



Améliorer la gestion de l'eau : l'expérience récente de l'OCDE

La gestion de l'eau – un immense défi pour le développement durable

La gestion des ressources en eau dans les pays de l'OCDE

Les enseignements tirés de l'expérience

...recourir davantage aux mécanismes du marché

...améliorer la cohérence du processus décisionnel

...tirer parti de la science et de la technologie

Résoudre les problèmes de gestion de l'eau de dimension mondiale

Références

Où nous contacter ?

L'Observateur ocde

© OCDE 2003

La gestion de l'eau – un immense défi pour le développement durable

Nombreux sont ceux qui craignent que la gestion déficiente de l'eau ne devienne un des grands facteurs limitant le développement durable dans les prochaines décennies. Dans bien des régions, les pénuries d'eau sont courantes, et la pollution ou la dégradation de nombreuses masses d'eau les aggrave encore. Les demandes dont les ressources en eau existantes font l'objet sont souvent concurrentes. C'est le cas pour les besoins humains, économiques et des écosystèmes et pour les régions qui partagent un même bassin hydrographique. Dans certains cas, ces demandes concurrentes menacent la sécurité géopolitique. La population mondiale a approximativement doublé au cours des 50 dernières années, alors que la consommation a quadruplé. Les populations urbaines augmentent plus rapidement que les populations rurales, et les contraintes financières qui pèsent sur les services de distribution d'eau s'alourdissent.

Garantir, en matière d'eau et d'assainissement, des services sûrs, fiables et abordables pour tous est un des grands défis du développement durable. Au début du XXI^{ème} siècle, 1,1 milliard de personnes n'avaient toujours pas accès à de l'eau de qualité et 2,4 milliards, à l'assainissement élémentaire. Il existe des objectifs convenus au niveau international, qui consistent à réduire ces chiffres de moitié d'ici à 2015, comme le prévoient les Objectifs du millénaire pour le développement et le Plan d'application du Sommet mondial sur le développement durable.

Satisfaire ces besoins humains essentiels n'est qu'une partie du défi. L'attention se porte aujourd'hui de plus en plus sur une autre tâche importante : assurer des flux d'eau suffisants dans l'environnement pour soutenir les services essentiels aux écosystèmes. Dans le monde en développement, 90 pour cent des eaux usées sont déversées dans les cours d'eau locaux sans être traités. On estime que 47 pays (qui représentent un tiers environ de la population mondiale) font partie de la catégorie de ceux qui souffrent de stress hydrique modéré à sévère. Parmi eux, 17 prélèvent déjà chaque année plus d'eau que la quantité réintroduite dans les nappes aquifères par leurs cycles hydrologiques naturels. La pollution croissante de certaines masses d'eau limite plus encore les réserves disponibles et dégrade les écosystèmes qui dépendent de l'eau et les services qu'ils fournissent. ■

La gestion des ressources en eau dans les pays de l'OCDE

Dans les pays de l'OCDE, beaucoup de masses d'eau douce superficielles ne répondent toujours pas aux normes élémentaires de qualité, et la dégradation des ressources en eaux souterraines semble empirer. La pollution des masses d'eau par les éléments fertilisants et les produits chimiques agricoles est un problème qui va en s'aggravant, tout comme la contamination par les métaux lourds et les polluants organiques persistants. Les subventions pour l'utilisation d'eau continuent à aggraver les problèmes de prélèvement excessif et de pollution. Le manque de ressources financières entrave l'entretien, la modernisation et l'extension des systèmes de distribution d'eau et d'assainissement. L'accès aux services d'eau s'est sensiblement développé, mais de nombreux pays de l'OCDE sont désormais confrontés au problème de l'accessibilité économique.

Malgré ces tendances négatives, certains progrès sont actuellement enregistrés. Par exemple, les pays de l'OCDE ont notablement réduit les déversements industriels et urbains dans les cours d'eau : la part totale moyenne de la population des pays de l'OCDE raccordée aux unités de traitement des eaux usées est passée à 65 pour cent (voir figure) et une bonne part de la population restante utilise des systèmes d'assainissement privés. Les

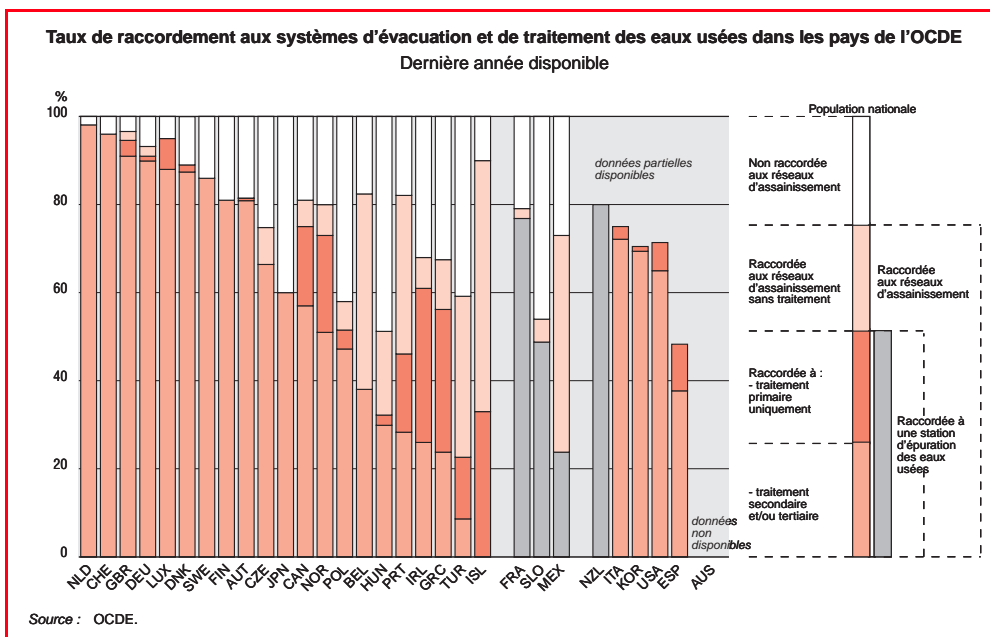
pays de l'OCDE ont aussi épuré un certain nombre des masses d'eau douce les plus polluées. Ils ont rendu l'utilisation de l'eau plus rationnelle, et plusieurs d'entre eux ont réduit globalement leur consommation d'eau aux cours des vingt dernières années. Beaucoup ont commencé à appliquer des approches plus intégrées de la gestion de l'eau, axées sur l'ensemble d'un bassin hydrographique ou d'un écosystème. ■

Les enseignements tirés de l'expérience

Les principaux enseignements en matière d'amélioration de la gestion de l'eau que les pays de l'OCDE ont tirés de leurs expériences sont notamment les suivants : recourir plus largement aux mécanismes du marché ; améliorer la cohérence du processus décisionnel ; tirer parti de la science et de la technologie ; œuvrer en partenariat avec les pays en développement pour définir des objectifs communs à l'échelle internationale (voir encadré 1). ■

...recourir davantage aux mécanismes du marché

Les structures et les niveaux du prix de l'eau varient fortement d'un pays à l'autre de l'OCDE en raison des différences de disponibilité des ressources en eau, de la demande et des cadres institutionnels et culturels. En règle générale, les



Encadré 1 : Éléments essentiels d'une gestion rationnelle de l'eau

Assurer le fonctionnement des marchés

- Veiller à ce que les ressources financières soient suffisantes.
- Percevoir des redevances qui correspondent aux coûts marginaux réels de l'exécution des services de distribution d'eau et fournir ainsi des incitations à l'utilisation rationnelle de l'eau.
- S'attaquer à toutes les incidences négatives éventuelles des politiques du prix de l'eau.
- Améliorer la cohérence du processus décisionnel.
- Adopter des approches axées sur l'ensemble du bassin hydrographique et sur l'écosystème.
- Collaborer avec le secteur privé.

Tirer parti de la science et de la technologie

- Améliorer les techniques de protection de la qualité de l'eau potable.
- Améliorer l'efficacité de l'utilisation de l'eau.
- Œuvrer en partenariat avec les pays en développement.
- Soutenir les objectifs internationaux en matière d'eau.

pays de l'OCDE évoluent aujourd'hui vers des mécanismes de tarification de l'eau qui rendent compte de la totalité des coûts marginaux de la fourniture des services de distribution d'eau, et vers des systèmes mieux axés sur le soutien disponible pour les utilisateurs à revenu modeste. Cette évolution contribue à créer des incitations à l'utilisation rationnelle de l'eau et à dégager des ressources financières pour le développement et l'extension nécessaires de l'infrastructure tout en garantissant des services de distribution abordables pour tous.

Les structures de prix pour les services d'eau municipaux et industriels traduisent de plus en plus la totalité des coûts de la fourniture de ces services, mais l'utilisation de l'eau à des fins agricoles (principalement pour l'irrigation) reste fortement subventionnée, ce qui encourage l'utilisation non rationnelle de ressources souvent rares (voir graphique à la page 4).

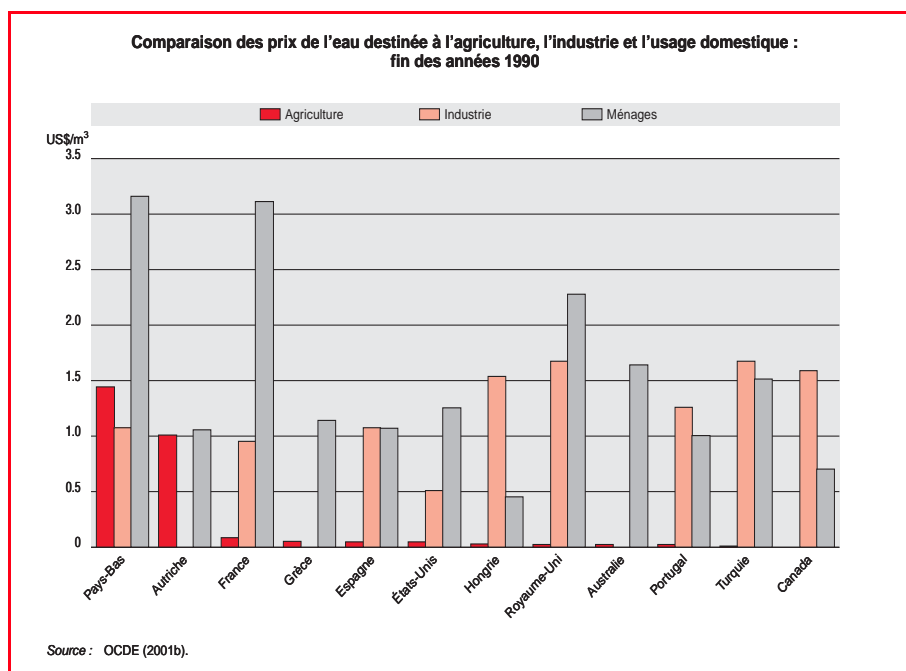
Le souci d'assurer des services de distribution d'eau abordables pour les groupes vulnérables (notamment les ménages à revenu modeste et les retraités) a débouché sur l'adoption de mesures d'intervention destinées à résoudre les problèmes d'accessibilité économique tout en respectant les

objectifs économiques et environnementaux. En règle générale, les politiques qui visent des groupes vulnérables (notamment par les aides proportionnelles au revenu) se sont avérées plus efficaces que les subventions globales, s'agissant d'atteindre les trois objectifs à la fois. ■

...améliorer la cohérence du processus décisionnel

Bon nombre de pays de l'OCDE ont profondément modifié les structures institutionnelles et gestionnaires d'exécution de leurs services de distribution d'eau, notamment en adoptant des approches davantage intégrées de la gestion de l'eau, entre autres la gestion des ressources pour l'ensemble d'un bassin fluvial (l'approche par bassin hydrographique entier ou par écosystème). Des cadres détaillés de législation, de politiques, de programmes et d'institution pour la gestion de l'eau ont été mis en place dans la plupart de ces pays, et la répression des infractions aux règlements relatifs à l'eau a été renforcée.

L'ampleur, le niveau et la qualité des services d'eau sont aujourd'hui très impressionnants dans la plupart des pays de l'OCDE. Les réseaux de distribution d'eau et de traitement des eaux usées restent le plus souvent aux mains de l'État, mais il



existe un secteur en expansion de fournisseurs privés de services qui se disputent le droit de financer, construire, gérer et exploiter des installations. Une autre tendance est celle de la gestion autonome par les sociétés de distribution d'eau, qui correspond à un changement du rôle des pouvoirs publics. Ceux-ci abandonnent de plus en plus leur rôle de « fournisseurs » de services liés à l'eau au profit d'un rôle d'« organisme de réglementation ». Cette tendance est généralement allée de pair avec le renforcement du rôle secteur privé, mais la structure du capital reste souvent publique. Le système le plus répandu est celui de la « concession », dans lequel des sociétés privées qui ont accès aux moyens financiers et au savoir-faire technique exploitent et gèrent des services publics de distribution d'eau. ■

...tirer parti de la science et de la technologie

Un grand nombre de progrès scientifiques et technologiques ont contribué à rendre plus rationnelle l'utilisation des ressources en eau existantes, à réduire les émissions de polluants dans les masses d'eau et à améliorer l'épuration de l'eau de boisson. L'OCDE a consacré de nombreux travaux au développement des progrès

technologiques dans ce dernier domaine. Les réserves insuffisantes d'eau potable et la qualité et l'assainissement médiocres de l'eau comptent parmi les causes principales de la morbidité et de la mortalité évitables dans le monde. Quelque cinq millions de décès par an sont dus à de l'eau potable polluée, le risque étant le plus grand pour les nourrissons et les enfants. La majorité de ces décès se situe dans les pays en développement, mais les pays de l'OCDE ne sont pas à l'abri d'épidémies de maladies hydriques. Ces dix dernières années, certains pays de l'OCDE ont connu des épisodes majeurs d'affections gastro-intestinales. Il est essentiel, pour garantir l'innocuité microbiologique des réserves d'eau potable, de mettre au point et d'appliquer des systèmes fiables de gestion de l'eau potable. ■

Résoudre les problèmes de gestion de l'eau de dimension mondiale

Certains travaux récents de l'OCDE ont passé en revue les politiques de tarification de l'eau dans les pays de l'Europe de l'Est, du Caucase et de l'Asie centrale ainsi qu'en Chine. Contrairement à la plupart des pays de l'OCDE, beaucoup de ces pays sont confrontés, dans le secteur de l'eau, à d'importants déficits financiers qui ont été à l'origine d'un sous-financement de l'entretien et de

Encadré 2. Progrès réalisés et défis rencontrés dans la gestion de l'eau : performance des pays de l'OCDE

L'OCDE procède à des examens des performances environnementales des pays depuis 1992. A ce jour, 42 examens portant sur l'ensemble des pays Membres de l'OCDE et quelques pays non membres ont été réalisés. Ils semblent indiquer que des progrès considérables ont été accomplis dans les grands domaines suivants :

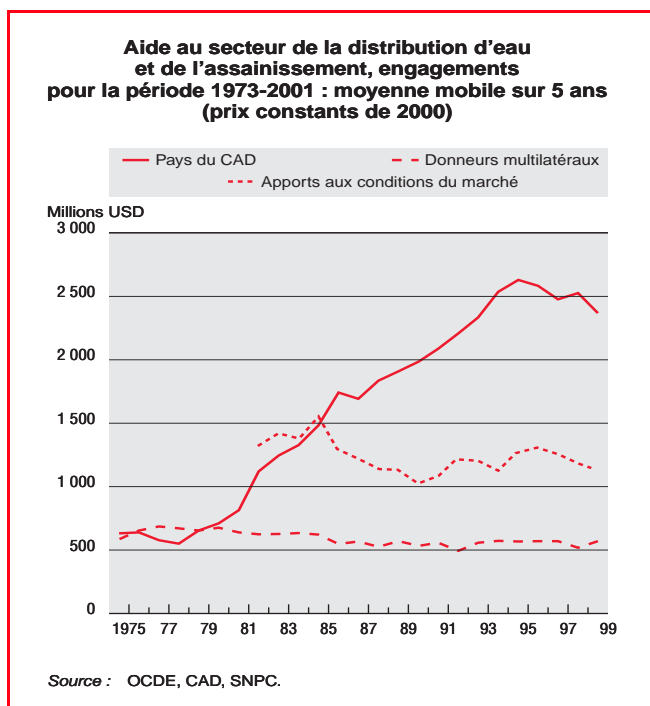
- accès à l'eau potable pour tous ;
- amélioration de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement pour les catégories à faible revenu ;
- réduction significative des rejets ponctuels d'effluents industriels et urbains ;
- assainissement des eaux les plus polluées ;
- mise en place d'un cadre global de lois, de mesures gouvernementales, de programmes et d'institutions dans le domaine de la gestion de l'eau ;
- intégration satisfaisante de la gestion quantitative et qualitative de l'eau ;
- évolution vers une gestion par bassin hydrographique ;
- élargissement du champ d'application des permis intégrés ;
- amélioration de l'application des réglementations et du respect des conditions de délivrance des permis ;
- aptitude satisfaisante à appliquer efficacement les décisions et mesures prises ;
- dynamique en faveur de la réforme de la tarification de l'eau.

Néanmoins, les efforts considérables consacrés à la gestion de l'eau au cours des dernières décennies n'ont pas suffi à préserver et restaurer la qualité des eaux réceptrices et des écosystèmes aquatiques. Il reste beaucoup à faire dans maints domaines, parmi lesquels :

- la réalisation des objectifs relatifs à la qualité de l'eau ambiante ;
- l'amélioration de la protection des écosystèmes aquatiques ;
- l'amélioration du rapport coût-efficacité des mesures et activités de gestion de l'eau ;
- la réduction des subventions qui amplifient les problèmes dans le domaine de l'eau (par exemple, surexploitation, pollution) ;
- l'application plus rigoureuse du principe pollueur-payeur et du principe utilisateur-payeur ;
- l'application des lois, réglementations et mesures adoptées ;
- une plus grande attention aux aspects de la gestion de l'eau touchant à la santé humaine ;
- la lutte contre les sources et dépôts diffus de substances nutritives, de métaux lourds et de polluants organiques persistants ;
- la contamination des nappes souterraines par les nitrates, pesticides et autres substances chimiques persistantes ;
- la réalisation, la rénovation et la modernisation de l'infrastructure de traitement des eaux usées ;
- une meilleure intégration de la gestion de l'eau dans les politiques sectorielles et foncières ;
- la protection contre les inondations et les sécheresses ;
- la participation accrue du public à la formulation des politiques et programmes de gestion de l'eau ;
- la mise en place de mesures plus efficaces pour rendre l'eau abordable pour tous.

l'extension indispensables de l'infrastructure de l'eau et du traitement des eaux usées. Dans les pays de l'Est, du Caucase et de l'Asie centrale, l'infrastructure étendue héritée de l'ère communiste est en train de se détériorer fortement, ce qui affecte la qualité du service et accroît les risques pour la santé et l'environnement. Ces pays éprouvent de grandes difficultés à entretenir l'infrastructure existante, a fortiori à l'étendre. Le travail accompli par l'OCDE conjointement avec les pays de l'Europe de l'Est, du Caucase et de l'Asie centrale et avec la Chine se concentre actuellement sur l'élaboration de plans réalistes de financement de l'entretien et de l'extension de l'infrastructure par l'application de redevances pour l'eau, conjuguées avec d'autres sources disponibles de financement.

Une des priorités essentielles reconnues dans le cadre des Objectifs du millénaire pour le développement et du Sommet mondial sur le développement durable consiste à répondre aux énormes besoins de financement pour l'entretien et l'extension des services d'eau essentiels. On estime à 75 milliards de dollars le montant annuel nécessaire pour étendre l'infrastructure des services liés à l'eau, en plus du coût de l'entretien des systèmes existants. Le niveau actuel des investissements dans ce secteur se situe aux



alentours de 30 milliards de dollars. De toute évidence, le déficit est important. Pour le combler, il faudra tirer pleinement parti des options techniques et institutionnelles disponibles pour réduire au minimum les coûts de fourniture, et notamment recourir à des partenariats entre les secteurs public et privé, à des formules de prise en charge partielle des services par les communautés et à bien d'autres formules encore.

L'OCDE prend actuellement une série d'initiatives visant à améliorer les politiques de gestion de l'eau, tant dans ses pays Membres que dans d'autres, en se fondant sur des expériences récentes. Une bonne partie de ce travail vient appuyer des objectifs en matière d'eau convenus à l'échelle internationale, notamment ceux qui concernent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Les projets actuels portent sur les aspects suivants :

- comparer les performances des systèmes de gestion de l'eau des pays de l'OCDE en utilisant les résultats des Examens des performances environnementales de l'OCDE ainsi que les examens par les pairs des réformes de la réglementation et du développement économique des pays.
- étudier les problèmes sociaux liés aux politiques de tarification de l'eau, notamment la nécessité d'atténuer les effets distributifs négatifs.
- évaluer l'utilité des permis transférables pour la gestion de l'utilisation et de la pollution de l'eau.
- renforcer les systèmes gestionnaires et techniques en vue de garantir la qualité microbiologique de l'eau de boisson.
- mesurer et gérer l'utilisation et la pollution de l'eau en agriculture.
- appuyer les réformes stratégiques et institutionnelles du secteur de l'eau en milieu urbain, notamment l'élaboration de plans de financement stables pour l'extension et l'entretien de l'infrastructure de l'eau et des eaux usées dans certains pays non membres de l'OCDE.
- évaluer les niveaux et l'efficacité de l'aide au secteur de l'eau dans les pays non membres de l'OCDE. ■

Encadré 3. Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXIème siècle

La *Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXIème siècle*, adoptée par les Ministres de l'environnement de l'OCDE et approuvée par les Ministres de l'économie et des finances en 2001, fait de l'eau douce une priorité stratégique, et énonce deux défis essentiels auxquels sont confrontés les pays Membres de l'OCDE pour assurer une gestion durable des ressources en eau. Elle définit neuf actions que les pays de l'OCDE conviennent d'engager au niveau national pour relever ces défis d'ici à 2010.

Défis :

- Gérer l'utilisation des ressources en eau douce et des bassins versants correspondants de façon à maintenir un approvisionnement en eau douce à usage humain en quantité et qualité suffisantes et à subvenir aux besoins des écosystèmes aquatiques et autres.
- Protéger et remettre en état l'ensemble des eaux superficielles et souterraines et prévenir leur dégradation, pour faire en sorte que les objectifs de qualité de l'eau soient atteints dans les pays de l'OCDE.

Action au niveau national dans les pays de l'OCDE :

- Assurer l'accès de tous à une eau de boisson de qualité et à des systèmes sanitaires appropriés.
- Atteindre les objectifs convenus de qualité de l'eau et fixer d'autres objectifs qui sont nécessaires pour préserver la valeur écologique des ressources en eau in situ et veiller au maintien de leurs fonctions écologiques.
- Appliquer l'approche par écosystème à la gestion des ressources en eau douce et des bassins versants correspondants, en recourant à une gestion intégrée par bassin hydrographique.
- Élaborer et appliquer des cadres juridiques assortis de moyens d'action appropriés pour assurer une utilisation durable des ressources en eau douce, y compris par des mesures visant à rendre cette utilisation plus rationnelle.
- Prendre des mesures visant à récupérer intégralement les coûts de fourniture des services d'eau et les coûts externes liés à l'utilisation d'eau, et créer des incitations en faveur d'une utilisation rationnelle des ressources en eau (gestion de la demande), en tenant compte des incidences sociales de ces mesures.
- Réduire notablement les déperditions d'eau dues aux fuites dans les réseaux de distribution.
- Mettre au point des stratégies appropriées pour gérer de façon écologique les bassins versants, afin de prévenir les risques d'inondations et de sécheresses extrêmes.
- Coopérer en vue d'une gestion écologiquement rationnelle et d'une utilisation rationnelle des ressources en eau transfrontières, de façon à réduire les risques d'inondation et à minimiser les risques de conflit du fait de l'utilisation ou de la pollution de ces ressources transfrontières.
- Soutenir le renforcement des capacités et le transfert de technologies afin d'aider les pays en développement à gérer et à mettre en valeur de façon écologiquement viable leurs ressources en eau douce, ainsi qu'à assurer l'accès à une eau de boisson de qualité et à des systèmes sanitaires appropriés.

Références

- **Problèmes sociaux liés à la distribution et à la tarification de l'eau**, 2003
ISBN: 92-64-01880-8, €37
- **Performances et défis dans les pays de l'OCDE – Gestion de l'eau: Performances et défis dans les pays de l'OCDE**, 2003.
ISBN: 92-64-26078-1, €9, 40p.
- **Assessing Microbial Safety of Drinking Waters : Perspectives for Improved Approaches and Methods**, 2003 - ISBN: 92-64-09946-8, €40, 296p
- **Guidelines for Consumer Protection and Public Participation in Urban Water Sector Reform in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia**, 2003.
- **Données OCDE sur l'environnement : Compendium 2002**, 2002.
- **Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXIème siècle**, 2001
Disponible à www.oecd.org/env
- **Indicateurs environnementaux pour l'agriculture. Volume 3 : Méthodes et résultats**, 2001
ISBN: 92-64-28614-4, €73, 440p.
- **Water Management and Investment in the New Independent States**, 2001
ISBN: 92-64-18701-4, €37, 144p.
- **Les perspectives de l'environnement de l'OCDE**, 2001 - ISBN: 92-64-28856-2, €60, 370p.
- **Global Trends in Urban Water Supply and Waste Water Financing and Management: Changing Roles for the Public and Private Sectors**, 2000.
- **Le prix de l'eau : Les tendances dans les pays de l'OCDE**, 1999, ISBN: 92-64-27079-5, €28, 196p.
- **Sustainable Management of Water in Agriculture : Issues and Policies**, 1998
ISBN: 92-64-16064-7, €25, 208p.
- **La consommation de l'eau et la gestion durable des ressources en eau**, 1998
ISBN: 92-64-26082-X, €19, 72p.
- **Données OCDE sur l'environnement : Compendium 1999**
ISBN: 92-64-05879-6, €60, 332p.

Les publications de l'OCDE sont en vente
sur notre librairie en ligne
www.oecd.org/bookshop
Les publications et les bases de données statistiques
de l'OCDE sont aussi disponibles
sur notre bibliothèque en ligne
www.sourceocde.org

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,
Direction des relations publiques et de la Communication.
Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Où nous contacter ?

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE
de BERLIN
Albrechtstrasse 9/10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 2888353
Fax : (49-30) 28883545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de WASHINGTON
2001 L Street N.W.,
Suite 650
WASHINGTON D.C. 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail :
washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

FRANCE

Siège de l'OCDE de PARIS
2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : 33 (0) 1 45 24 81 81
Fax : 33 (0) 1 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

JAPON

Centre de l'OCDE de TOKYO
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0036/0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE
du MEXIQUE
Av. Presidente Mazaryk 526,
Colonia: Polanco,
C.P., 11560
MEXICO D.F.
Tél. : (00.52.55) 5281 3810
Fax : (00.52.55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet : www.rtn.net.mx/ocde/