



Conseil économique et social

Distr. générale
9 décembre 2004
Français
Original: anglais

Commission du développement durable

Treizième session

11-22 avril 2005

Point 4 b) de l'ordre du jour provisoire*

Module thématique du cycle d'application

2004-2005 – session directive : eau

Gestion des ressources en eau : orientations possibles et mesures envisagées pour accélérer les progrès

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Si certains progrès ont été faits en ce qui concerne les objectifs fixés dans le Plan de mise en œuvre de Johannesburg concernant l'approvisionnement en eau potable, il faut encore, au niveau international et au niveau des pays, redoubler d'efforts de manière concertée pour assurer à tous une eau salubre. Les gouvernements et les donateurs devront s'engager plus activement dans l'élaboration de plans d'investissement précis de manière à atteindre l'objectif du Plan de mise en œuvre de Johannesburg, plans d'investissement prévoyant des affectations budgétaires et une répartition des aides et appuyés par des stratégies visant à augmenter le financement à coût réduit. Des ressources seront nécessaires non seulement pour la mise en place des équipements mais aussi pour renforcer une gestion décentralisée de l'eau et les moyens institutionnels. Les compagnies publiques de distribution d'eau, qui sont les principaux prestataires de service, ont besoin d'un soutien pour renforcer leur gestion, en particulier pour mieux couvrir leurs coûts afin d'être en mesure d'entretenir et améliorer les réseaux existants, tout en desservant ceux qui n'y ont pas encore accès, les pauvres essentiellement. Les principaux domaines dans lesquels il faudra agir concernent la réforme des tarifs et l'octroi de subventions mieux ciblées. Il faudrait rechercher un vaste consensus quant aux modalités les plus satisfaisantes d'une participation du secteur privé,

* E/CN.17/2005/1.



s'agissant aussi bien des grands prestataires de services que des petits fournisseurs privés. La gestion intégrée des ressources en eau peut aider à concilier les usages concurrents, à régler les problèmes sociaux et environnementaux découlant d'une consommation d'eau épuisant les ressources et à renforcer la prévention des catastrophes d'origine hydrique. L'adoption de techniques peu onéreuses et une gestion mesurée de la demande permettront d'utiliser l'eau avec une plus grande efficacité. Le renforcement des systèmes de surveillance de l'utilisation de l'eau, des mécanismes régulateurs et des moyens en assurant l'application sera indispensable pour régler les problèmes que pose la qualité de l'eau. La participation accrue des collectivités à la gestion des ressources en eau peut amener à utiliser des techniques simples n'entraînant pas de difficultés d'entretien, faciliter la couverture des coûts et contribuer à assurer à tous équitablement l'accès à l'eau.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-3	3
II. Eau potable pour tous	4-5	3
A. Approvisionnement en eau potable salubre des zones urbaines	6-13	4
B. Approvisionnement des zones rurales en eau salubre	14-18	6
III. Mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources en eau	19-32	8
A. Élaboration de plans intégrés de gestion et d'utilisation efficace des ressources en eau	21-22	8
B. Rationalisation de l'utilisation de l'eau et amélioration de la productivité . .	23-26	10
C. Gestion des usages concurrents	27-28	11
D. Protection de la qualité de l'eau et des écosystèmes aquatiques	29-30	12
E. Prévention des catastrophes liées à l'eau	31-32	13
IV. Renforcement des programmes de surveillance de la pollution de l'eau	33-35	14
V. Règlement des difficultés financières	36-44	15
VI. Vers la mise en place d'un cadre d'action	45-55	17

I. Introduction

1. La Commission du développement durable, qui a tenu sa douzième session au Siège en avril 2004, a examiné le stade atteint dans la réalisation des buts et objectifs concernant la gestion des ressources en eau fixés dans Action 21, dans le Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21 et dans le Plan de mise en œuvre de Johannesburg. Elle a aussi déterminé à cette occasion les difficultés et les obstacles persistants à surmonter pour atteindre ces objectifs, notamment ceux fixés par le Plan de mise en œuvre de Johannesburg concernant l'accès à l'eau potable et la gestion intégrée des ressources en eau.

2. Le présent rapport est axé essentiellement sur les orientations possibles et les mesures envisageables pour surmonter ces obstacles et ces difficultés. Il fournit un point de départ pour les débats de la réunion intergouvernementale préparatoire. Le résultat de ces débats sera examiné par la Commission à sa treizième session.

3. Les conclusions du présent rapport sont fondées sur des données et des renseignements émanant de diverses sources et des diverses parties prenantes, notamment le Comité des Nations Unies sur les ressources en eau, les grands groupes et principaux réseaux, et les secrétariats de diverses conventions des Nations Unies¹. Ce rapport concerne l'assainissement et les établissements humains dans la mesure où les orientations ayant trait à ces domaines sont clairement liées, et l'on y précise quelles sont, parmi les mesures et orientations spécifiques envisagées celles qui sont plus largement traitées dans les rapports du Secrétaire général sur ces sujets. Il traite aussi d'un certain nombre de questions qui se recoupent telles celles de la réduction de la pauvreté, de la santé, de l'égalité des sexes et de la production et de la consommation durables.

II. Eau potable pour tous

4. Le rapport pour 2004 du Programme commun de suivi de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement² indique qu'en 2002, sur une période de 12 ans, 1,1 milliard de personnes avaient pu bénéficier d'un approvisionnement amélioré en eau potable, soit une augmentation du pourcentage mondial de la population bénéficiaire de 77 à 83 %. La plus grande progression se situait en Asie du Sud, où ce pourcentage était passé de 71 à 84 %, mais c'était encore dans l'ensemble du continent asiatique que les deux tiers (675 millions) de la population mondiale n'avaient toujours pas accès à de l'eau salubre dans des conditions satisfaisantes. Le pourcentage de la population desservie était passé de 49 à 58 % en Afrique subsaharienne, où 288 millions de personnes n'avaient toujours pas accès à l'eau potable. Ce rapport signalait encore une augmentation considérable du nombre des personnes qui restaient mal desservies dans les zones rurales de l'Asie de l'Est et du Sud-Est, du fait d'une urbanisation rapide. Cependant, c'étaient toujours les populations des zones rurales qui souffraient en majorité du manque d'eau salubre.

5. Les gouvernements qui accusent un retard considérable dans la réalisation des objectifs fixés en matière d'approvisionnement en eau jugeront peut-être bon de revoir leur stratégie nationale de développement (durable) et de réviser leurs priorités en mettant l'accent sur la distribution d'eau potable salubre et l'assainissement de base. Certains pays (l'Afrique du Sud, par exemple³) ont décidé de consacrer un droit d'accès à l'eau dans leur constitution, tandis que d'autres le

mentionnent dans la législation nationale concernant les ressources en eau. Un engagement crédible devrait se traduire par des efforts redoublés pour mobiliser les ressources financières et techniques nécessaires pour réaliser les objectifs fixés en matière d'approvisionnement en eau, notamment en favorisant la création d'un environnement propice à l'investissement dans ce secteur et une prestation de services d'approvisionnement efficace de la part de fournisseurs divers. Compte tenu du retard accumulé dans les zones rurales, c'est sur elles que devrait spécialement être mis l'accent dans les plans d'investissement des gouvernements dans le secteur considéré.

A. Approvisionnement en eau potable salubre des zones urbaines

6. L'urbanisation rapide du monde en développement, qui se traduit par une expansion des implantations sauvages, complique considérablement l'approvisionnement en eau comme elle complique la mise en place de diverses autres infrastructures⁴. Mais si des métropoles gigantesques continuent de se développer, près de la moitié de la population urbaine dans le monde en développement vit dans des villes de moins de 500 000 habitants⁵. Celles-ci n'offrent qu'un intérêt limité pour les grosses compagnies privées de distribution d'eau et peuvent également ne pas retenir l'attention de donateurs qui s'intéressent en priorité à l'approvisionnement des zones rurales.

7. Les compagnies de distribution d'eau publiques demeurent le principal fournisseur d'eau aux foyers urbains dans le monde. Dans les pays en développement, elles ne se voient, la plupart du temps, octroyer qu'un budget trop maigre et souffrent d'une gestion médiocre. Les faibles redevances acquittées par ceux qui sont en mesure de les payer ne permettent pas de couvrir les coûts, ce qui compromet la qualité et la fiabilité des services et leur développement. Dans ces conditions la clientèle ne se montre pas favorable à un relèvement des tarifs, ce qui empêche d'améliorer les services. On entre là dans un cercle vicieux. Si, dans certains cas, encourager la participation privée à la gestion des services publics de distribution d'eau peut être une solution pour remédier à la situation, il n'en va pas toujours de même, soit que les compagnies publiques n'aient pas la capacité d'attirer les investisseurs privés⁶, soit qu'elles s'y montrent réticentes. Il faudrait alors en toute priorité, renforcer considérablement leurs capacités de gestion. Il conviendrait donc que, de part et d'autre, on fasse un effort pour que s'établisse entre les pouvoirs publics (qui réglementent) et les compagnies prestataires des services (qui sont réglementées) une relation dans laquelle la direction de ces compagnies jouisse d'une certaine indépendance et soit incitée à les gérer comme une entreprise commerciale sans pour autant négliger leur vocation de service public. Dans bien des cas, faire jouer la concurrence pour certains aspects particuliers de ces services (par exemple installation et relèvement des compteurs, facturation et recouvrement, réparation et entretien, services informatiques) a permis de réduire les coûts et d'améliorer la qualité du service. S'engager dans cette voie aurait l'avantage supplémentaire de stimuler les entreprises locales et de renforcer les petits prestataires de services.

8. Pour assurer à tous l'accès à l'eau et la viabilité des réseaux d'approvisionnement, il est indispensable que les coûts puissent être raisonnablement couverts par ceux qui en ont les moyens. À court terme, les ajustements de la structure tarifaire devraient viser à couvrir les coûts de

fonctionnement et d'entretien des réseaux d'approvisionnement, pour parvenir progressivement à couvrir la totalité des coûts. Au Sénégal, par exemple, la réforme des services concernés s'accompagne de l'octroi d'une subvention de fonctionnement les premières années, les tarifs étant progressivement augmentés jusqu'à ce que les coûts soient entièrement couverts.

9. On sait d'expérience qu'il est possible de recourir à diverses solutions pour répondre aux besoins des pauvres, notamment en garantissant un service gratuit minimum (comme en Afrique du Sud, où la nouvelle loi sur l'eau prévoit que chaque ménage doit être approvisionné gratuitement de 200 litres d'eau par jour), en augmentant les tarifs globaux (comme en Côte d'Ivoire et au Sénégal), en accordant des subventions directes (comme au Chili, où ces subventions sont modulées en fonction des revenus et viennent en déduction des factures d'eau, ou en Côte d'Ivoire et au Sénégal où elles servent à couvrir les coûts de raccordement au réseau), en imposant des obligations de service à la collectivité, en accordant des primes de rendement et des transferts fiscaux aux services concernés⁷. Les tarifs préférentiels et les subventions directes en faveur des plus démunis peuvent peser lourdement sur les finances publiques lorsque les consommateurs sont en majorité des pauvres, spécialement lorsque l'élasticité de la demande par rapport au revenu est faible⁸ et que les possibilités de subvention des plus pauvres par les plus riches sont restreintes⁹. La Colombie a mis au point un bon système de subventions de solidarité pour l'eau et divers autres services publics dans lequel les ménages sont classés selon six niveaux de revenus, la catégorie la plus faible bénéficiant d'une importante subvention tandis que la catégorie la plus élevée voit sa facture d'eau surchargée par rapport au coût marginal. Dans de nombreux pays, les usagers industriels et commerciaux gros consommateurs d'eau subventionnent ainsi les particuliers.

10. La participation d'importantes sociétés privées dans le secteur de l'eau peut être recherchée pour diverses raisons – de l'amélioration de la gestion du capital eau et de la prestation des services à l'injection de capitaux supplémentaires aux fins de l'expansion du réseau de distribution. Cette participation peut revêtir diverses formes : contrat de gestion, contrat-bail et concession, projets entièrement nouveaux (construire, exploiter en régie/en propriété et construire – exploiter – céder, par exemple), participation publique-privée, transfert de capitaux par privatisation, qui laissent au gouvernement un choix considérable. Toutes ces options comportent des durées de contrat différentes et diverses combinaisons de participation publique-privée, de financement et de partage des risques et quant à la responsabilité de l'exploitation. Lorsqu'on fait appel à la participation privée, il est indispensable de procéder à une large consultation publique pour aboutir à un consensus sur la raison d'être de cette participation et la forme qu'elle revêtira. On réduira ainsi les risques politiques et conséquemment le taux de rétribution que les investisseurs potentiels seraient disposés à accepter.

11. On sait d'expérience que les petits fournisseurs privés et les organisations au niveau de la collectivité peuvent fournir de précieux services dans les implantations sauvages qui ne sont pas raccordées au réseau de canalisations principal. Tant que les gouvernements ne seront pas en mesure de raccorder les collectivités qui se sont ainsi constituées au réseau – c'est-à-dire en finançant le « dernier kilomètre¹⁰ » – on pourrait renforcer la contribution de ces prestataires de services en leur facilitant l'accès au crédit, en leur apportant un soutien technique et grâce à une réglementation appropriée garantissant la qualité de l'eau¹¹. Ceux-ci pourraient

également être encouragés à former des partenariats avec des entreprises plus importantes, qui auraient plus facilement accès au financement et tireraient partie de certaines économies d'échelle, tandis qu'eux-mêmes seraient mieux placés pour connaître les besoins de leur clientèle et les techniques les plus appropriées à mettre en œuvre sur le terrain, telles que la mise en place de canalisations de moindre coût.

12. L'expérience a montré également que les collectivités sont capables de mobiliser des ressources importantes, en espèces ou en nature, pour investir dans les équipements, par exemple au moyen de plans d'épargne collectifs. Toutefois, étant donné la pauvreté généralisée qui caractérise les quartiers de taudis et les considérables avantages qu'apportent l'accès à l'eau potable et l'assainissement, il est clair que les pouvoirs publics ont également à intervenir. Cette intervention peut se traduire sous la forme de subventions à la construction, de prêts à faible intérêt ou de garanties d'emprunt. Ils peuvent également octroyer des subventions précisément ciblées pour aider les ménages pauvres qui ont très difficilement accès au crédit à financer les coûts de l'équipement de base. Toutes ces mesures seraient d'autant plus efficaces qu'elles s'accompagneraient, en particulier dans le cas des implantations sauvages, de la régularisation des titres de propriété et de la sécurité d'occupation, qui faciliteraient l'accès au crédit et encourageraient les investissements aux fins d'équipement et d'assainissement⁴.

13. Une des premières responsabilités de l'organisme réglementant la distribution de l'eau consiste à assurer que les contrats soient convenablement exécutés et les obligations de services respectées. Si les premières expériences de partenariats secteur public-secteur privé dans le domaine considéré comme dans d'autres ont donné des résultats mitigés, notamment en ce qui concerne la conception des contrats, la leçon qu'on peut en tirer devrait permettre d'éviter à l'avenir certains pièges. D'une manière générale, même si toutes les éventualités ne peuvent être anticipées et explicitement prévues, des contrats bien conçus doivent permettre de minimiser les différends et les demandes de renégociation ultérieure. La mise en place d'un mécanisme d'arbitrage comportant des recours effectifs bien définis en cas de rupture de contrat doit permettre de régler rapidement les différends et de favoriser un climat d'investissement stable.

B. Approvisionnement des zones rurales en eau salubre

14. Pratiquement un tiers de la population rurale du monde n'est toujours pas desservi en eau potable véritablement salubre. Le développement de l'approvisionnement en eau des zones rurales, ainsi que l'assainissement, fait partie intégrante des efforts tendant à diminuer la pauvreté. Dans les zones rurales, les pauvres n'achètent pas l'eau mais dépensent un temps et une énergie considérables (en particulier les femmes et les petites filles) à en aller chercher. Aussi, en facilitant l'accès à une eau potable salubre, en même temps que grâce à d'autres mesures, contribuera-t-on à améliorer à court et à long terme les conditions de vie rurale et à accroître le revenu des ruraux, ce qui est indispensable pour produire des ressources permettant de maintenir l'approvisionnement en eau et d'entretenir les équipements essentiels.

15. L'approche technocratique adoptée dans le cadre de la Décennie internationale de l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement a montré ses limites en ce qui concerne la viabilité des réseaux de distribution installés (pompes, puits ou

autres). Même si les gouvernements s'efforcent de desservir plus largement les collectivités rurales en développant les équipements, on ne saurait négliger la réhabilitation des infrastructures existantes. Il vaudrait mieux concevoir les programmes d'approvisionnement en eau des zones rurales à partir du terrain, en considérant les collectivités locales plutôt comme parties prenantes habilitées à intervenir que comme bénéficiaires d'une intervention extérieure, en mettant à profit leurs institutions, leur savoir-faire et leurs propres ressources pour la conception et la gestion des réseaux de distribution, en recourant à des technologies entraînant un minimum d'entretien, et en s'assurant que les collectivités et les entrepreneurs locaux aient les compétences et disposent des matériaux et pièces détachées nécessaires pour assurer l'entretien des équipements. Il conviendrait de prévoir un certain degré de standardisation pour pouvoir réaliser des économies d'échelle dans la production et l'achat des divers matériaux et pièces et en ce qui concerne la formation ayant trait à l'entretien.

16. Les institutions existantes au niveau des collectivités, commissions de l'eau et groupements d'usagers auxquels participent dûment les femmes, ont un rôle déterminant à jouer dans la gestion des réseaux locaux de distribution, de façon à assurer équitablement l'accès à l'eau et le fonctionnement efficace et l'entretien des réseaux au bénéfice des usagers au regard desquels elles seront responsables. Elles peuvent aussi trouver les moyens de mobiliser des ressources pour la construction et l'entretien des équipements locaux, notamment en imposant des redevances aux usagers. Il sera peut-être nécessaire de renforcer le statut juridique de ces institutions dans la législation nationale et de les doter de moyens accrus. La décentralisation a toutefois ses limites et le cas peut se présenter où une source unique est partagée par plusieurs villages, ce qui implique une gestion commune des ressources (c'est le cas par exemple du réseau de Chandnapuri qui dessert plusieurs villages dans l'État de Maharashtra, en Inde)¹². À un niveau administratif supérieur, les autorités régionales chargées de la distribution d'eau ou d'un bassin fluvial ont la responsabilité de contrôler les épanchements sur les divers territoires sous leur contrôle (par exemple s'agissant d'aquifère partagé et en cas de pollution en amont d'eau destinée à être utilisée en aval) et elles auraient également avantage à voir renforcer leur capacité institutionnelle.

17. Lorsque les eaux superficielles sont de bonne qualité mais d'un débit saisonnier, il peut y avoir intérêt à construire de petits barrages et des réservoirs pour stocker l'eau à usage domestique et agricole. Cependant, la rareté des eaux superficielles propres dans les zones rurales implique souvent l'exploitation de ressources souterraines pour assurer l'approvisionnement en eau potable. La mise en valeur et une gestion durable des eaux souterraines nécessitent l'instauration d'un régime régulateur ou d'incitation afin de maîtriser les prélèvements dans l'aquifère et de préserver la qualité de l'eau. Dans les pays où les ressources en eau sont rares, on pourrait exploiter les eaux saumâtres souterraines extraites d'importantes aquifères et traitées par osmose inverse au moyen d'appareils utilisant si possible des sources d'énergie renouvelables.

18. La récolte des eaux de pluie peut également fournir aux populations rurales une quantité d'eau¹³ importante. Bien que la quantité d'eau de pluie récoltée par un seul ménage ne soit pas très importante, la quantité accumulée par des milliers ou même des millions de réservoirs peut être considérable. Toutefois, cette eau doit être filtrée et désinfectée avant d'être bue. Au Bangladesh, environ 1 000 systèmes de récolte des eaux de pluie ont été installés depuis 1997, principalement dans les

zones rurales, afin de fournir aux habitants des zones contaminées par l'arsenic une autre source viable d'eau potable. En Chine, 17 provinces ont adopté cette méthode et construit 5,6 millions de réservoirs, pouvant contenir en tout 1,8 milliard de mètres cubes d'eau, approvisionner en eau potable quelque 15 million de personnes et fournir une irrigation d'appoint à 1,2 million d'hectares de terres¹⁴.

III. Mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources en eau

19. La gestion intégrée des ressources en eau est une méthode reconnue permettant de gérer et mettre en valeur ces ressources rationnellement et de manière prospective, y compris en ce qui concerne leur allocation entre usages concurrents. Il est possible ainsi de prendre comme il convient en considération la notion de débit écologique fonctionnel, les variations de la qualité de l'eau en aval et en amont ainsi que dans les couches aquifères, et les conséquences de l'absence de réglementation des prélèvements d'eaux souterraines. L'élaboration de directives visant la répartition entre les différentes catégories d'utilisation peut être incluse dans la planification de la gestion intégrée des ressources en eau.

20. Encourager une coopération internationale concernant les cours d'eau transfrontières qui s'appuie sur des instruments internationaux et sur des mesures et programmes pragmatiques peut contribuer à la fois à un développement durable et à la paix et la sécurité. Une telle coopération, qu'elle soit bilatérale ou régionale, peut comporter la mise en commun de l'information et des données d'expérience, des réseaux de surveillance coopératifs, la création conjointe d'infrastructures, des programmes de formation partagés et le transfert et l'adaptation de technologies. Il n'est pas douteux que le renforcement d'organisations de bassins fluviaux internationaux facilitera cette coopération et les partenariats et le dialogue entre les autorités, les communautés locales, la société civile et le secteur privé ont également fait la preuve de leur utilité à cet égard.

A. Élaboration de plans intégrés de gestion et d'utilisation efficace des ressources en eau

21. Il est prévu, dans le Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable, d'élaborer, d'ici à 2005, des plans nationaux intégrés de gestion et d'utilisation efficace des ressources en eau. Bien que l'on ne dispose pas de données officielles permettant de mesurer les progrès réalisés en ce sens, il semble, d'après les résultats d'enquêtes que les mesures recommandées ne soient pas également suivies d'application. Dans de nombreux cas, leur mise en œuvre est entravée par une mauvaise compréhension de ce que signifie en pratique la gestion intégrée des ressources en eau, l'absence d'une méthodologie commune pour la formulation des plans, l'insuffisance des moyens technique et de l'appui financier nécessaires pour ce faire et la réticence des parties prenantes à l'égard d'une approche menaçant le statu quo, en l'occurrence, la répartition des responsabilités dans la gestion de ces ressources. Certains pays s'engageant tardivement dans la voie tracée, on peut seulement raisonnablement s'attendre que, d'ici à la fin de 2005, tous les pays auront entamé l'élaboration d'un plan, en ayant mis en place les institutions responsables et réuni les financements nécessaires, le cas échéant avec l'appui de donateurs.

22. Malgré les difficultés, on commence à disposer d'une certaine expérience de l'élaboration de plans de gestion intégrée des ressources en eau et les pays adoptent des stratégies conçues en fonction des objectifs visés et de leurs capacités institutionnelles. Certains ont entrepris de mettre au point des plans très complets prévoyant une évaluation des ressources en eaux superficielles et souterraines à l'échelle des bassins, des projections de la demande en eau, une analyse de la gestion de l'eau visant à équilibrer l'offre et la demande en vue de différentes utilisations, un cadre de participation des parties prenantes, les besoins d'investissements et le cadre de politique générale et institutionnel le plus favorable. D'autres ont choisi de commencer par une approche par paliers, le premier, d'importance déterminante, consistant en l'élaboration de principes de base ou en la création d'organismes de gestion de l'eau. Dans de nombreux pays, les progrès réalisés en matière de gestion intégrée des ressources en eau se situent entre ces deux extrêmes. On voit se dégager peu à peu les principaux éléments de la préparation de ces plans, qui sont les suivants :

a) Création d'un mécanisme national de haut niveau pour l'élaboration du plan, tel qu'un comité interministériel¹⁵, qui délègue les responsabilités techniques à un organisme de gestion de l'eau préexistant ou, le cas échéant, créé à cette fin. Ce comité pourrait définir les plus hautes responsabilités institutionnelles, les arrangements de coordination intersectorielle, la nature et l'étendue de la participation des parties prenantes, les besoins généraux des secteurs consommateurs d'eau, les besoins en matière d'information et de données relatives aux ressources en eau et au statut socioéconomique des utilisateurs, et fixer un délai pour l'élaboration du plan;

b) Alignement des objectifs et priorités en matière de gestion de l'eau sur les plans nationaux de développement socioéconomique et les stratégies nationales de développement durable, ainsi que sur les engagements mondiaux transposés au niveau national;

c) Évaluation des capacités nationales nécessaires à l'élaboration du plan. Si les capacités existantes sont insuffisantes, recherche d'une aide extérieure à la formation afin de renforcer le processus de gestion intégrée des ressources en eau;

d) Évaluation des conditions initiales, notamment l'évolution de l'offre et de la demande, et détermination des principaux enjeux et des difficultés à surmonter pour pouvoir atteindre les objectifs du Plan de mise en oeuvre de Johannesburg et les autres objectifs relatifs à l'eau;

e) Ouverture d'un dialogue multipartite afin de définir les priorités, d'éclairer l'élaboration du plan et de renforcer les mécanismes d'échange d'informations¹⁶;

f) Détermination des options stratégiques en même temps que des activités et des mesures concrètes de durée déterminée; de leur coût estimatif; des institutions responsables de leur exécution; des mécanismes de contrôle et d'évaluation; ainsi que d'autres mesures visant la mise en oeuvre du plan;

g) Obtention d'un appui politique et budgétaire pendant le processus préparatoire en s'assurant que le plan soit approuvé à l'échelon politique le plus élevé, puisqu'il comportera des mesures outrepassant l'autorité administrative des organismes chargés de la gestion des ressources en eau;

h) Fixation de seuils minimaux de performance correspondant aux différents éléments du plan et de la périodicité de ses mises à jour.

B. Rationalisation de l'utilisation de l'eau et amélioration de la productivité

23. Dans le cas de l'agriculture, qui utilise 70 % des prélèvements d'eau mondiaux, il est souvent indispensable de rationaliser l'utilisation de l'eau et d'améliorer la productivité pour augmenter durablement les revenus des agriculteurs. Dans certains contextes, il s'agit essentiellement de rationaliser l'utilisation de l'eau des réseaux d'irrigation existants. Dans d'autres, il s'agit d'exploiter plus efficacement les ressources en eau disponibles, aux fins d'irrigation ou autres fins – eaux superficielles, souterraines ou eaux de ruissellement –, en respectant toujours le débit naturel. L'utilisation de l'eau dans l'agriculture irriguée a été rationalisée, avec plus ou moins de succès selon les conditions socioéconomiques, grâce à certaines mesures : incitations socioéconomiques encourageant les investissements aux fins du renforcement de la productivité de l'eau; réforme des subventions en faveur de l'eau d'irrigation; décentralisation de la gestion des équipements; améliorations structurelles des infrastructures de transport de l'eau (notamment le revêtement des canaux d'irrigation); modernisation de la gestion de l'irrigation; pratiques agricoles viables; et mise en place de mécanismes institutionnels visant à renforcer le rôle des autorités locales, des exploitants et des associations d'utilisateurs. La réforme de certains systèmes de subventions réduisant le coût de l'énergie peut aussi inciter à limiter le pompage de l'eau aux fins d'irrigation.

24. Les caractéristiques de la demande en eau évoluent dans de nombreux pays en développement où, la consommation à des fins industrielle et urbaine rivalisant toujours davantage avec la consommation agricole, il est de plus en plus difficile de continuer à fournir l'eau d'irrigation à bas prix. On a largement joué sur les tarifs imposés aux consommateurs pour rationaliser l'utilisation de l'eau dans tous les secteurs économiques. Lorsque ces tarifs reflètent la rareté de l'eau, ils incitent souvent à adopter des mesures de conservation et à modifier les cultures en faveur de végétaux qui consomment moins d'eau. En ce qui concerne l'efficacité de l'irrigation, un certain nombre de dispositifs d'irrigation à faible coût deviennent plus accessibles aux agriculteurs à faible revenu, notamment l'irrigation au goutte-à-goutte (dispositif d'irrigation par seau Chapin Watermatics, au Kenya), les systèmes de micro-irrigation utilisant des tuyaux de plastique de qualité inférieure (dispositif Pepsee, en Inde) et les pompes à pédale actionnées au pied¹⁷. D'après l'expérience acquise, il semble que, facilitée par une aide au microcrédit et par des programmes de formation des agriculteurs, l'adoption de telles méthodes pourrait s'étendre rapidement.

25. En ce qui concerne les variétés de cultures améliorées, la recherche en biotechnologie a obtenu des résultats encourageants en créant des végétaux qui produisent des récoltes plus abondantes par litre d'eau consommé. Il est possible de faire encore des progrès considérables dans ce domaine. Le passage à des variétés consommant moins d'eau peut dépendre de l'évolution des préférences des consommateurs si elles sont essentiellement destinées à la consommation alimentaire domestique. C'est l'approche actuellement adoptée, à titre expérimental, en Afrique, où l'on s'appuie sur l'expérience de plusieurs organismes locaux et régionaux pour produire une variété améliorée d'orge alimentaire en recourant à des

méthodes de gestion durable. Des mesures complémentaires sont nécessaires en matière de gestion des sols et des terrains afin d'améliorer la capacité d'infiltration et de rétention d'eau des sols et d'équilibrer correctement eau et nutriments. Le passage aux cultures marchandes, bien que celles-ci doivent permettre aux agriculteurs d'augmenter leurs revenus à long terme, nécessite l'appui des organismes de crédit agricole sous forme de crédit à faible taux d'intérêt et de services de vulgarisation agricole, appui indispensable à une transition harmonieuse, en particulier lorsque la croissance des nouvelles cultures adoptées, notamment s'il s'agit d'arbres, prend plusieurs années.

26. Il est également possible d'économiser l'eau et d'en améliorer la qualité en utilisant des technologies plus efficaces et plus respectueuses de l'environnement dans le secteur industriel. Il faut, pour faciliter leur adoption, combiner le coût d'utilisation de l'eau à des amendes en cas de pollution. Au niveau des ménages, l'installation de toilettes et de douches à faible consommation d'eau peut également contribuer à protéger l'environnement. Il est possible d'encourager la demande de telles technologies par des mesures d'incitation des consommateurs, comme la redevance basée sur la consommation, et en introduisant des normes de construction évitant la déperdition d'eau dans les bâtiments. Les pouvoirs publics peuvent également encourager l'offre locale de telles technologies en offrant un crédit orienté aux chefs d'entreprise locaux ne disposant pas des ressources nécessaires pour procéder aux investissements indispensables. Ils peuvent aussi stimuler la recherche de modes d'exploitation perfectionnés et fondés sur des technologies peu onéreuses ou des sources d'eau non traditionnelles, eaux de ruissellement, eaux recyclées, eaux usées, brouillards et, dans certains cas, dessalement de l'eau. On constate généralement que la généralisation des compteurs et un recouvrement plus efficace des factures ont contribué à réduire la quantité d'eau perdue par les systèmes de distribution urbains, en générant des revenus qui peuvent servir à améliorer leur fonctionnement et leur entretien.

C. Gestion des usages concurrents

27. D'ici à 2025, il y aura 1,8 milliard de personnes dans des pays et des régions souffrant de graves pénuries d'eau¹⁸. Même si des politiques et des programmes efficaces sont mis en place pour mieux rationaliser l'utilisation de l'eau et améliorer la productivité, il reste qu'il faut réussir à répartir l'eau efficacement et équitablement entre plusieurs usages concurrents. Pour pouvoir prendre des décisions en la matière, il est essentiel de reconnaître la valeur économique, écologique et socioculturelle de l'eau. Dans la plupart des cas, la décision concernant la répartition consiste essentiellement à concilier les besoins de l'agriculture et ceux des écosystèmes, encore que, dans certains pays, une industrialisation rapide suscite aussi une nouvelle demande importante. Une répartition équitable et efficace implique également une coordination intersectorielle plus efficace, une participation accrue des parties prenantes, une redistribution des incitations économiques et un renforcement des capacités de gestion décentralisée des ressources en eau.

28. S'ils ne sont pas contrôlés, les prélèvements d'eau excessifs destinés à l'agriculture peuvent avoir des effets perturbateurs considérables sur les écosystèmes, comme en témoignent plusieurs incidents, notamment dans la mer d'Aral et dans la vallée du Murray-Darling (Australie). Lorsque les dégâts ne sont

pas encore irréversibles, il faut, pour assurer une viabilité à long terme des ressources, réduire généralement tous les prélèvements d'eau dans le bassin, qu'il s'agisse d'un bassin fluvial, d'une couche aquifère ou de toute autre source d'eau commune. L'expérience a montré que l'on peut, pour ce faire, recourir au principe de l'utilisateur-payeur et/ou restreindre le volume des prélèvements autorisés. Si les responsables politiques décident d'imposer un rationnement temporaire, il faut alors que des règles de répartition justes et efficaces soient appliquées et que les organismes chargés d'y veiller soient bien en place. Parfois, le droit coutumier régit déjà efficacement la répartition de l'eau. Lorsque ce n'est pas le cas et que les prélèvements sont excessifs, il faudra des textes officiels. Il importe que les parties prenantes participent à leur élaboration pour que la répartition des droits d'exploitation de l'eau soit considérée comme légitime. En général, il est préférable d'autoriser des transferts des droits d'exploitation entre usages et usagers, dans certaines limites, en prévoyant, notamment, un système de dédommagement équitable des personnes qui renoncent à leur droit. Ces transferts peuvent être réalisés en suivant le mécanisme du marché de l'eau, la compensation offerte aux vendeurs étant déterminée en fonction de la valeur des autorisations de prélèvement sur ce marché. Toutefois, lorsque le fonctionnement du marché laisse à désirer, il faudra agir avec prudence afin d'éviter les problèmes d'information asymétrique entre acheteurs et vendeurs potentiels suscités par les forces du marché¹⁹. Il est souhaitable, pour faire face à ces problèmes ainsi que pour protéger les intérêts des tiers et ne pas négliger les besoins de l'écosystème, qu'un équilibre s'établisse entre les forces du marché et la réglementation des pouvoirs publics.

D. Protection de la qualité de l'eau et des écosystèmes aquatiques

29. La qualité médiocre de l'eau associée à des conditions d'hygiène insatisfaisantes est une source importante de problèmes sanitaires et de maladies potentiellement mortelles dans les pays en développement²⁰. De plus, la pollution est souvent à l'origine d'une forte réduction de la capacité des écosystèmes intérieurs et côtiers à favoriser la biodiversité. L'écoulement des produits chimiques agricoles figure parmi les facteurs de pollution aquatique les plus difficiles à maîtriser, et les subventions à l'utilisation d'engrais et de pesticides ou à la production viennent aggraver le problème en diminuant la portée des mesures d'incitation à un usage rationnel de ces produits. Outre une révision, voire une réforme, si nécessaire, de ces subventions, les pouvoirs publics auraient intérêt à se pencher sur la façon dont les services de développement agricole pourraient aider les agriculteurs à employer plus efficacement des substances chimiques moins nocives et des méthodes alternatives de lutte contre les parasites. En ce qui concerne les effluents industriels et issus des réseaux municipaux de tout-à-l'égout, le durcissement de la réglementation et des sanctions en cas de rejet d'effluents non traités dans les cours d'eau devrait être un objectif majeur. Afin d'optimiser le rapport coût-résultat, les pouvoirs publics devraient également envisager, s'agissant des agents polluants non toxiques, un recours plus fréquent à la taxation des effluents en remplacement ou en complément des normes de rejet. Par ailleurs, la hausse des investissements en installations de traitement des eaux usées est sans doute un élément essentiel de tout effort d'amélioration de la qualité de l'eau, notamment lorsque cet effort est dirigé vers les grands bassins industriels et de population (voir Rapport sur l'assainissement).

30. Il est souvent nécessaire d'intégrer les coûts externes de la pollution au niveau du bassin fluvial, ce que l'organisme chargé de la gestion du bassin est le mieux placé pour faire. Favoriser une plus nette prise de conscience par le public, à tous les niveaux, de l'incidence de la qualité de l'eau sur le fonctionnement et l'exploitation des écosystèmes et du coût social et économique de la pollution aquatique peut faciliter la gestion qualitative de l'eau. L'évaluation, dans la mesure du possible, de divers modes d'utilisation de l'eau et de leurs retombées positives sur les écosystèmes peut s'avérer utile pour compléter les autres informations dont disposent les décideurs pour faire des choix stratégiques rationnels. Promouvoir la compréhension des exigences des écosystèmes fluviaux en termes d'écoulement des eaux et d'exploitation durable des aquifères, entre autres, peut aider à protéger ces richesses naturelles et à encourager leur utilisation de façon raisonnée. De même, la diffusion des expériences de coopération entre les collectivités locales situées en amont et en aval, notamment en recourant à des instruments économiques innovants comme la rémunération des services environnementaux, peut contribuer à la bonne gestion des écosystèmes.

E. Prévention des catastrophes liées à l'eau

31. La gestion intégrée des ressources en eau est susceptible d'offrir un cadre utile à la prévention et à l'atténuation des inondations, sécheresses et autres catastrophes liées à l'eau en garantissant la protection des marécages, forêts et plus généralement tout écosystème régulant la rétention et l'écoulement des eaux. L'expérience montre que la protection de la fonction régulatrice de l'écoulement des eaux des zones de captage peut être une méthode très efficace de prévention des inondations. Il est également vital d'investir de manière appropriée dans des infrastructures spécifiques telles que barrages, réservoirs, digues et canaux pour éviter les inondations et les sécheresses. Toutefois, la lutte préventive reste inefficace contre certaines catastrophes, raison pour laquelle les pouvoirs publics doivent mettre en œuvre des politiques et des programmes de minimisation des pertes. Il conviendrait d'évaluer la vulnérabilité de différents groupes de population et zones d'habitation et de mettre en place des systèmes d'alerte précoce, assortis de plans de secours testés concernant la consolidation des digues et l'évacuation des populations exposées, entre autres mesures d'urgence.

32. Lors de l'élaboration de stratégies de réaction, il est recommandé de s'inspirer des savoirs traditionnels et autochtones accumulés au fil des ans en matière de lutte contre les catastrophes. Pour ce qui est des inondations, la nécessité d'un équilibre entre les mesures liées aux infrastructures (création d'infrastructures de prévention des inondations et amélioration des normes de construction) et les autres mesures (réglementation de l'affectation des sols, instauration de régimes d'assurance et renforcement de la participation des collectivités locales) est prise en compte de façon croissante. Le lien entre réduction des catastrophes et diminution de la pauvreté implique nécessairement l'engagement de l'ensemble des acteurs à l'échelle locale, régionale et nationale. La coopération régionale allant de l'échange d'informations à la planification coordonnée de mesures d'atténuation des catastrophes permettrait d'y faire face et d'en limiter l'ampleur dans les bassins fluviaux partagés²¹. La lutte contre le changement climatique exige aussi une coopération internationale, sous la forme notamment de transferts de ressources

destinés à aider les pays vulnérables à s'adapter aux risques de catastrophes liées à l'eau tout en les minimisant.

IV. Renforcement des programmes de surveillance de la pollution de l'eau

33. Le renforcement des programmes de surveillance de la pollution de l'eau est essentiel tant pour mesurer les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs convenus au niveau international que pour contribuer à la gestion intégrée et à la mise en valeur des ressources en eau, notamment aux fins d'une planification efficace visant à réduire les risques liés aux catastrophes d'origine hydrique. Les données concernant la quantité et la qualité de l'eau sont limitées car la plupart des pays ne disposent pas de tels programmes de surveillance. Les États qui se sont engagés à élaborer pour 2005 des plans de gestion intégrée des ressources en eau pourraient en profiter pour évaluer la pénurie de données disponibles et le manque de réseaux de surveillance en vue de définir une stratégie et une méthode visant à en améliorer la fiabilité. Répertoire des ressources en eaux de surface et en eaux souterraines, d'un point de vue qualitatif et quantitatif, au niveau de chaque pays, réunir des données de référence et détecter des « points chauds » sont des étapes essentielles de l'élaboration desdits plans. Il faut absolument augmenter les crédits budgétaires afin que les programmes et les réseaux de surveillance soient viables sur le plan financier. Dans certains pays, la remise en état des stations hydroclimatiques et des stations de mesure des eaux souterraines est une priorité. Dans la plupart, de nouvelles stations devront être installées.

34. La viabilité des réseaux de surveillance pourrait être améliorée en décentralisant leur gestion vers des institutions (telles que les commissions de bassins) qui participent à la planification des ressources en eau au niveau régional ou local. La coopération institutionnelle au sein des gouvernements et avec d'autres parties prenantes (comme les autorités locales, les associations professionnelles et les groupes d'utilisateurs d'eau) est nécessaire pour améliorer la disponibilité et la fiabilité des données et réunir et harmoniser toutes les données pertinentes dans le cadre d'un système national d'information sur les ressources en eau. On pourrait alors tirer utilement des comptages nationaux intégrés des ressources en eau une indication approximative de la valeur de l'eau pour différents usages, notamment ceux qui n'indiquent pas l'extraction²².

35. Améliorer la surveillance mondiale des objectifs concernant l'eau et l'assainissement suppose de mobiliser un appui politique. La méthode du Programme commun de surveillance pourrait être améliorée si l'on tenait compte des variables telles que l'efficacité, la qualité, la régularité, l'accessibilité et la proximité des services. L'harmonisation des initiatives nationales et de la méthode du Programme commun de surveillance ainsi que l'allocation de ressources complémentaires à l'appui de la surveillance et de la collecte de données sur le plan national pourraient contribuer à combler ces lacunes.

V. Règlement des difficultés financières

36. Dans les pays en développement et les économies en transition, l'investissement annuel dans le secteur de l'eau est estimé actuellement à 75 milliards de dollars des États-Unis, dont 13 milliards sont consacrés à l'approvisionnement en eau potable et 2,5 milliards à l'assainissement²³. Les dernières années, 2 à 3 milliards de dollars ont été affectés sous forme d'aide publique au développement au secteur de l'eau et de l'assainissement, soit environ 5 % du montant total de l'aide publique au développement²⁴. De l'avis général, il faudra augmenter sensiblement (voire le multiplier par deux, selon une estimation) l'investissement dans le secteur de l'eau dans les 10 prochaines années pour atteindre les objectifs énoncés dans le Plan de mise en œuvre de Johannesburg.

37. Si les plus hautes instances gouvernementales s'engageaient à atteindre les objectifs concernant l'eau et l'assainissement dans le cadre des stratégies nationales pour la réduction de la pauvreté, cela inciterait les donateurs à se mobiliser. Une évaluation nationale des ressources nécessaires pour atteindre ces objectifs pourrait être effectuée en conjonction avec l'établissement des plans de gestion intégrée et d'utilisation efficace des ressources en eau dont les résultats seraient pris en compte pour élaborer le budget national. La programmation des investissements devra porter aussi bien sur « l'équipement immatériel », notamment sur le développement des moyens institutionnels et la mise en valeur des ressources humaines, que sur les investissements matériels, et empiriquement.

38. L'efficacité de l'utilisation des ressources peut influencer le flux d'aide publique au développement. Dans certains cas, la capacité du secteur de l'eau pourrait nuire au bon emploi des apports financiers de sorte qu'il faudrait augmenter simultanément la capacité de gestion, les compétences techniques et les investissements. Une amélioration de la gestion institutionnelle et financière peut empêcher le gaspillage, pour le plus grand profit des bénéficiaires. L'expérience montre que le renforcement de la coordination nationale des programmes de donateurs dans le secteur de l'eau, en étroite concertation avec les institutions nationales compétentes dans la gestion des ressources en eau, peut aider à rationaliser l'utilisation de ces ressources.

39. Si les donateurs et les banques multilatérales de développement étaient disposés à alimenter un système de subventions, ce serait la meilleure solution. Il faudrait néanmoins réserver ce type de financement aux investissements pour lesquels on trouve difficilement d'autres sources de financement, notamment au profit des collectivités rurales et urbaines pauvres. Pour réaliser les investissements nécessaires dans le secteur de l'eau, les gouvernements devront peut-être avoir recours à des sources de financement, national ou international, à long terme. Ce faisant, ils devront envisager la manière la plus économique de mobiliser des fonds puisqu'en définitive ce sont les utilisateurs ou les contribuables qui devront rembourser les coûts. Il semble qu'en règle générale, les pays en développement ne puissent guère recourir à un financement par capitaux propres pour les équipements concernant l'eau, ce mode de financement pouvant revenir extrêmement cher car les investisseurs s'inquiètent des risques non contrôlables²⁵. Cela implique que, le plus souvent, les gouvernements préfèrent recourir principalement à l'endettement extérieur.

40. Décentraliser le pouvoir de décision et le contrôle des ressources peut contribuer à améliorer la gestion institutionnelle et financière des ressources en eau. Dans certains cas, les transferts fiscaux du gouvernement central aux autorités locales fournissent l'essentiel des ressources; dans d'autres, un certain degré d'autonomie financière permettrait aux autorités locales de mobiliser des fonds de leur propre initiative en vue d'investir dans les équipements d'infrastructure. Le système de fonds autorenouvelable créé aux États-Unis d'Amérique en vue du financement de l'eau potable est un exemple de subvention en capital accordée par le gouvernement aux autorités de l'État ou de la province. Tous les types de fournisseurs d'eau – qu'ils soient publics, privés ou locaux – sont en droit d'emprunter au fonds. Chaque État peut affecter jusqu'à 30 % de ses subventions en capital au financement préférentiel des collectivités défavorisées, notamment moyennant des prêts à faible taux d'intérêt, l'annulation du remboursement du capital et des prêts à des taux d'intérêt négatifs²⁶.

41. Les autorités locales peuvent avoir recours à des prêts bancaires ou aux marchés de capitaux pour financer les infrastructures concernant l'eau et l'assainissement ainsi que d'autres équipements locaux. Dans de nombreux pays, les banques municipales de développement sont spécialisées dans l'investissement et autres opérations bancaires, répondant aux besoins des autorités locales. Créées au Canada en 1956, les banques municipales d'obligations offrent aux autorités locales un système de revalorisation des créances en vendant leurs propres titres et en rétrocédant le produit de la vente aux gouvernements locaux, auxquels elles permettent aussi de regrouper leurs besoins de financement et de réduire leurs coûts de financement, les coûts fixes se trouvant plus largement répartis sur un marché plus vaste. Dans certains États des États-Unis, des banques d'obligations, créées pour financer l'eau et les réseaux d'assainissement, sont garanties partiellement par des subventions, ce qui leur permet d'offrir des taux d'intérêt plus bas. Une institution financière publique a aussi la possibilité de réescompter une part importante des prêts bancaires consentis par les banques commerciales afin que les municipalités puissent financer les infrastructures, comme dans le cas du programme colombien « Financiera de Desarrollo Territorial » (FINDETER). En pareil cas, les banques commerciales assument tous les risques de crédit, l'emprunt échappant ainsi à la pression politique, ce qui explique qu'il n'y ait que très peu de prêts improductifs. À mesure que les municipalités prouvent leur solvabilité, elles ont de plus en plus recours au financement obligataire direct, dont les coûts sont potentiellement moins élevés. Dans les pays où les marchés locaux de capitaux sont relativement bien développés, les gouvernements préféreront peut-être émettre des obligations en monnaie locale pour financer les infrastructures ou les services publics. Dans certains cas, ils pourront peut-être également avoir accès aux marchés obligataires internationaux mais ils devront alors assumer le risque de change.

42. Les réformes du secteur financier pourraient déboucher sur de nouvelles possibilités de financement grâce au renforcement des marchés intérieurs du crédit. On peut ainsi envisager la mise en place d'un cadre juridique pour l'émission et la négociation de titres, qui établisse les règles imposées aux garants d'émission, intermédiaires, courtiers et autres prestataires de services relatifs au marché des valeurs. Les réformes municipales qui favoriseraient la mobilisation des ressources à l'échelle locale consisteraient à améliorer le recouvrement de l'impôt et la perception des redevances d'utilisation, ce qui contribuerait à améliorer les recettes budgétaires et la solvabilité des institutions débitrices. La tenue d'une comptabilité

municipale claire et compréhensible, vérifiée par un organisme indépendant et dont les résultats seraient publiés, contribuerait à favoriser l'accès aux marchés de capitaux. Les municipalités gagneraient également à renforcer leur capacité de création de projets commercialement viables, de saine gestion financière et d'application de la réglementation.

43. Les gouvernements, à condition d'être suffisamment assurés que les autorités provinciales ou locales seront en mesure de rembourser leurs dettes, pourraient peut-être se porter garants d'une partie de la dette publique au niveau sous-national. Dans le secteur de l'eau, cela dépend de la combinaison de deux facteurs : les recettes attendues des redevances d'utilisation et l'augmentation des prélèvements fiscaux découlant de la croissance de l'économie locale. Cette garantie partielle (que ce soit dans le cas des prêts ou des emprunts obligataires) pourrait présenter un intérêt pour les donateurs car elle permettrait de mobiliser des fonds privés, d'allonger les échéances et de réduire les coûts de financement. Faute de garanties, la mobilisation de ressources municipales à long terme dépendra essentiellement d'un renforcement de la confiance dans les marchés financiers locaux et de la création de mécanismes qui facilitent les échanges d'instruments financiers²⁷.

44. Dans les zones rurales et les implantations urbaines sauvages, l'expérience montre que la mobilisation des ressources (en espèces et en nature) au niveau de la collectivité peut être un moyen de développer les équipements concernant l'eau et l'assainissement. Les programmes de microcrédit et le système de fonds autorenewable peuvent avoir une double finalité : d'une part, aider les ménages à financer les raccordements au réseau hydrique et d'autre part, financer les petits fournisseurs d'eau (organisations non gouvernementales ou entreprises privées) afin qu'ils étendent et améliorent leurs services²⁸. Le microcrédit n'est toutefois pas adapté au-delà de l'investissement ponctuel à très petite échelle, et il faudra faire appel à d'autres ressources pour financer les multiples petits projets qui sont susceptibles de représenter une bonne partie de l'investissement en eau dans les zones rurales et les petites villes. Une possibilité de financement intéressante, appuyée par une banque régionale de développement, est celle qu'a choisie le Mécanisme de financement des infrastructures de l'eau en Chine selon laquelle des prêts sont consentis (sans garantie d'État) à une société de portefeuille, dont le siège est à Shanghai, en vue du financement de projets municipaux à petite échelle qui, pris individuellement, ne seraient pas rentables pour la Banque asiatique de développement²⁹.

VI. Vers la mise en place d'un cadre d'action

45. Dans les chapitres qui précèdent, on a décrit les grandes orientations et mesures de diverses natures à envisager pour surmonter les obstacles qui s'opposent à la réalisation des objectifs concernant l'eau approuvés dans le Plan de mise en œuvre de Johannesburg. Il ne s'agit nullement d'une liste exhaustive. Étant donné que les situations et les priorités peuvent varier, souvent dans des proportions impressionnantes, d'un pays (ou même d'une région) à l'autre, il n'existe manifestement aucune solution toute faite, et les pouvoirs publics devront élaborer leurs propres stratégies, en s'appuyant sur leur expérience mais aussi en appliquant des méthodes novatrices, explorant ainsi de nouvelles voies.

46. Les gouvernements, en partenariat avec les communes et les administrations locales, sont les premiers responsables de la gestion des ressources en eau et de l'approvisionnement en eau potable de leur population, mais tous ne sont pas en mesure d'y parvenir s'ils ne travaillent pas en étroite coopération avec la communauté internationale. Chaque intervenant a un rôle essentiel à jouer. À l'échelon national, la classe politique pourrait prouver la force de son engagement de diverses manières : en faisant de l'accès à l'eau un droit fondamental inscrit dans la législation nationale; en intégrant l'approvisionnement en eau aux stratégies et programmes nationaux de réduction de la pauvreté; en consacrant davantage de ressources aux investissements dans le domaine de l'eau; en ciblant l'aide publique au développement de manière à répondre aux besoins en eau les plus pressants dans les zones rurales et dans les implantations urbaines sauvages; en réunissant les conditions qui permettent d'obtenir un financement à long terme peu onéreux pour le secteur de l'eau, notamment en favorisant les partenariats entre les secteurs public et privé.

47. La communauté internationale des donateurs peut aider les gouvernements en augmentant sensiblement le volume global de l'aide publique au développement et le montant consacré à l'approvisionnement en eau, à l'assainissement et à la gestion des ressources en eau, en consacrant une part importante de ses subventions à l'approvisionnement en eau destiné aux collectivités rurales et urbaines démunies, en coordonnant mieux à l'échelon national les initiatives des donateurs concernant l'eau, en contribuant au renforcement des capacités des institutions et organisations chargées de l'eau à tous les niveaux dans les pays en développement et en transition, et en concevant de nouveaux dispositifs de financement pour permettre aux projets mis en œuvre dans les zones rurales et dans les petites et grandes villes de bénéficier des investissements de moindre envergure dont ils ont besoin.

48. À l'échelon local, les administrations et les associations sont les premières responsables de l'approvisionnement en eau et de sa gestion. Pour améliorer l'administration locale des ressources en eau, les pouvoirs publics peuvent faire un certain nombre de choses, notamment : prendre en compte, dans la législation nationale sur l'eau, le rôle, les responsabilités et les pouvoirs des autorités et associations locales; renforcer les capacités des organismes locaux en matière d'encadrement et dans le domaine technique, ce qui fait partie intégrante de la décentralisation de la gestion du secteur de l'eau; veiller à ce que l'on dispose à l'échelon local des capacités adéquates pour mobiliser des ressources afin de répondre aux besoins des réseaux locaux de distribution d'eau en matière de fonctionnement, d'entretien et d'investissement; inciter, grâce à une réforme de la réglementation le cas échéant, les prestataires de services privés, y compris les petits fournisseurs, à participer plus activement à l'approvisionnement local en eau, en prévoyant un système de réglementation approprié pour faire respecter les normes de qualité de l'eau et garantir l'accessibilité économique.

49. Les gouvernements jugeront sans doute utile d'envisager plusieurs options pour étendre et améliorer le réseau d'alimentation en eau dans les zones urbaines. Dans la mesure où les compagnies publiques de distribution d'eau restent les principaux prestataires de services dans ces zones, les mesures suivantes pourraient être prises : consolider leur administration en renforçant les capacités en matière de gestion et dans le domaine technique, notamment en ce qui concerne la planification des réseaux, les finances, l'administration, les systèmes de compteurs et le recouvrement des factures, ainsi que l'entretien; transformer ces compagnies en

sociétés commerciales ou entreprendre d'autres réformes administratives afin qu'elles disposent d'une plus grande autonomie pour prendre les décisions concernant la tarification, le personnel et la passation de marchés, notamment; encourager la concurrence dans les domaines où l'eau ne fait pas l'objet d'un monopole naturel; garantir aux personnes démunies un accès abordable en réglementant les structures tarifaires ou en accordant des subventions (notamment, selon le cas, pour les frais initiaux de raccordement au réseau). Afin de venir en aide aux collectivités pauvres (autres que les implantations sauvages) qui ne sont pas encore raccordées au réseau d'eau courante, un assortiment de mesures peut être envisagé, notamment : octroyer aux associations locales et aux petits prestataires privés un financement à des conditions préférentielles pour leur permettre d'investir dans des infrastructures peu coûteuses; en collaboration avec les associations locales, s'efforcer de régulariser les titres de propriété foncière et d'assurer la sécurité d'occupation, pour inciter les ménages à investir davantage dans l'approvisionnement en eau et l'assainissement, et obtenir des financements de la part des banques commerciales; élaborer des plans, notamment pour mobiliser des fonds, afin d'étendre progressivement le réseau de canalisations à ces zones d'installation.

50. Parallèlement aux implantations sauvages urbaines, les gouvernements et les donateurs doivent accorder une place prioritaire au financement de l'approvisionnement en eau des zones rurales. Si l'on souhaite pérenniser les projets mis en œuvre, il est nécessaire de soutenir les initiatives menées par des associations locales, avec la participation des femmes. Ces dernières sont les principales utilisatrices de l'eau et elles ont donc vraisemblablement tout intérêt à ce que l'on assure efficacement l'exploitation et l'entretien d'une source non polluée et pratique d'accès. Les associations auraient souvent besoin que l'on renforce leurs capacités, et les organisations non gouvernementales peuvent là jouer un rôle utile. Faire appel aux connaissances locales peut permettre d'appliquer des techniques et un mode de gestion mieux adaptés aux conditions locales. Il serait bon de procéder à une certaine harmonisation des équipements, afin de réaliser des économies d'échelle lors de la fabrication ou de l'achat de pièces et de composants, et de la formation du personnel chargé de l'exploitation. Il est fortement souhaitable que les donateurs et les gouvernements coopèrent pour élaborer ces normes. Apporter un soutien financier et technique aux petits prestataires privés peut aussi permettre d'élargir l'accès à l'eau dans les zones rurales.

51. Même si la gestion intégrée des ressources en eau est un outil utile pour s'attaquer aux problèmes que pose la gestion de l'eau, de nombreux gouvernements doivent encore déterminer qui sera chargé de coordonner l'élaboration des plans, et les donateurs jugeront peut-être bon de redoubler d'efforts pour veiller à ce que ce processus bénéficie d'un financement et d'une assistance technique adéquats. Une certaine souplesse permettrait aux institutions chargées de la répartition de l'eau de s'adapter en fonction de la demande. En outre, si les politiques élaborées et la réglementation étaient le fruit de consultations, on pourrait veiller à ce que les règles de répartition et les indemnités versées en cas de transfert du droit d'usage de l'eau soient visiblement équitables. La gestion intégrée des ressources en eau peut offrir une base solide sur laquelle fonder un système efficace d'alerte rapide en cas de catastrophe naturelle d'origine hydrique, et de prévention et d'atténuation des effets de telles catastrophes.

52. Les actions mises en œuvre à l'échelon national et celles appuyées par des donateurs peuvent jouer un rôle déterminant en ce qui concerne l'exploitation rationnelle des ressources en eau. Les politiques qui ont trait à l'agriculture sont particulièrement importantes, car ce secteur consomme énormément d'eau. Les options à envisager sont les suivantes : réformer les subventions qui peuvent inciter à gaspiller l'eau, celles notamment pour l'irrigation, le carburant et l'électricité utilisés pour le pompage, pour les intrants qui sont des compléments de l'eau et pour certaines productions agricoles; améliorer les infrastructures d'écoulement de l'eau; proposer des crédits peu onéreux aux agriculteurs afin qu'ils puissent exploiter des technologies d'irrigation économique à petite échelle; étendre l'assistance technique aux agriculteurs pour qu'ils adoptent des pratiques de gestion de l'eau plus performantes; étudier la mise au point de variétés de plantes nécessitant moins d'eau et résistant à la sécheresse. Dans le cas des utilisations industrielles de l'eau, l'application rigoureuse des principes « utilisateur-payeur » et « pollueur-payeur » favoriserait la conservation des eaux ainsi que le recyclage et le traitement des eaux usées.

53. Il est essentiel d'accroître les flux d'aide publique au développement consacrés à l'eau si l'on veut remédier à l'insuffisance du financement dans ce domaine. On pourrait envisager d'introduire un élément de libéralité plus important, pour aider spécialement les populations les plus en difficulté. Les gouvernements ont peut-être encore d'autres possibilités de financement, qui ne sont pas toutes applicables de la même manière dans tous les pays, notamment : augmenter les recettes découlant des impôts et des droits d'utilisation, notamment pour couvrir les frais d'exploitation et d'entretien; recourir à une dette à long terme et au financement par actions pour étendre les réseaux d'approvisionnement en eau; concevoir de nouvelles modalités de financement peu onéreux pour de petits réseaux de distribution d'eau, telles des mécanismes de financement spécialement conçus pour l'eau ou encore un emprunt global contracté par plusieurs administrations ou prestataires de services à l'échelon local; promouvoir des partenariats entre les secteurs public et privé pour renforcer la gestion des compagnies de distribution d'eau et dégager de nouvelles sources de financement pour le secteur de l'eau.

54. Plusieurs organismes des Nations Unies ainsi que de nombreux autres réseaux et organisations internationaux s'emploient assidûment à réaliser les objectifs concernant l'eau. Instaurer davantage de coopération et de coordination entre les projets permettrait d'en accroître la cohérence et l'efficacité. Cela est également vrai pour la mobilisation des importantes ressources financières et techniques supplémentaires qui sont indispensables si l'on veut réaliser les objectifs relatifs à l'eau. Il est primordial de recourir à l'assistance technique pour renforcer le programme mondial de surveillance et les systèmes et capacités de suivi et d'évaluation à l'échelon national, pour pouvoir évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs relatifs à l'eau et à l'assainissement.

55. Même si la tâche s'annonce ardue, l'optimisme reste de mise. La communauté internationale s'intéresse de près aux éléments qui permettront de réaliser l'objectif en matière d'accès à l'eau potable défini dans le Plan de mise en œuvre de Johannesburg (et les objectifs connexes d'assainissement et d'amélioration des conditions de vie des occupants de taudis), dans le cadre d'une vaste dynamique visant à accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Certains donateurs de premier plan ayant arrêté des objectifs assortis de délais, il semblerait que les engagements pris lors de la Conférence de Monterrey dans le

domaine de l'aide au développement doivent se concrétiser assez rapidement. Les gouvernements sont beaucoup plus conscients de ce que l'on attend d'eux en termes de réformes politique, budgétaire et institutionnelle pour pouvoir mobiliser davantage de ressources nationales et de soutien extérieur. À plusieurs occasions, les autorités locales se sont vu accorder une plus grande autonomie et, dans une moindre mesure peut-être, un plus grand contrôle sur les ressources. Les professionnels n'ignorent pas quelles seraient les solutions, et les collectivités, les organisations non gouvernementales et le secteur privé ont acquis une expérience très utile en matière de distribution d'eau, dont il faudra tirer parti en partenariat avec les pouvoirs publics. En outre, des instruments novateurs sont utilisés pour garantir un financement à long terme peu onéreux pour la gestion de l'eau et diverses infrastructures.

Notes

- ¹ Les membres du Comité sont les suivants : FAO, AIEA, FIDA, Stratégie internationale de prévention des catastrophes, CNUCED, PNUD, Département des affaires économiques et sociales, CEA, CEE, CEPALC, PNUE, CESAP, UNESCO, CESAO, ONU-Habitat, HCR, UNICEF, ONUDI, UNI, Programme mondial d'évaluation des ressources en eau, Banque mondiale, OMS et OMI.
- ² Voir OMS/UNICEF Programme commun de surveillance (<<http://www.wssinfo.org/en>>).
- ³ Conformément au *Bill of Rights* de la Constitution de l'Afrique du Sud, sect. 27 (I) (b), « Toute personne a le droit d'accès à l'eau en suffisance ».
- ⁴ *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003* (publication d'ONU-Habitat, numéro de vente : 04.III.Q.1).
- ⁵ Division de la population (2004), du Département des affaires économiques et sociales, *World urbanization prospects: the 2003 revision*, New York, tableau 6.
- ⁶ Des données de la Banque mondiale, il ressort que plus de la moitié des projets financés par le secteur privé dans le secteur de l'eau et de l'assainissement et trois quarts des investissements concernent à peine six pays, dont l'Argentine et le Brésil. Voir Banque mondiale : base de données concernant la participation privée aux infrastructures.
- ⁷ Voir Banque mondiale : « Reforming the Water Sector », dans *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competition*, Washington, 2004.
- ⁸ Il ressort de la plupart des constatations empiriques que l'élasticité de la demande en eau des ménages par rapport au revenu est effectivement faible; voir J. M. Daluisen, R.J.G.M. Florax, H.L.F.M.G. de Groot, and P. Nijkamp (2001), « Price and Income Elasticities of Residential Water Demand », Tinbergen Institute discussion paper TI2001-057/3, Amsterdam.
- ⁹ Avec le temps, l'augmentation du revenu par habitant devrait réduire le montant des subventions et soulager la pression budgétaire.
- ¹⁰ On en a un exemple avec le Service décentralisé des infrastructures et des nouvelles technologies mis en place par la Société indienne de financement du développement des infrastructures pour assurer l'accès des implantations périphériques aux infrastructures de base, notamment leur approvisionnement en eau; voir M. Metha, *Meeting the Financing Challenge for Water Supply and Sanitation. Incentives to Promote Reforms, Leverage Resources, and Improved Targeting*, Banque mondiale, Programme concernant l'eau et l'assainissement, Washington, 2003.
- ¹¹ En dépit du rôle qu'ont joué les petits distributeurs d'eau durant les dernières dizaines d'années, les gouvernements ont plutôt favorisé les grosses compagnies de distribution avec des résultats toujours insatisfaisants. De nombreux ménages à faible revenu achètent toujours leur eau aux

petits distributeurs et on peut raisonnablement penser qu'un effort visant à améliorer leur prestation de services et à en abaisser le coût bénéficierait aux pauvres.

- ¹² Water and Sanitation Program, *Focus on Maharashtra: Alternative Management Approaches for Village Water Supply Systems*, field note, janvier 2004.
- ¹³ Généralement, un système de récolte des eaux de pluie comporte trois éléments de base : le système de collecte des eaux, le système de transport et le système de stockage. Les systèmes de collecte peuvent être simples, dans les maisons individuelles, ou de grande taille, auquel cas une vaste zone d'alimentation est reliée à un réservoir de retenue.
- ¹⁴ <<http://www.unep.or.jp/ietc/publications/urban/urbanenv-2/index.asp>>.
- ¹⁵ À titre d'exemple, le Tchad a entamé l'élaboration d'un plan de gestion intégrée des ressources en eau en 1999, qui a été achevé et approuvé au niveau national en 2003. Deux comités nationaux ont été créés par décret afin de superviser ce processus. Le comité *technique* rassemblait 10 directeurs de départements techniques et les représentants des principales parties prenantes et le comité *stratégique* était composé de ministres, de municipalités et de représentants élus (voir <http://www.un.org/esa/sustdev/tech_coop/sdea/index.html>).
- ¹⁶ À l'heure actuelle, les réformes de la gestion de l'eau favorisent des méthodes de gestion plus démocratiques et adaptées aux différentes priorités. Il existe toutefois un risque que des petits groupes d'utilisateurs influents s'approprient la prise de décisions au détriment des groupes vulnérables. Il faut donc donner des moyens d'action aux groupes les plus vulnérables et encourager leur participation.
- ¹⁷ Ces exemples sont tirés de l'ouvrage de Frank Rijsberman, « The Water Challenge », 2004, rédigé dans le cadre du projet « Consensus de Copenhague », révisé le 3 mai. Selon l'estimation des organisations non gouvernementales qui ont appuyé la création de la pompe à pédale, environ 1,2 million de ces pompes ont été vendues au Bangladesh.
- ¹⁸ Projected water scarcity by 2025: International Water Management Institute, Sri Lanka.
- ¹⁹ H. Bjornlund et J. McKay, 2002, « Aspects of water markets in developing countries: experiences from Australia, Chile and the US », *Environment and Development Economics*, 7: 769-795.
- ²⁰ Les maladies hydriques dues à la contamination fécale des eaux souterraines et de surface restent l'une des principales causes de mortalité et de morbidité dans les pays en développement. Selon les estimations, les diarrhées et le choléra tuent 3 millions de personnes chaque année dans ces pays, dont une majorité d'enfants de moins de 5 ans.
- ²¹ Le Comité des typhons, en charge de l'Asie de l'Est et du Sud-Est et du Pacifique Nord, constitue un bon exemple de coopération régionale en Asie et dans le Pacifique. Créé en 1968 sous l'égide conjointe de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique et de l'Organisation météorologique mondiale afin de coordonner les efforts de prévision et de surveillance des typhons, ce comité émet des recommandations concernant l'amélioration des prévisions et les mesures à prendre par les collectivités locales pour prévenir les catastrophes et s'y préparer; il encourage également la recherche et la formation et facilite l'identification des sources de financement.
- ²² La méthode de comptage des ressources en eau fournit aux décideurs et aux utilisateurs l'information leur permettant de prendre des décisions intersectorielles en connaissance de cause. Elle s'intéresse aux interactions entre les deux systèmes (le système de l'utilisateur, soit l'économie, et le système de ressources en eau) dans un territoire donné (pays, région ou bassin fluvial).
- ²³ Partenariat mondial pour l'eau et Conseil mondial de l'eau, *Financer l'eau pour tous : rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau, 2003*. Les estimations concernent l'eau potable, l'assainissement et l'hygiène, le traitement municipal des eaux usées, les effluents industriels, l'agriculture et la sauvegarde de l'environnement.

- ²⁴ Statistiques tirées de la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'Organisation de coopération et de développement économiques et du Comité d'aide au développement.
- ²⁵ Cambridge Economic Policy Associates, « Funding Johannesburg – Beyond the Rhetoric: Delivering the Water and Sanitation Targets », Document de travail, février 2003.
- ²⁶ <<http://www.attra.org/guide/dwsrf.htm>>.
- ²⁷ Banque interaméricaine de développement, « Municipal Bond Market Development in Developing Countries: The Experience of the US Agency for International Development », Documents de travail relatifs à la finance, Washington, 1997.
- ²⁸ Le microcrédit et le système de fonds renouvelable se sont avérés très utiles pour réduire la pauvreté à l'échelle mondiale. L'expérience montre qu'ils ont des effets positifs en termes d'acquisition d'avoirs par les collectivités et les particuliers.
- ²⁹ <http://english.people.com.cn/200207/04/eng20020704_99086.html>.
-