

Maintenir la salubrité de l'eau

L'eau courante est-elle sûre ?

Quelle est l'ampleur du problème ?

Quels financements pour améliorer la situation ?

Quel peut être l'apport des financements externes ?

Quelle voie emprunter maintenant ?

Pour de plus amples informations

Références

Où nous contacter ?

Introduction

L'accès à l'eau potable est essentiel à la santé humaine et au développement. Conscients du problème, les dirigeants du monde entier se sont donnés pour but de réduire de moitié, d'ici 2015, la proportion de la population qui n'a pas durablement accès à une eau de consommation salubre et à l'assainissement de base. Il s'agit de l'un des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), destinés à réduire la pauvreté et définis en 2000 par les Nations unies dans la Déclaration du millénaire, puis réaffirmés en 2002 lors du Sommet mondial sur le développement durable.

Pour que les OMD soient crédibles, il faut pouvoir mesurer les progrès accomplis au fil du temps. C'est la fonction qui a été assignée au Programme commun de surveillance (PCS) créé dans le cadre du système de l'ONU. Mais les indicateurs utilisés dans le cas de l'eau risquent de donner une fausse image de la situation, car ils portent uniquement sur l'augmentation du nombre de personnes qui ont accès à l'eau.

De ce fait, la question de savoir si les infrastructures existantes sont dans un état satisfaisant reste entière, ce qui peut être très problématique, par exemple dans les pays de l'ex-Union soviétique. Ces derniers disposent d'infrastructures hydrauliques très développées qui, en théorie, assurent la distribution d'une eau de consommation sûre et un assainissement efficace. Mais en réalité, d'après les chiffres de l'OCDE, pour beaucoup d'habitants dans ces pays l'eau qu'ils reçoivent n'est pas saine, car les ouvrages (usines de traitement de l'eau potable, canalisations et stations d'épuration) n'ont pas cessé de se détériorer ces vingt dernières années.

La présente Synthèse vise à établir la gravité du problème que pose la détérioration de l'alimentation en eau là où les infrastructures existent, ainsi que les moyens d'y remédier et de prendre en compte cet aspect dans le suivi de la réalisation des OMD en rapport avec l'eau. ■

L'eau courante est-elle sûre ?

Les travaux de l'OCDE sur les pays de l'ex-Union soviétique montrent que les indicateurs officiels des OMD donnent une image exagérément optimiste de la situation en ce qui concerne l'accès à l'eau et à l'assainissement dans la région.

Selon le Programme commun de surveillance (PCS) des Nations unies, le pourcentage d'habitants des pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (EOCAC) qui bénéficie d'un accès amélioré à l'eau de consommation a légèrement augmenté depuis 1990. Ainsi, en 2002, 93 % de la population avaient accès à l'eau d'alimentation (graphique 1) et 70 % environ à un assainissement amélioré.

Le PCS s'appuie sur ces chiffres pour conclure que la région a globalement de bonnes chances d'atteindre les OMD dans le domaine de l'eau potable.

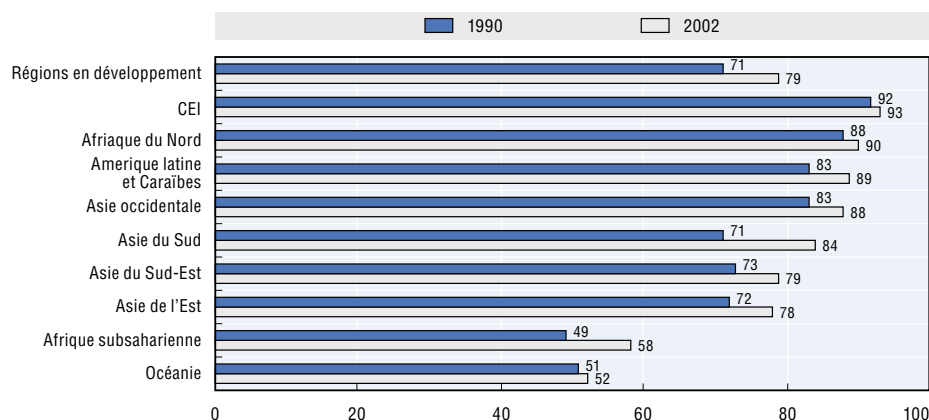
Cependant, les données réunies par l'OCDE et d'autres organisations, dont la Banque mondiale, dressent un bilan beaucoup plus inquiétant. Grâce aux nombreuses infrastructures urbaines construites pendant l'ère soviétique, une grande partie de la population reçoit l'eau courante chez elle. Mais les réseaux manquent tellement d'entretien que pour beaucoup de gens, jouir de l'eau du robinet ne signifie pas nécessairement avoir un accès durable à une eau de consommation saine. En réalité, les chiffres donnent à penser que, loin de s'améliorer, la situation s'est plutôt sensiblement dégradée ces quinze dernières années.

Pourquoi un tel décalage entre les analyses ? En fait, les statistiques officielles de l'ONU concernant les OMD indiquent uniquement si les habitants ont accès à une source d'approvisionnement en eau « amélioré » (eau du robinet chez soi, bornes fontaines, puits protégés, etc.). Mais cela ne dit pas si l'eau qui sort du robinet est effectivement saine, ni si le réseau est entretenu de manière à ce qu'elle le reste dans le temps.

Pour se faire une idée plus précise de la situation dans le domaine de l'accès à l'eau et à l'assainissement, notamment du point de vue du maintien de la salubrité à long terme, il faut disposer d'indicateurs complémentaires relatifs à la qualité et à la durabilité de l'approvisionnement. ■

Graphique 1.

POURCENTAGE DE LA POPULATION DISPOSANT D'UNE SOURCE D'APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE AMÉLIORÉE, 1990 ET 2002 (%)



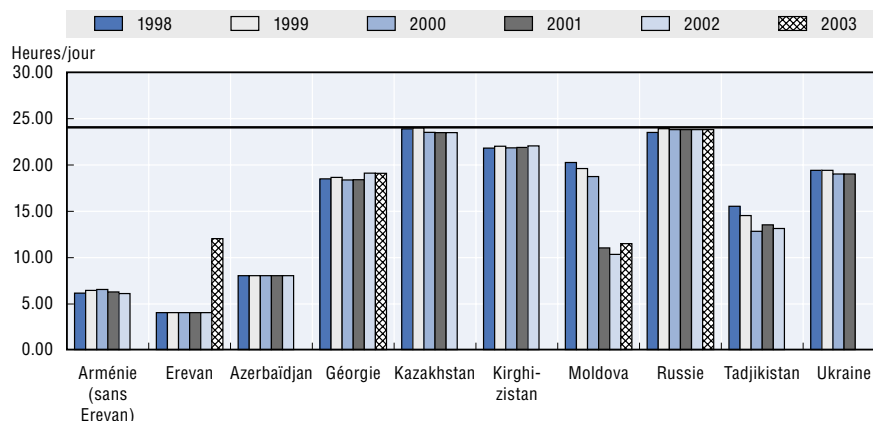
Source : Nations unies (2005), *Objectifs du millénaire pour le développement – Rapport 2005*, New York.

Quelle est l'ampleur du problème ?

Les données recueillies auprès de quelque 400 compagnies des eaux de la région d'EOCAC corroborent cette analyse. Elles montrent que, même dans les zones urbaines, dont les habitants bénéficient en général de services d'une meilleure qualité que ceux des zones rurales, les infrastructures hydrauliques ne cessent de se détériorer depuis une vingtaine d'années, et ce à plusieurs égards :

- **Les déperditions** sur le réseau de distribution, dues soit au mauvais état des canalisations, soit aux raccordements illégaux, se maintiennent à un niveau très élevé dans tous les pays de la zone. Elles ont même augmenté dans certains d'entre eux. Ainsi, elles sont passées de 30 % à 45 % environ en Géorgie et en Moldova entre 1998 et 2003, et elles sont demeurées entre 50 % et 70 % en Arménie et au Kirghizistan. La référence internationale se situe aux alentours de 20 %.
- **La continuité** du service de distribution se dégrade elle aussi (graphique 2). Beaucoup de gens ne sont approvisionnés que quelques heures par jour et il arrive que les habitants des étages les plus élevés des immeubles ne reçoivent pas du tout l'eau courante. Abstraction faite de la Russie, aucun pays d'EOCAC n'assure la distribution d'eau 24 heures sur 24 et la plupart d'entre eux sont à moins de 20 heures. Conjugée aux ruptures de canalisations, qui restent fréquentes dans toute la région, cette situation est un signe supplémentaire de la détérioration des réseaux de distribution et d'assainissement.
- Si l'eau est en général conforme aux **normes sanitaires** lorsqu'elle pénètre le réseau de distribution, elle est souvent contaminée au moment où elle parvient au consommateur. Les fuites sur les réseaux favorisent les infiltrations et les contaminations croisées entre canalisations de distribution et canalisations d'assainissement. De plus, elles font diminuer la pression, ce qui perturbe l'approvisionnement des étages élevés. Les fuites des réseaux d'assainissement laissent s'échapper dans l'environnement des quantités non négligeables d'effluents, qui polluent les eaux de surface et souterraines.

Graphique 2.
CONTINUITÉ DU SERVICE
(HEURES PAR JOUR)



Source : Groupe d'étude du PAE/OCDE (2005), Progress on implementing the Almaty Guiding Principles for the Reform of the Urban Water Supply and Sanitation Sector in EECCA, contribution à la conférence des ministres de l'Économie/des Finances, de l'Environnement et de l'Eau des pays d'EOCAC et de leurs partenaires de l'OCDE, intitulée « Financing Water Supply and Sanitation in EECCA » et tenue les 17 et 18 novembre 2005 à Erevan, Arménie.

La **santé publique** commence à s'en ressentir gravement. Selon les estimations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), plus de 13 000 enfants de moins de 14 ans meurent chaque année du fait de la mauvaise qualité de l'eau dans la région couverte par la Commission économique pour l'Europe de l'ONU, pour la plupart dans la zone de l'EOCAC, et améliorer la distribution d'eau et l'assainissement aurait des effets bénéfiques considérables des points de vue économique et humain.

La situation est en général bien pire dans les zones **rurales** de la région d'EOCAC, où vivent 36 % de la population, car le démantèlement du système des fermes collectives y a entraîné le délabrement des services de l'eau. Au Kirghizistan, par exemple, l'accès à une source d'approvisionnement durable a reculé de 12 % entre 2000 et 2003.

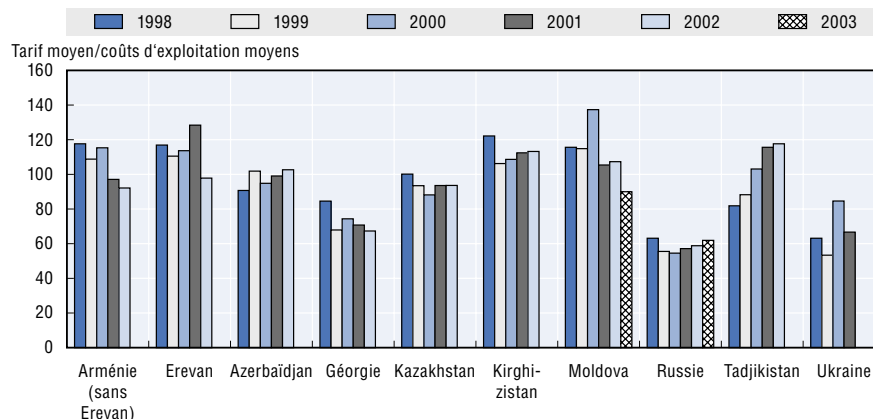
La principale raison de la détérioration de la situation est le manque de **ressources financières**. Actuellement, entre 50 % et 90 % des recettes des compagnies des eaux proviennent des redevances acquittées par les usagers, et le reste en majeure partie des budgets publics. Cependant, ces ressources ne suffisent pas pour financer les coûts d'exploitation des réseaux, et encore moins les frais d'entretien et les investissements. Dans plusieurs pays, les recettes des compagnies ne couvrent que 60 % environ des coûts d'exploitation.

D'après les estimations, environ 7 milliards EUR par an seraient nécessaires au total pour financer l'exploitation, l'entretien et les investissements dans l'optique d'atteindre les OMD relatifs à la distribution d'eau et à l'assainissement, ce qui correspond à peu près au double du niveau actuel de financement.

Dans ces conditions, la plupart des compagnies de la région doivent réduire leurs prestations dans le but de faire des économies sur des consommations intermédiaires coûteuses telles que l'électricité ou les produits chimiques de traitement. En outre, elles sont dans l'incapacité d'assurer l'entretien élémentaire des réseaux, ce qui accélère la dégradation des infrastructures. Comme nous l'avons déjà signalé, cela a de lourdes conséquences sur la santé publique et l'environnement. ■

Graphique 3.

RATIO ENTRE LE TARIF MOYEN ET LES COÛTS D'EXPLOITATION UNITAIRES



Source : Groupe d'étude du PAE/OCDE (2005), Progress on implementing the Almaty Guiding Principles for the Reform of the Urban Water Supply and Sanitation Sector in EECCA, contribution à la conférence des ministres de l'Économie/des Finances, de l'Environnement et de l'Eau des pays d'EOCAC et de leurs partenaires de l'OCDE, intitulée « Financing Water Supply and Sanitation in EECCA » et tenue les 17 et 18 novembre 2005 à Erevan, Arménie.

Quels financements pour améliorer la situation ?

Il est nécessaire d'améliorer le fonctionnement des réseaux, notamment de réduire les fuites et d'accroître le rendement énergétique. Une meilleure maîtrise de la demande, moyennant l'installation de compteurs chez les consommateurs, promet également de contribuer à limiter les coûts des infrastructures hydrauliques communales. Tout cela exige des investissements importants au départ. Parallèlement, il est possible d'augmenter les recettes des compagnies des eaux en améliorant le recouvrement des redevances, qui n'atteint parfois que 30 à 40 % des montants facturés.

Toutefois, même si les pays concernés y parviennent, il faudra encore relever les tarifs de l'eau appliqués aux ménages, parfois dans de fortes proportions. Dans certains cas, le prix de l'eau étant extrêmement bas, les consommateurs pourraient faire face à une hausse sans problèmes majeurs. Dans d'autres, notamment lorsque la pauvreté touche une grande partie de la population, les moyens financiers réduits des consommateurs peuvent engendrer de fortes contraintes.

D'après les évaluations sociales conduites dans plusieurs pays de l'EOCAC, si les tarifs étaient majorés dans l'optique de récupérer une plus grande partie des coûts de la distribution d'eau, 50 % de la population devraient dans certains cas consacrer à ce service un pourcentage de leurs revenus supérieur au seuil souvent considéré comme étant le niveau maximum acceptable, à savoir 4 %.

Pour que la refonte des tarifs soit socialement acceptable, elle doit donc s'accompagner d'une amélioration suffisante de la qualité du service, de manière à ce que les consommateurs soient disposés à payer, mais aussi de mesures en faveur des démunis, par exemple sous la forme de tarifs réduits ou de compléments de ressources.

Quoi qu'il en soit, la majoration des prix ne suffira pas pour combler le déficit de ressources financières. Il sera également nécessaire d'augmenter sensiblement les dépenses publiques consacrées au secteur de l'eau, jusqu'à les porter dans certains pays à 4 % des budgets publics uniquement pour le secteur de l'eau en zone urbaine. Étant donné la concurrence à laquelle se livrent les divers secteurs sociaux et économiques pour bénéficier de fonds publics, la tâche s'annonce difficile.

Dans les cas extrêmes, les responsables de l'action publique risquent d'avoir à choisir entre fournir un meilleur service à certains ou fournir un peu d'eau à tous. D'après une étude de l'OCDE, en Géorgie, où 50 % de la population vivent en dessous du seuil de pauvreté et 17 % dans l'extrême pauvreté, les OMD relatifs à l'eau ne pourraient être atteints qu'à la condition de resserrer les infrastructures urbaines existantes. Dans ces circonstances, 5 % environ des habitants pourraient être desservis par des bornes fontaines municipales et non plus raccordés au réseau chez eux. Mais malgré tout, il faudrait encore fixer les tarifs au niveau maximum supportable, et quelque 3 % des budgets publics devraient être consacrés au secteur de l'eau en milieu urbain.

Les pays d'EOCAC doivent en outre améliorer les règles qui encadrent la gestion du secteur de l'eau, pour faire en sorte que les fonds supplémentaires soient utilisés de la manière la plus efficace et la plus efficiente. Cela suppose, entre autres, de prendre des mesures pour renforcer l'autonomie des compagnies des eaux, de les laisser appliquer une gestion commerciale, de créer des mécanismes de fixation des tarifs qui optimisent la transparence et la prévisibilité des prix, et de rationaliser les méthodes de planification financière. ■

Quel peut être l'apport des financements externes ?

Sauf dans quelques pays très pauvres, les sources de financement nationales prédomineront. Dans la région d'EOCAC, l'aide publique au développement (APD) destinée au secteur de l'eau se monte à 100 millions USD par an à peu près. Même si ce chiffre était multiplié par deux ou trois, il serait encore assez éloigné des 7 milliards EUR qu'exigent au total la distribution de l'eau et l'assainissement dans la région.

Le financement en provenance du secteur privé a joué un rôle très mineur jusqu'ici, et cette situation devrait perdurer dans le futur proche. Les opérateurs privés tiennent beaucoup à participer à des projets auxquels ils peuvent apporter leur savoir-faire (en régie intéressée ou en gérance), mais ils ne sont pas disposés à investir. Cependant, les financements externes peuvent jouer un rôle catalyseur ou de démonstration important. Ils peuvent favoriser des réformes financières ou des modifications des modes de gestion dans le secteur, le renforcement des capacités et l'application des règles et bonnes pratiques internationales. En revanche, il faut veiller à ce qu'ils ne se substituent pas aux sources de financement nationales, à ce qu'ils n'entraînent pas une dépendance à l'égard des subventions, ou à ce qu'ils ne suppriment pas les incitations en faveur de réformes essentielles.

Encadré 1.

OUTILS AU SERVICE DE LA RÉFORME DU SECTEUR DE L'EAU

Le Groupe d'étude du PAE a conçu plusieurs outils pour faciliter la réforme du secteur de l'eau dans les pays d'EOCAC.

Stratégies de financement : outil informatique (FEASIBLE) destiné à aider les autorités publiques à définir des objectifs réalistes de développement des infrastructures en tenant compte des coûts et des ressources financières disponibles. Cet instrument permet aux utilisateurs de mieux mesurer les besoins financiers réels et d'adapter leurs objectifs en conséquence.

Planification dans les communes : outil de planification pluriannuelle des investissements des communes (MYIP), permettant aux municipalités de planifier sur trois ans leurs investissements dans le secteur de l'eau, entre autres. Il aide à doter les autorités locales de capacités élémentaires de planification financière.

Planification financière dans les entreprises de services publics : outil complémentaire du MYIP, qui permet au personnel des entreprises de services publics d'acquérir des compétences de base dans le domaine de la planification financière et de préparer des plans de développement des entreprises.

Evaluation comparative des performances des entreprises de services publics : cet outil, fondé sur une méthodologie conçue par la Banque mondiale, est utilisé pour encourager la prise en compte des performances dans les travaux de réflexion au sein des entreprises de services publics et des administrations ; il peut être appliqué dans les activités quotidiennes de gestion des entreprises en question, ainsi que dans la conception des contrats entre communes et entreprises.

Lignes directrice relatives aux contrats de performances entre communes et entreprises de services publics : introduction générale aux contrats de performance, décrivant leurs principales caractéristiques contractuelles et l'expérience concrète acquise dans ce domaine.

Bonnes pratiques de gestion des dépenses publiques d'environnement : liste de points concrets à vérifier pour évaluer les résultats des programmes et des institutions qui administrent les dépenses publiques dans le domaine de l'environnement, et lignes directrices visant à les améliorer.

Manuel d'évaluation des projets environnementaux financés par les fonds publics : cet outil est destiné à aider les pouvoirs publics à concevoir des méthodes permettant de conduire des évaluations efficaces des ouvrages de distribution et d'assainissement, dans le but d'assurer une affectation judicieuse des fonds publics.

L'OCDE appuie les pays de la région en réalisant des travaux dans le cadre du Groupe d'étude du Programme d'action environnemental (PAE) des pays d'EOCAC, dont le secrétariat est assuré par l'Organisation. Ces travaux comprennent un soutien aux réformes juridiques et institutionnelles, ainsi qu'une assistance à l'amélioration de la situation financière du secteur de l'eau. Dans le cadre de ces activités, plusieurs outils ont été conçus pour faciliter l'amélioration de la gestion du secteur et pourraient désormais être utilisés dans toute la région (encadré 1). ■

Quelle voie emprunter maintenant ?

En l'état actuel des choses, les données officielles sur les OMD relatifs à la distribution de l'eau et à l'assainissement peuvent mettre les pouvoirs publics et les donateurs sur la mauvaise voie. Cela risque de rejallir sur leurs décisions lorsqu'ils conçoivent des projets de coopération et fixent les priorités de leurs activités d'aide dans le domaine de l'eau.

Par conséquent, il faudrait peut-être définir des indicateurs et des objectifs complémentaires qui reflètent mieux la réalité dans les cas où les infrastructures existent mais sont en train de se détériorer. La continuité de la distribution de l'eau, les déperditions des réseaux de distribution, les ruptures de canalisations et la qualité de l'eau du robinet sont des exemples des indicateurs en question. L'OCDE collabore avec le Programme commun de surveillance de l'ONU pour caractériser et tester ces derniers.

Toutefois, il sera difficile de faire un choix parmi les indicateurs possibles, notamment parce que les données disponibles dans les pays en développement sont en général limitées. Des ressources financières complémentaires pourraient donc très certainement se révéler nécessaires pour recueillir des données et étendre les activités de suivi du secteur de l'eau et de l'assainissement.

Parallèlement, les pouvoirs publics des pays d'EOCAC doivent prendre la mesure de la gravité de la situation dans ce secteur, ainsi que des menaces qu'elle fait peser sur la santé publique et l'environnement. Ils doivent accorder une plus grande priorité à la distribution de l'eau et à l'assainissement dans leurs plans nationaux de développement, et programmer une augmentation sensible de leurs dépenses à moyen terme. Il leur faut aussi améliorer les systèmes de gestion, de façon à ce que les fonds soient employés le plus efficacement possible.

De même, les donateurs et les institutions financières internationales doivent fortement augmenter l'APD destinée à l'eau et à l'assainissement dans les pays d'EOCAC, qui plafonne à 100 millions USD environ par an depuis le milieu des années 90. Il faudrait adresser ces fonds en particulier aux pays les plus pauvres de la région, c'est-à-dire à ceux où très peu de ménages peuvent faire face à une forte hausse des tarifs. Mais il s'agit aussi d'un problème de demande et non pas seulement d'offre. Il faut renforcer la capacité des municipalités, des entreprises de services publics et des administrations nationales à préparer des projets qui peuvent être financés. ■

Pour de plus amples informations

Pour plus d'informations sur les travaux de l'OCDE relatifs à l'eau et à l'assainissement dans la région d'EOCAC, veuillez contacter Peter Borkey, tél. : (33-1) 45 24 13 85, e-mail : peter.borkey@oecd.org.

Lectures complémentaires

- Bureau régional de l'OMS pour l'Europe (2004), **Burden of disease attributable to selected environmental factors and injuries among Europe's children and adolescents**, Environmental Burden of Disease Series, n° 8.
- COWI (2004), **Financial needs of achieving the Millennium Development Goals for water and sanitation in the EECCA region**, projet de rapport commandé par le ministère danois de l'Environnement.
- OCDE (2005), **Financing Water Supply and Sanitation in EECCA**, Actes de la conférence des ministres de l'Économie/des Finances, de l'Environnement et de l'Eau des pays d'EOCAC et de leurs partenaires de l'OCDE, tenue les 17 et 18 novembre 2005 à Erevan, Arménie.
Consultable à l'adresse www.oecd.org/env/water.
- OCDE (2005), **Guidelines for Performance-based Contracts between Municipalities and Water Utilities in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia**,
Consultable à l'adresse www.oecd.org/dataoecd/49/9/35192306.pdf.
- OCDE (2003), **Problèmes sociaux liés à la distribution et à la tarification de l'eau**, ISBN 92-64-01880-8, US\$57, € 44.
- OCDE (2003), **Financing Strategies for Water and Environmental Infrastructure**, ISBN 92-64-10276-0, US\$38, € 30.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oedlibrairie.org

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles
sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
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 DC 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

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 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) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet : www.rtn.net.mx/ocde

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