ciudadanos del Agua* (Séville, Asociación Española de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento, 2024) (en espagnol).

⁸¹ Voir <https://www.oat.cat> (en catalan).

⁸² Voir <https://observatoriodelagua.ciudad.org.pe/index.php> (en espagnol).

⁸³ Olivier De Schutter, « La spéculation sur les denrées alimentaires et les crises des prix alimentaires. Une réglementation pour réduire les risques d'instabilité des cours », note d'information n° 2 (2010), disponible à l'adresse http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20100923_briefing_note_02_fr_ok.pdf.

⁸⁴ A/76/159, par. 68.

délais d'amortissement sont plus courts et les profits attendus plus intéressants, devraient pouvoir être ouverts à l'initiative privée⁸⁵.

120. Lorsque les asymétries de pouvoir et l'impact de l'augmentation des coûts sur les prix ne sont pas pris en compte, les effets sur les droits de l'homme sont sous-estimés. Par exemple, à Saragosse (Espagne), un mètre cube d'eau traité à l'usine de traitement de La Cartuja, financée par des fonds privés, coûte deux fois plus cher que s'il était traité à l'usine de La Almozara, financée par des fonds publics, pourtant beaucoup plus petite⁸⁶.

121. Le Rapporteur spécial ne partage pas non plus l'optimisme de la Commission mondiale sur l'économie de l'eau concernant les possibles avantages socioécologiques des investissements privés. Les preuves accumulées au cours de l'histoire, tant dans le monde du Nord que dans le monde du Sud, montrent que la plupart des progrès sociaux, environnementaux et en matière de santé publique dans le domaine de l'eau et de l'assainissement ont été réalisés grâce à des financements publics et communautaires, comme l'a fait observer la Banque mondiale⁸⁷.

6. Prévention et gestion des risques découlant des changements climatiques

122. Dans son rapport thématique spécial sur les changements climatiques et les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement, le Rapporteur spécial a présenté des stratégies et des mesures visant à prévenir et à réduire au minimum les dommages découlant des changements climatiques et reposant sur le renforcement de la résilience environnementale et sociale⁸⁸.

123. La planification hydrologique, territoriale et urbaine constitue la base des stratégies d'adaptation qui doivent prévenir et réduire au minimum les impacts et les risques des changements climatiques. Une application rigoureuse du principe de précaution dans ces processus de planification, en tant qu'obligation légale et non comme simple recommandation, permet d'éviter des souffrances et des coûts économiques. Empêcher le développement de zones inondables ou limiter la consommation pour stocker des réserves d'eau afin de gérer les sécheresses futures permet généralement de réaliser des économies supérieures aux bénéfices produits dans le cadre de développements inconsidérés.

124. Le Rapporteur spécial considère qu'il est urgent de mettre fin à la surexploitation des aquifères par certaines activités productives, ce qui nécessite de rechercher de manière rigoureuse les puits illégaux et d'installer des compteurs. L'État doit surveiller le contrôle effectif des extractions.

125. La suppression ou le recul des digues fluviales dans les bassins moyens des fleuves ou l'installation de vannes permettant une inondation maîtrisée des espaces riverains, après négociation d'une indemnisation pour les propriétaires, sont généralement des mesures efficaces pour prévenir et réduire au minimum les risques d'inondation en aval. Il convient de mentionner le programme néerlandais « Room for the River », qui a bénéficié d'investissements publics d'un montant de 2,3 milliards d'euros⁸⁹. Il importe aussi de maintenir les zones humides en bon état, car elles peuvent contribuer à l'étalement des eaux.

126. La promotion de nouvelles architectures urbaines perméables, avec des espaces inondables adaptés aux risques croissants d'inondation, permet de réduire les coûts et d'éviter des dégâts, moyennant des investissements limités.

⁸⁵ Mariana Mazzucato *et al.*, « Turning the tide: a call to collective action » (Commission mondiale sur l'économie de l'eau, 2023), p. 19 et 20.

⁸⁶ Voir <https://mareazuldearagon.blogspot.com/2023/11/depuradora-de-la-cartuja-1.html> (en espagnol) et Léo Heller *et al.*, « What water will the UN Water Conference carry forward: a fundamental human right or a commodity? », *The Lancet*, vol. 402, n° 10404 (2023).

⁸⁷ Heller *et al.*, « What water will the UN Water Conference carry forward ».

⁸⁸ Rapporteur spécial sur les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement, « Special thematic report on climate change and the human rights to water and sanitation: part 3 – a rights-based approach to adaptation, mitigation, finance, and cooperation » (mars 2022), disponible à l'adresse <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/climate-change-3-final.docx>.

⁸⁹ Alberta WaterPortal Society, « Room for the river: a Dutch approach to flood management », 5 janvier 2015.

127. Pour renforcer la résilience sociale, il est essentiel de protéger les droits humains des personnes les plus vulnérables, en leur accordant une attention particulière à tous les stades, de la préalerte à la situation d'urgence. Dans les territoires qui connaissent des pénuries liées aux changements climatiques, il est capital d'élaborer des stratégies d'adaptation pour réaffecter les droits d'usage de l'eau, afin de protéger les droits de l'homme et les personnes les plus vulnérables. Les politiques publiques d'assurance, qui prévoient un soutien aux exploitations vulnérables, en particulier en cas de sécheresse, sont également importantes.

128. Les banques d'eau publiques peuvent améliorer la gestion des sécheresses en assouplissant le système de concessions, à condition toutefois que la transparence, la participation et la responsabilité soient garanties par une réglementation adéquate. Les institutions publiques devraient offrir une indemnisation équitable pour le recouvrement des droits et éviter la spéculation dans les situations de pénurie. Par ailleurs, elles devraient, lors de la réaffectation des flux en période de sécheresse, donner la priorité aux droits de l'homme, aux secteurs les plus vulnérables et à la durabilité des écosystèmes⁹⁰.

129. Les plans d'adaptation fondés sur des politiques publiques appropriées peuvent comporter un grand nombre de mesures qui ne supposent pas de manipuler l'eau sur les marchés à terme ni de mettre en place des stratégies spéculatives⁹¹.

VII. Conclusions et recommandations

130. **Étant donné que l'Organisation des Nations Unies doit élaborer une stratégie générale relative à l'eau et à l'assainissement, le Rapporteur spécial lui recommande de déclarer :**

- a) **Que l'eau est un bien commun, ce qui entraîne des responsabilités au niveau local et mondial, ainsi qu'au niveau des bassins ;**
- b) **Que les écosystèmes aquatiques, les fleuves, les zones humides et les aquifères sont un patrimoine naturel commun, lié aux populations qui en dépendent et portent la responsabilité de préserver leur bon état et de garantir leur durabilité, dans une perspective intergénérationnelle ;**
- c) **Que les eaux tirées de ces écosystèmes sont un bien commun des populations qu'elles alimentent pour des usages multiples, lesquelles populations doivent garantir la primauté des droits de l'homme ainsi qu'une utilisation équitable et responsable, dans une logique de promotion de l'intérêt général ;**
- d) **Que le cycle de l'eau et le système climatique sont un patrimoine mondial commun de l'humanité, ce qui implique d'établir des critères de responsabilité équitables et de mettre en place des accords et des institutions qui permettent une gouvernance démocratique efficace.**

131. **Le Rapporteur spécial recommande de promouvoir une approche de la gestion de l'eau fondée sur le principe de durabilité et les droits de l'homme, et axée sur les priorités suivantes :**

- a) **L'eau pour la vie, première des priorités, dans le cadre d'utilisations et de fonctions qui favorisent la durabilité, la biodiversité et plus particulièrement, la vie et la dignité des personnes ;**
- b) **L'eau au service de l'intérêt général, dans le cadre d'utilisations et de fonctions reconnues comme étant d'intérêt général pour la société, à un deuxième niveau de priorité ;**
- c) **L'eau pour le développement économique dans les activités productives, au-delà de la satisfaction des besoins de base et de la réalisation des droits de l'homme, à un troisième niveau de priorité.**

⁹⁰ A/76/159.

⁹¹ Ibid.

132. **Le Rapporteur spécial recommande :**

a) **De faire en sorte que les fleuves, les zones humides et les aquifères, ainsi que les eaux qui en sont tirées, relèvent du domaine public, afin de favoriser une gestion durable, équitable, participative, transparente et responsable ;**

b) **De développer la planification et la gestion de l'eau au niveau des bassins, dans le cadre d'institutions ouvertes à une large participation du public ;**

c) **De garantir une gestion sans but lucratif des services d'eau potable et d'assainissement au niveau des autorités locales, de renforcer les capacités locales dans le cadre de stratégies fondées sur des partenariats public-public et de développer des stratégies de partenariats entre des entités publiques et des communautés, dans le cadre desquelles l'eau est gérée par la collectivité ;**

d) **De préciser et de justifier en quoi les investissements publics dans la gestion de l'eau servent l'intérêt général, de garantir la transparence et la participation sociale lors de la définition des objectifs et de promouvoir des projets qui peuvent être qualifiés comme étant d'intérêt général ;**

e) **D'éviter les processus d'accaparement des terres et de l'eau et de respecter les droits d'usage de l'eau et les droits fonciers des peuples autochtones et des communautés rurales.**

133. **Pour promouvoir des utilisations efficaces et responsables de l'eau face à la pénurie croissante causée par les changements climatiques, le Rapporteur spécial recommande :**

a) **De donner la priorité au respect des droits de l'homme et à la durabilité des écosystèmes aquatiques et d'éviter qu'ils soient surexploités et pollués, pour permettre des progrès économiques et sociaux ;**

b) **D'adopter des mesures d'incitation économique visant à une utilisation efficace et responsable de l'eau, de prévoir des sanctions en cas d'utilisation abusive ou irresponsable et de développer les principes de non-détérioration, de restauration par ceux qui détériorent, de recouvrement des coûts et de rapport coût-efficacité ;**

c) **D'appliquer des tarifs croissants par tranche de consommation afin d'assurer le recouvrement des coûts, d'encourager une utilisation responsable, de garantir l'accès universel aux services liés à l'utilisation de l'eau et de réduire au minimum l'empreinte écologique ;**

d) **D'élaborer des plans d'adaptation en matière de planification hydrologique, territoriale et urbaine ouverts à la participation du public et fondés sur le principe de précaution pour faire face aux changements climatiques ; de garantir le bon état des aquifères, réserves stratégiques face aux sécheresses à venir ; d'élaborer des politiques publiques en matière d'assurance agricole pour protéger les producteurs les plus vulnérables ; de créer des banques d'eau publiques pour assouplir les systèmes de concessions ; de préserver les zones humides et les écosystèmes riverains afin d'atténuer les inondations ;**

e) **D'adapter les systèmes de concessions aux changements imposés par les changements climatiques, afin de garantir la durabilité des écosystèmes, dans la transparence et avec la participation du public, et, en cas de pénurie, de redistribuer les droits d'usage en fonction de critères sociaux, afin de protéger les personnes les plus vulnérables.**

134. **À la suite de la deuxième Conférence des Nations Unies sur l'eau, qui a eu lieu en 2023, les politiques relatives à l'eau et à l'assainissement de l'Organisation doivent être renforcées sur le plan institutionnel, pour être au-dessus des puissants intérêts économiques liés à l'eau. Dans ce contexte, le Rapporteur spécial recommande à l'Organisation des Nations Unies :**

a) **De renforcer ONU-Eau, dans le cadre de la définition d'une stratégie globale relative à l'eau et à l'assainissement axée sur la durabilité des écosystèmes aquatiques et le respect des droits de l'homme liés à l'eau ;**

b) De promouvoir l'idée de négocier une convention sur l'eau, les droits de l'homme et les changements climatiques, qui préciserait les engagements pris par les États d'élaborer des stratégies d'adaptation basées sur la transition hydrique pour prévenir les risques liés aux changements climatiques, en particulier pour les plus vulnérables ;

c) De prendre en charge l'organisation périodique de la Conférence sur l'eau, espace d'écoute et de dialogue avec les peuples, en particulier avec les détenteurs de droits dont les droits humains à l'eau potable et à l'assainissement ne sont pas respectés et qui sont souvent incriminés lorsqu'ils demandent le respect de leurs droits ;

d) D'accélérer le rythme de réalisation de l'objectif de développement durable n° 6, en le considérant comme un enjeu démocratique et non comme un marché prometteur, en accordant à cet égard la priorité aux budgets publics à tous les niveaux et en promouvant un plan particulier de soutien aux pays pauvres, basé sur l'échange de dettes extérieures contre des projets d'adaptation aux changements climatiques fondés sur la transition hydrique ;

e) D'encourager le soutien international au développement de la Convention sur l'eau, en favorisant la signature d'accords dans les bassins transfrontières afin de promouvoir la gestion durable des écosystèmes aquatiques partagés, des plans d'adaptation face aux changements climatiques, le respect des droits de l'homme liés à l'eau au-delà des frontières et la coopération pacifique.
