



Recommandation du Conseil relative
aux politiques de gestion des
ressources en eau :
intégration, gestion de la
demande et protection des
eaux souterraines

**Instruments
juridiques de l'OCDE**

Ce document est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Il reproduit un instrument juridique de l'OCDE et peut contenir des informations complémentaires. Les opinions ou arguments exprimés dans ces informations complémentaires ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays Membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Pour accéder aux textes officiels à jour des instruments juridiques de l'OCDE, ainsi qu'aux informations s'y rapportant, veuillez consulter le Recueil des instruments juridiques de l'OCDE <http://legalinstruments.oecd.org>.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE, *Recommandation du Conseil relative aux politiques de gestion des ressources en eau : intégration, gestion de la demande et protection des eaux souterraines*, OECD/LEGAL/0249

Collection : Instruments juridiques de l'OCDE

© OCDE 2018

Ce document est mis à disposition à titre gratuit. Il peut être reproduit et distribué gratuitement sans autorisation préalable à condition qu'il ne soit modifié d'aucune façon. Il ne peut être vendu.

Ce document est disponible dans les deux langues officielles de l'OCDE (anglais et français). Il peut être traduit dans d'autres langues à condition que la traduction comporte la mention "traduction non officielle" et qu'elle inclut l'avertissement suivant : "*Cette traduction a été préparée par [NOM DE L'AUTEUR DE LA TRADUCTION] à des fins d'information seulement et son exactitude ne peut être garantie par l'OCDE. Les seules versions officielles sont les textes anglais et français disponibles sur le site Internet de l'OCDE <http://legalinstruments.oecd.org>*".

Date(s)

Adopté(e) le 31/03/1989

Abrogé(e) le 13/12/2016

LE CONSEIL,

VU l'article 5 b) de la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques, en date du 14 décembre 1960 ;

VU la Déclaration des gouvernements des pays Membres sur l'environnement : Ressource pour l'avenir, en date du 20 juin 1985 ;

VU la Recommandation du Conseil sur les politiques et instruments de gestion de l'eau, en date du 5 avril 1978 [C(78)4(FINAL)] ;

RECONNAISSANT que les réserves d'eau, ressource naturelle de base, sont limitées dans de nombreuses régions et à certaines périodes et que l'on constate une augmentation rapide des coûts encourus pour répondre, de façon acceptable du point de vue de l'environnement, à une demande de plus en plus forte pour tous les services relatifs à la fourniture d'une eau de qualité conforme (de la fourniture d'eau de boisson et d'irrigation à la satisfaction de besoins d'agrément) ;

RECONNAISSANT que les diverses sources d'approvisionnement en eau sont liées, que leurs différentes utilisations entrent en concurrence les unes avec les autres et qu'une meilleure intégration des politiques et des méthodes de gestion aboutira donc à une meilleure gestion du point de vue de l'économie et de l'environnement ;

RECONNAISSANT que l'intégration des politiques relatives aux ressources en eau avec d'autres politiques exige que soient réconciliés les objectifs de ces politiques afin que les décisions prises dans ces domaines soient compatibles et homogènes ;

RECONNAISSANT que pour répondre à une demande croissante une des solutions est de recourir à de nouvelles sources d'approvisionnement de plus en plus coûteuses, ce qui pourrait avoir des effets non négligeables sur l'environnement, et qu'il faut donc gérer efficacement la demande des services relatifs à l'eau ;

RECONNAISSANT que les eaux souterraines constituent une ressource rare et de grande valeur qui est exagérément utilisée dans certaines régions et de plus en plus menacée par la pollution, notamment la pollution cumulative provenant de nombreuses sources différentes ;

Sur la proposition du Comité de l'environnement ;

I. RECOMMANDE qu'en matière de ressources en eau, les pays Membres examinent leurs arrangements institutionnels en vigueur, y compris leurs systèmes administratifs, juridiques et économiques, afin de mieux intégrer la gestion de leurs politiques relatives aux ressources en eau.

II. RECOMMANDE que les pays Membres mettent au point et appliquent des politiques efficaces de gestion de la demande dans tous les domaines touchant aux services d'eau en faisant davantage appel :

- à la prévision des besoins futurs ;
- à une tarification adéquate des ressources pour les services d'eau ;
- à l'appréciation, la réévaluation et la transférabilité des droits sur l'eau ;
- à diverses mesures de gestion non tarifaire de la demande ;
- et à des arrangements administratifs intégrés pour gérer cette demande.

III. RECOMMANDE que les pays Membres mettent au point et appliquent des politiques globales pour que les ressources en eaux souterraines puissent être valorisées de façon efficace et rationnelle et protégées à long terme contre la pollution et l'utilisation excessive.

IV. RECOMMANDE que les pays Membres, lors de l'élaboration de politiques globales sur les eaux souterraines, consacrent une attention particulière à :

- la mise en place de dispositifs administratifs et juridiques appropriés pour intégrer la gestion des eaux de surface avec celles des autres ressources et avec les autres secteurs ;
- l'application de politiques de tarification et autres pour gérer la demande ;
- la mise au point et la mise en oeuvre de programmes antipollution pour protéger les eaux souterraines contre les sources de pollution ponctuelles et diffuses ;
- la prestation de services efficaces de conseil en éducation et en formation professionnelle ;
- la poursuite de programmes de recherche pour mieux élucider les processus de pollution.

V. RECOMMANDE que dans l'application des mesures évoquées ci-dessus, les pays Membres s'inspirent des Lignes directrices relatives aux politiques de gestion des ressources en eau, qui figurent en appendice à la présente Recommandation et en font partie intégrante.

VI. CHARGE le Comité de l'environnement d'examiner les dispositions prises par les pays Membres conformément à cette Recommandation et de lui en rendre compte.

APPENDICE

LIGNES DIRECTRICES RELATIVES AUX POLITIQUES DE GESTION DES RESSOURCES EN EAU : INTÉGRATION, GESTION DE LA DEMANDE ET PROTECTION DES EAUX SOUTERRAINES

1. La présente Recommandation et les lignes directrices relatives à sa mise en oeuvre ont été établies dans le but d'améliorer la gestion des ressources en eau dans chaque pays de l'OCDE, tant sur le plan de l'économie que sur celui de l'environnement. Il est en même temps reconnu que dans de nombreux pays, les politiques, les pratiques de gestion et les institutions actuelles sont l'expression de systèmes culturels et sociaux traditionnels. S'il est souhaitable, aussi bien pour préserver l'équilibre des échanges internationaux que pour répartir les ressources avec cohérence au niveau international, que des politiques de tarification, des systèmes de redevance et des normes environnementales présentant une certaine uniformité soient mises en place, on admet cependant que pour appliquer cette Recommandation, il faut tenir compte des traditions culturelles et sociales et des différences dans la capacité d'assimilation de l'environnement.

2. Les lignes directrices figurant dans le présent Appendice s'appuient sur l'évolution de la gestion des ressources en eau récemment constatée dans les pays Membres de l'OCDE. Ces lignes directrices se présentent en trois volets : lignes directrices relatives aux dispositions institutionnelles visant à améliorer l'intégration, lignes directrices pour l'amélioration de la gestion de la demande et lignes directrices pour l'amélioration de la protection des ressources en eaux souterraines. Si les trois éléments de la Recommandation et les Principes à suivre pour les mettre en oeuvre sont étroitement liés et se complètent les uns les autres, ils peuvent toutefois être appliqués séparément suivant la gravité et l'urgence des problèmes inhérents à chaque pays. Il convient de noter que les lignes directrices relatives à la Partie I - Meilleures dispositions institutionnelles permettant d'intégrer la gestion des ressources en eau aux autres politiques - s'appliquent aussi bien à la Partie II - Meilleure gestion de la demande en eau - qu'à la Partie III - Meilleure protection des ressources en eaux souterraines - notamment lorsqu'on aborde les politiques de tarification et les dispositions administratives relatives à ces aspects de la gestion des ressources en eau.

3. La mise en oeuvre de la Recommandation suivant ces lignes directrices nécessitera dans certains cas de modifier la législation en vigueur, les droits sur l'eau par exemple, ou d'aménager sensiblement les dispositifs actuels de tarification et de redevance pour la fourniture d'eau. Dans ces conditions, il faudra probablement respecter un certain délai de transition pour que ces modifications puissent être efficacement instaurées. Les lignes directrices tiennent compte du fait que cette période de transition pourrait durer plusieurs années.

4. La Recommandation et les lignes directrices ont été conçues pour compléter et renforcer le Principe pollueur-payeur, en aucun cas pour l'affaiblir.

PARTIE I : LIGNES DIRECTRICES POUR DE MEILLEURES DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES PERMETTANT D'INTÉGRER LA GESTION DES RESSOURCES EN EAU AVEC D'AUTRES POLITIQUES

I. Introduction

1. Cette Partie I des lignes directrices illustre les enseignements et les conclusions tirés de l'enquête menée sur les arrangements institutionnels en vigueur pour gérer les ressources en eau dans les pays de l'OCDE et indique comment ces enseignements pourraient servir à améliorer l'intégration des politiques relatives à l'eau avec les politiques poursuivies dans d'autres secteurs.

2. La gestion de l'eau comprend essentiellement : 1) l'approvisionnement (à des fins domestiques, industrielles et agricoles) ; 2) la lutte contre la pollution et le traitement des eaux, notamment la mise au point, le suivi et l'application de normes, réglementations et incitations ; 3) la lutte contre les inondations ; 4) la navigation à des fins commerciales ou récréatives ; 5) la production d'énergie hydro-électrique et 6) l'aménagement des sites.

3. Les problèmes de gestion de l'eau recoupent habituellement d'autres domaines de l'action des pouvoirs publics qui vont de l'agriculture à la protection de la nature et aux activités récréatives en

passant par l'industrie, la sylviculture, la production d'énergie, les transports et le développement urbain et régional. Les arrangements institutionnels actuels, qui consistent en organismes administratifs, régimes juridiques et instruments économiques, ont souvent des objectifs ou des effets conflictuels ou ne sont pas suffisamment structurés ou coordonnés pour permettre une gestion intégrée sur des objectifs convenus.

4. Ces arrangements institutionnels sont en permanence modifiés et réajustés pour répondre à l'évolution de la situation et aux nouveaux besoins. Au cours de ce processus, il est possible de stimuler et d'améliorer l'intégration. Certains gouvernements ont déjà établi des lignes directrices pour intégrer les politiques de l'environnement avec leurs autres politiques. De même, si certains pays ont révisé leur législation en matière d'eau de façon à faciliter une meilleure intégration, la plupart ne connaissent pas encore cette évolution dans le sens de l'intégration.

5. Les lignes directrices relatives aux trois catégories d'arrangements institutionnels (administratifs, juridiques et économiques) qui suivent ont été inspirées de l'expérience acquise par les pays Membres au cours des dernières années en matière de gestion des ressources en eau. De telles modifications institutionnelles ont souvent été catalysées par exemple par une crise budgétaire ou une restructuration économique associée à un problème d'approvisionnement en eau.

6. Pour mettre au point ces lignes directrices, on a distingué trois aspects de la gestion institutionnelle : premièrement, les types de gouvernement, les traditions et les valeurs diffèrent d'un pays de l'OCDE à l'autre ; deuxièmement, il y a inévitablement partage, chevauchement et même duplication des compétences et des attributions des différents organismes, et troisièmement, il faut faire appel à tout un éventail de stratégies pour réduire les obstacles qui s'opposent à l'intégration. La prise en compte de ces réalités est à la base de toute réforme visant à instaurer des conditions favorables à une gestion intégrée des ressources en eau.

II. Principes administratifs

1. Quatre éléments essentiels ont été identifiés pour constituer le cadre sur lequel les efforts en vue d'une meilleure intégration pourront s'appuyer : crédibilité et légitimité grâce à l'engagement des pouvoirs publics ; structures organisationnelles des fonctions de gestion ; processus et mécanismes propres aux organismes administratifs et aussi traditions d'organisation et attitude des participants à l'égard de la coopération et de la coordination.

Crédibilité et légitimité politiques

2. Les plus hautes instances du pouvoir doivent prendre un engagement public en matière d'intégration pour que ce concept devienne politiquement crédible. Les objectifs gouvernementaux en matière de ressources en eau et dans les autres secteurs de l'économie doivent être harmonisés au niveau ministériel. Il faudra alors clairement définir la mission des différents organismes dans la réalisation de ces objectifs.

3. Chaque organisme concerné devrait être investi des pouvoirs et des compétences nécessaires pour assumer ses tâches et responsabilités. Cela devrait s'effectuer sans ambiguïté et par l'adoption de textes à cet effet, le cas échéant.

4. Il convient d'établir un mécanisme susceptible d'aider à arbitrer de façon rapide et claire les conflits qui pourraient survenir entre les différents organismes concernés.

Structures organisationnelles

5. La nature de chaque organisation administrative impliquée doit être clairement définie eu égard à l'étendue de ses responsabilités et il faudra créer un certain nombre d'unités géographiques de gestion, correspondant aux zones de captage. La délimitation de zones géographiques qui constitueront des unités de gestion, est d'une importance vitale du point de vue de l'environnement.

6. Il faudra laisser aux autorités locales toute la latitude possible pour instaurer une gestion intégrée et ce n'est que lorsque des solutions ne se dégageront pas à ce niveau qu'il faudra en référer au niveau hiérarchique supérieur, c'est-à-dire au niveau régional, au niveau de l'Etat fédéré ou au

niveau national. Cependant, il faudra fréquemment coordonner la planification et la gestion entre les différents organismes et domaines concernés au niveau national ou international.

7. Pour résoudre les questions de chevauchement de responsabilités et d'intérêts, un organisme pilote pourra être désigné ou des mécanismes appropriés établis pour coordonner un ensemble d'activités et pour réaliser les objectifs intégrés.

8. Pour répondre aux changements et favoriser une évolution progressive plutôt que de procéder à de grandes réformes occasionnelles, il faudra promouvoir la souplesse administrative en faisant appel, par exemple, à des groupes de réflexion ou à des commissions qui auront reçu des mandats précis.

9. En matière d'intégration, les responsabilités devront être clairement distribuées et assorties d'incitations et de sanctions appropriées. Il faudra, pour que ce dispositif soit efficace, suivre soigneusement la réalisation des objectifs et aussi évaluer et examiner les résultats obtenus grâce à une plus grande intégration. Il sera nécessaire de mettre au point des critères pour évaluer ces résultats.

10. Le public devra être encouragé à participer aussi bien au processus de planification qu'à des examens critiques de la mise en oeuvre qui feront ressortir les domaines où il faut intensifier l'intégration.

Processus et mécanismes

11. Le processus d'intégration sera assuré par la création de conseils et de comités interministériels et interservices bien connus du public et chargés de veiller concrètement au dialogue et à la coordination. Ces organes pourraient aussi être responsables des négociations finales ainsi que de l'évaluation de la progression vers la gestion intégrée des ressources naturelles.

12. La planification est l'un des principaux instruments de l'intégration et, dans le cas de la gestion des ressources en eau, il est essentiel que la planification de l'utilisation des sols et de celle des eaux soient étroitement coordonnées. Tous les gouvernements planifient dans une certaine mesure la gestion des ressources naturelles et l'exercice de leur action dans d'autres domaines ; ces plans doivent être établis en tenant compte de la planification des ressources en eau et être pris en compte lors de celle-ci. L'évaluation des effets sur la société et sur l'environnement doit faire partie intégrante du processus de planification.

13. Des instruments réglementaires et économiques bien conçus pour lutter contre la pollution sont des éléments inséparables du processus d'intégration des considérations relatives à l'environnement avec les objectifs de la gestion de l'eau. Les normes de qualité ou de rejet ainsi que les autres formes de contrôle doivent être clairement énoncées afin que toutes les parties concernées puissent bien comprendre les objectifs en matière d'environnement.

14. Tous les aspects, et notamment l'aspect environnemental, de tous les projets relatifs à la gestion de l'eau doivent absolument être soumis à une évaluation économique rationnelle. Parmi les analyses économiques appropriées, on peut citer l'évaluation coûts-avantages, l'évaluation du coût marginal de la prestation de services d'eau, ainsi que l'évaluation des atteintes à l'environnement.

15. Les organismes responsables de la gestion doivent être investis de pouvoirs appropriés d'exécution et de sanction pour faire en sorte que toutes les tâches qui leur incombent soient menées à bien.

Traditions d'organisation et attitude des participants

16. Les ministres et les hauts fonctionnaires des instances concernées doivent encourager de façon active et visible l'intégration en tant qu'élément d'une stratégie globale.

17. Les pouvoirs publics et les organismes intéressés doivent s'employer activement à élargir, dans le secteur public et le secteur privé, l'enseignement, la formation et l'échange d'expériences

professionnelles pour développer chez le personnel des compétences touchant à la communication, la négociation et la transaction, qui sont indispensables à une bonne coopération entre organismes.

18. Au niveau du recrutement, tous les organismes doivent s'efforcer de se doter de personnel possédant ces capacités et soucieux d'élargir la coopération entre organismes. Il faudrait promouvoir des contacts formels et informels entre les organismes afin de faciliter le processus d'intégration.

III. Lignes directrices juridiques

19. La réglementation relative à tous les aspects des droits sur l'eau constitue le cadre juridique général de la gestion des ressources en eau. Elle définit les droits sur l'eau et le contrôle exercé sur son utilisation, établit les objectifs généraux de l'action des organismes administratifs, délimite leurs responsabilités et prévoit parfois des procédures de concertation aussi bien entre les différentes autorités qu'avec le public. L'ensemble de cette réglementation doit être périodiquement réexaminé et modifié dans le sens des présentes lignes directrices. Il convient, dans toute la mesure du possible, de supprimer les contradictions entre les dispositions juridiques relatives à l'eau et celles qui sont applicables à d'autres ressources.

20. Dans les pays Membres, la nature de la réglementation sur l'eau dépend d'un certain nombre de facteurs qui à leur tour induisent des systèmes juridiques nettement différents. Ces facteurs sont les suivants : type de gouvernement, nature des droits sur l'eau et contexte socio-politique et historique. Toute réforme du système juridique doit les prendre en compte. En outre, les réformes doivent tendre à ce que l'eau soit utilisée avec un maximum d'efficacité économique compatible avec les intérêts de l'environnement et avec les considérations d'équité.

21. Il faut rendre compatible et homogène la réglementation relative aux ressources en eau, et en particulier les droits sur l'eau, les volumes alloués, les contrôles de la qualité aussi bien des eaux de surface que des eaux souterraines et la protection de l'environnement. Aussi bien les eaux de surface que les eaux souterraines pourraient être régies par une loi unique.

22. La législation devrait prévoir les mesures à prendre lorsque se produisent des dégradations réelles ou prévisibles risquant de se traduire par des pertes irréversibles, ou lorsque le responsable ne peut pas être identifié.

23. Quels que soient les droits de propriété, les autorités publiques et les autres organismes concernés devront être investis de pouvoirs suffisants pour assurer une gestion efficace des ressources en eau et autres. Ces pouvoirs sont particulièrement indispensables pour assurer l'efficacité des politiques de tarification de l'eau et de protection de l'environnement.

24. Afin d'assouplir les dispositifs en vigueur sur les droits de l'eau et de répondre efficacement à la demande de services d'eau, les systèmes d'autorisation pour l'allocation de l'eau devraient être suffisamment souples ; cette souplesse pourrait résulter d'une appréciation et d'une réévaluation des autorisations et notamment de leur transfert d'un utilisateur à l'autre. La réévaluation devrait en particulier viser à améliorer le développement régional et la rentabilité économique.

25. La législation doit délimiter clairement les responsabilités et les rôles respectifs des différentes autorités compétentes en matière de gestion des ressources en eau.

IV. Instruments économiques

26. C'est en faisant appel à des analyses économiques rigoureuses et à des signaux appropriés qu'une gestion avisée des ressources en eau assurera une meilleure intégration, non seulement des actions relatives à l'eau mais aussi de ces actions avec d'autres politiques. En principe, les instruments économiques nécessitent moins de dispositifs administratifs que les instruments réglementaires dans des circonstances où les principaux facteurs peuvent être exprimés en termes économiques. Les gouvernements devront, dans toute la mesure du possible, promouvoir l'utilisation d'instruments économiques qui favorisent l'intégration en même temps que l'efficacité.

27. La tarification des ressources doit être le principal instrument économique et appliquée, chaque fois que possible, lorsque l'on fixe le prix de la ressource « eau », à moins qu'il n'y ait de

bonnes raisons de faire autrement. Le principe de la tarification des ressources est à la base de la tarification de toutes les catégories d'utilisation et le prix des services d'eau doit au moins comprendre les coûts d'opportunité de ces services : les coûts en capital, les coûts de fonctionnement et d'entretien, ainsi que les coûts relatifs à l'environnement. Ces coûts d'opportunité doivent refléter les dépenses additionnelles supportées à long terme par la collectivité pour satisfaire la demande marginale, ce type de tarification est généralement appelé tarification au coût marginal social à long terme¹.

28. L'application de la tarification des ressources nécessite une étroite coopération entre la plupart des organismes, des fournisseurs, des consommateurs et des responsables des rejets concernés par la gestion de l'eau et améliorera l'efficacité de leur interaction. Tous les organismes associés à la gestion des ressources en eau devraient participer à la fixation des coûts à prendre en compte.

29. En outre, les groupes de consommateurs, de responsables des rejets et autres groupes d'intérêt doivent être consultés au cours de la mise en oeuvre de ce principe pour qu'il reste politiquement acceptable et socialement équitable.

30. A moins que la mise en oeuvre d'autres politiques ne soit justifiée par de bonnes raisons, comme le désir d'avantager des groupes de consommateurs ou des territoires particuliers ou par des objectifs d'environnement prépondérants à long terme, il faudra faire connaître et respecter le principe de la tarification des ressources. Il conviendra d'éviter, car cela comporte des inconvénients économiques, financiers et environnementaux, de subventionner les coûts de la prestation des services relatifs à l'eau et les exceptions à la règle devront être explicitement justifiées.

31. Un organisme indiqué devra surveiller le cas échéant l'application de la tarification des ressources dans le secteur public comme dans le secteur privé. Les interventions inutiles dans le processus de prise de décisions commerciales devraient être évitées.

PARTIE II : LIGNES DIRECTRICES POUR UNE MEILLEURE GESTION DE LA DEMANDE D'EAU

I. Introduction

1. Les prévisions relatives à la demande d'eau dans les pays Membres montrent que la demande de services de base a augmenté régulièrement et devrait continuer de s'accroître. L'offre est limitée et l'élévation des coûts qu'entraîne la fourniture de quantités supplémentaires n'est que partiellement compensée par une meilleure connaissance des solutions envisageables et par les progrès de la technologie. Le public n'accepte plus aujourd'hui que la pollution s'aggrave et que les ressources en eau se détériorent. La réponse classique à l'augmentation de la demande a été d'augmenter l'offre. Comme les conséquences pour l'économie et l'environnement d'une telle politique sont de plus en plus inacceptables aussi bien en termes d'efficacité qu'en termes de protection de l'environnement, il convient, pour équilibrer l'offre et la demande, de recourir davantage à deux autres grands types de mesures : la réaffectation de l'offre et la gestion de la demande.

2. La réaffectation de l'offre signifie la réorientation occasionnelle ou permanente des approvisionnements existants de sorte que les usages les moins utiles ou les prélèvements et rejets nécessaires qui portent le plus atteinte à l'environnement se voient accorder une faible priorité et puissent ne pas être satisfaits. Cette méthode n'est pour l'instant appliquée que pour résoudre les situations de crise à court terme, comme une sécheresse passagère, mais elle pourrait l'être aussi au jour le jour par le biais, par exemple, de la réévaluation et du transfert des droits d'utilisation de l'eau.

3. La gestion de la demande offre davantage de possibilités que la réaffectation de l'offre. A l'heure actuelle, les pays de l'OCDE pratiquent de façon limitée deux modes essentiels de gestion de la demande, à savoir : la tarification et la gestion non tarifaire de la demande. La gestion de la demande doit consister à envoyer un ensemble de signaux aux consommateurs auxquels ceux-ci peuvent répondre en modifiant leur utilisation des services d'eau. Ces signaux prennent la forme d'une série de prix et de redevances, complétée par des autorisations et des réglementations. Cette approche diffère des méthodes pratiquées actuellement dans bien des domaines où la prestation des services d'eau est déterminée par la connaissance des besoins du consommateur plutôt que par la

demande en fonction du prix ; dans ces conditions, les consommateurs ne peuvent pas réagir aux indications que les prix donnent sur la rareté des ressources et la dégradation de l'environnement.

II. Prévision de la demande en eau

4. Les politiques de gestion de la demande doivent être fondées sur des prévisions à long terme relatives aux principales catégories de services en eau. A cette fin, les autorités compétentes doivent établir des prévisions cohérentes de la demande reposant sur des hypothèses précises en ce qui concerne les prix et d'autres variables et compléter ces prévisions par des analyses de sensibilité et de risque.

5. Il faut évaluer sur le plan technique, économique, environnemental et financier les actions envisageables pour accroître l'offre, la réaffecter et gérer la demande afin de dégager les meilleures stratégies applicables aux ressources en eau.

III. Tarification des services en eau

6. Il faut, autant que possible, adopter et appliquer la tarification des ressources comme le principal instrument économique de gestion de la demande (telle qu'elle a été présentée à la Partie I, section IV). C'est ainsi que l'on réduira les consommations excessives et la pollution et que l'on encouragera une gestion et une utilisation de l'ensemble des ressources qui soient plus rationnelles et plus conformes à la protection de l'environnement.

7. L'application de la tarification des ressources exigeant que l'utilisateur et le responsable de rejet acquittent un prix correspondant aux quantités et qualités prélevées et rejetées, les quantités utilisées doivent être mesurées ou comptées de façon appropriée. On appréciera l'opportunité du comptage en analysant ses coûts et ses avantages pour la société et on installera des dispositifs de comptage lorsqu'ils seront synonymes d'un accroissement d'efficacité et d'équité.

8. Dans le cadre d'une stratégie de tarification de la ressource, il faudra progressivement compléter, chaque fois que cela est possible et approprié, les systèmes administratifs de répartition et d'autorisation pour le prélèvement d'eau ou pour le rejet d'effluents par une tarification établie en fonction des volumes et de la qualité.

IV. Gestion non tarifaire de la demande

9. Les pouvoirs publics devront stimuler la mise en oeuvre de normes plus strictes pour les équipements sanitaires et des réglementations locales plus sévères pour les installations relatives à l'eau lorsque de telles mesures peuvent avoir un effet positif sur la consommation d'eau, tant privée qu'industrielle, et aboutir à un approvisionnement et à une utilisation plus efficaces.

10. Il faut, à un niveau approprié, mettre en oeuvre des normes relatives aux autorisations de rejet des effluents rejetés dans le milieu ou dans les réseaux d'égouts. Il faut également adopter des mesures de lutte contre la pollution diffuse à un niveau approprié. Il faudra suivre l'application de ces normes et mesures qui devront être aussi bien d'ordre qualitatif que quantitatif.

11. Les autorités et les organismes responsables de l'eau doivent diffuser une information complète en matière d'utilisation d'eau et s'efforcer de faire connaître à tous les utilisateurs les avantages financiers dont ils pourraient bénéficier en se servant de systèmes et d'appareils économisant l'eau.

12. Les contrôles d'exploitation doivent servir à détecter les fuites et à réduire les pertes dans les réseaux d'approvisionnement et d'évacuation. Des analyses coût-avantage doivent permettre d'optimiser la détection et la réduction des fuites de façon à tirer un maximum de profit sur le plan économique, environnemental et financier.

V. Appréciation, réévaluation et transferts des droits sur l'eau

13. Une gestion efficace de la demande, notamment en agriculture, exige que les droits sur l'eau soient appréciés, réévalués et qu'il soit possible de les transférer et à cette fin on pourrait adopter une

réglementation qui facilite le transfert entre utilisateurs des autorisations et, le cas échéant, des droits de captage.

PARTIE III : LIGNES DIRECTRICES POUR L'AMÉLIORATION DE LA PROTECTION DES RESSOURCES EN EAU SOUTERRAINE

I. Introduction

1. Les eaux souterraines constituent une ressource précieuse, non seulement en tant qu'importante source d'eau potable mais aussi, dans un certain nombre de pays, comme ressource principale pour l'irrigation et pour l'industrie. Les eaux souterraines contribuent aussi de façon importante à alimenter les écosystèmes des cours d'eau, des lacs et des zones humides. Il est essentiel pour toutes ces raisons qu'elles soient gérées efficacement, tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

2. Il existe des cas d'utilisation excessive des ressources en eau souterraine et bien souvent des eaux souterraines de haute qualité sont utilisées à mauvais escient. Il est permis de penser que certaines ressources en eau souterraine sont déjà sérieusement polluées dans plusieurs pays Membres et qu'on peut s'attendre à un accroissement appréciable et inévitable des niveaux de pollution dans bien des régions.

3. Les eaux souterraines sont sensibles à la pollution provenant de sources très variées, notamment : pollution agricole par les engrais ; déchets d'animaux et pesticides ; fosses septiques ; citernes de stockage souterraines ; décharges de déchets ; puits d'injection souterrains ; confinements en surface ; stockage et transport de matériaux ; ruissellements urbains ; usines chimiques et installations de transformation ; extraction minière et intrusion d'eau salée.

4. La lenteur caractéristique des mouvements des eaux souterraines et aussi le fait que l'évaluation de leur qualité soit très onéreuse, les rendent particulièrement vulnérables à la pollution cumulative à long terme et font peser de lourdes incertitudes sur leur état présent et futur.

II. Stratégies particulières pour les eaux souterraines

5. Il faudrait, puisque le problème de la pollution des eaux souterraines prend de l'ampleur et que de graves effets cumulatifs se manifestent, adopter des programmes et des lois qui répondent directement aux impératifs spécifiques de la gestion des eaux souterraines. L'objectif visé par les pouvoirs publics au moyen de ces lois et programmes devrait être l'utilisation efficace et rationnelle des eaux souterraines et leur protection contre la pollution. De telles politiques devraient être assez souples pour s'adapter à l'évolution de la situation et aux différentes conditions régionales et locales.

6. Certaines caractéristiques des eaux souterraines, comme la difficulté de suivre leur pollution cumulative à long terme et les coûts élevés de leur traitement, font que leur protection impose une gestion active et préventive plutôt que des mesures d'épuration, une fois la pollution établie.

III. Gestion globale

7. Les programmes de gestion des eaux souterraines doivent être de caractère global et intégrer à la fois la gestion de la ressource et le contrôle d'activités potentiellement polluantes. Les pays doivent mettre en oeuvre de tels programmes pour remédier à la pollution qui touche déjà les eaux souterraines.

8. En particulier, la gestion globale devra, en recherchant une efficacité à long terme, poursuivre une large gamme d'objectifs environnementaux et tendre à : gérer de façon coordonnée les eaux de surface et les eaux souterraines ; gérer de façon coordonnée l'utilisation, la prévention, la protection et l'épuration en tenant compte de toutes les sources potentielles de pollution ; intégrer la gestion des eaux souterraines avec la gestion d'autres ressources naturelles et avec les politiques relatives à d'autres secteurs.

IV. Gestion de l'utilisation des eaux souterraines

9. Une politique conjointe pour l'utilisation des eaux de surface et des eaux souterraines et une tarification adéquate doivent aboutir à l'utilisation la plus appropriée des eaux souterraines. Ceux qui utilisent des eaux souterraines ou qui y rejettent des effluents devront payer pour ce faire conformément au principe de la tarification de la ressource (tel qu'il a été présenté à la Partie I, section IV).

10. Pour éviter que les eaux souterraines s'épuisent à long terme et se dégradent éventuellement, il convient de mettre au point des systèmes d'autorisations de prélèvement qui reflètent les caractéristiques des eaux souterraines suivant les différentes régions et qui permettent la souplesse, la réévaluation et la transférabilité nécessaires. Quels que soient les contrôles publics ou les droits privés exercés sur l'utilisation de l'eau, ces systèmes d'autorisations de prélèvement doivent prévoir les moyens de déterminer les volumes et les modes d'utilisation (et notamment les priorités, le cas échéant, de temps ou de mode d'utilisation), les modalités de réévaluation, de transfert et de préemption des autorisations, ainsi que la portée du contrôle exercé par l'autorité responsable.

11. Tout système de classification des eaux souterraines doit comporter dans son dispositif d'autorisation une gradation telle que tout contrôle imposé en fonction de l'emplacement corresponde raisonnablement aux caractéristiques du site telles que hydrogéologie, qualité de l'eau, et utilisation des eaux souterraines sur les sites affectés.

V. Prévention et épuration

12. Les mesures auxquelles on a recours actuellement pour résoudre les problèmes d'eaux souterraines devront être examinées afin de promouvoir des stratégies à long terme de prévention et d'amélioration.

13. Les stratégies de prévention doivent prévoir la mise au point de technologies produisant peu ou pas de déchets et comporter des programmes relatifs à la modification des pratiques agricoles et à la révision des dispositifs de soutien des prix, des programmes de nettoyage des sols souillés, des contrôles plus stricts appliqués à la production, au transport, à l'utilisation et aux rejets de substances dangereuses, la surveillance des sources fixes et diffuses de pollution, des plans de zonage pour protéger les régions riches en eaux souterraines et des mesures pour prévenir des effets évitables mais aléatoires.

14. Les stratégies d'amélioration doivent comprendre l'action en surface, la gestion de la pollution dans l'aquifère, le traitement des eaux contaminées et, en cas de pollution pré-existante, l'abandon des sources fortement et irrémédiablement polluées, et aussi la recherche de nouveaux approvisionnements.

15. Pour mettre en oeuvre ces stratégies, il faudra utiliser un ensemble homogène d'instruments qui consisteront en mesures d'ordre juridique, réglementaire, économique, éducatif ainsi qu'en des dispositifs de recherche et de mesure.

16. Les mesures réglementaires devront comprendre l'institution de normes et de lignes directrices, de contrôles portant sur la destination des sols, sur les rejets et sur l'utilisation de produits chimiques, ainsi que des limitations des prélèvements.

17. Les mesures économiques pourraient comporter des redevances, pénalités et taxes spécifiques, une tarification appropriée à l'utilisation des eaux souterraines et le recours temporaire et limité à des subventions destinées à financer la lutte contre la pollution.

VI. Problème de la pollution diffuse

18. La réduction de la pollution des eaux souterraines à partir de sources diffuses ou de petites sources ponctuelles constitue un aspect important de la question des ressources en eau. Pour réduire la pollution des eaux souterraines, il convient d'insister sur :

- i) le contrôle de la production, la vente et l'utilisation de produits chimiques qui constituent des polluants potentiels comme, par exemple, les engrais, les pesticides, les solvants et les désinfectants ;

- ii) le contrôle des émissions dans l'atmosphère qui retombe dans l'environnement aquatique directement ou indirectement par précipitations et retombées ;
- iii) une meilleure gestion des décharges, méthodes de confinement et traitement des déchets domestiques, agricoles, ou industriels provenant de sites anciens ou nouveaux ;
- iv) les systèmes de redevance et autres mesures économiques, conformes au principe de la tarification de la ressource (tel qu'il a été présenté à la Partie I, section IV) doivent être mis au point et testés pour servir à lutter contre les sources diffuses et les petites sources ponctuelles de pollution.

VII. Problème de l'incertitude

19. Comme les informations actuellement disponibles permettront rarement de résoudre toutes les incertitudes rencontrées lors de la prise de décisions en matière de gestion des eaux souterraines, les politiques adoptées doivent encourager les dispositions préventives, notamment lorsqu'il s'agit d'aquifères particulièrement précieux ou vulnérables. Ces politiques doivent aussi prévoir des mesures conservatoires efficaces permettant la poursuite simultanée de recherches plus approfondies et comporter des stratégies d'aménagement du territoire laissant une certaine souplesse d'application.

20. Lorsque des mesures de lutte sont adoptées dans un contexte de grande incertitude, il convient d'en évaluer globalement les coûts pour s'assurer que ceux-ci ne sont pas trop disproportionnés par rapport aux risques potentiels que la société va courir.

VIII. Intégration

21. Pour que la gestion des ressources en eaux souterraines soit efficace, il faut donner un cadre intégré à l'action des pouvoirs publics. Un tel cadre associera les politiques de gestion de l'eau avec celles qui portent sur d'autres secteurs, par exemple : eaux de surface et eaux souterraines en termes de volume et de qualité ; eaux souterraines et autres ressources naturelles, comme les terres, les forêts et les zones humides, et enfin, eaux souterraines et développement économique (sur le plan agricole, industriel, urbain, rural et régional).

22. Le cadre intégré de l'action des pouvoirs publics établira un meilleur contexte institutionnel cohérent avec les dispositions administratives, juridiques et économiques qui sont décrites à la Partie I - Meilleures dispositions institutionnelles permettant d'intégrer la gestion des ressources en eau aux autres politiques.

23. Les stratégies d'intégration devraient pleinement reconnaître que le caractère cumulatif à long terme de la pollution des eaux souterraines et le coût élevé des actions curatives imposent de prendre des précautions pour protéger ces eaux souterraines.

24. Quel que soit le niveau d'administration qui détient le plus de responsabilité et de pouvoir discrétionnaire, il sera nécessaire de partager les connaissances techniques et l'expérience de gestion au niveau national.

25. On pourrait créer une agence pilote ou un autre mécanisme approprié à qui l'on confierait la responsabilité de l'intégration des programmes de protection des eaux souterraines, dans toute la mesure compatible avec le degré de centralisation et d'intégration du programme national de gestion des eaux souterraines.

IX. Équilibre entre les différents niveaux de responsabilité

26. Les programmes gouvernementaux de gestion des eaux souterraines doivent laisser au pouvoir central ou régional suffisamment de latitude d'orientation pour assurer la protection efficace de tous les citoyens, pour stimuler ou déclencher des actions locales cohérentes, pour définir le cadre d'action de la lutte contre les sources potentielles de pollution et, enfin, pour coordonner les efforts de recherche et de suivi.

27. Ces programmes gouvernementaux de gestion des eaux souterraines doivent avoir une flexibilité suffisante au niveau régional et local pour tenir compte des conditions hydrologiques et économiques en fonction des orientations et des objectifs nationaux et internationaux.

X. Campagnes d'éducation et de conseil

28. Etant donné que les mesures réglementaires et financières peuvent être difficiles à appliquer sur le plan technique et politique, il convient de recourir au maximum à des programmes de conseil et notamment à des codes de bonne pratique.

29. Il faudra lancer des campagnes d'éducation, complément indispensable de programmes de réglementation, aussi bien en direction du grand public que de ceux qui participent à des activités risquant de polluer les eaux souterraines.

XI. Priorités en matière de recherche

30. Il faudra réunir davantage d'informations sur plusieurs aspects de l'hydrologie des eaux souterraines, étant donné le caractère très varié de leur répartition, de leurs caractéristiques et de leurs utilisations, de la connaissance qu'on en a et par conséquent de toutes les incertitudes en fonction desquelles il faut les gérer.

31. Il est essentiel de mieux comprendre les processus de pollution pour améliorer les prévisions de qualité des eaux et disposer d'éléments techniques permettant de mettre au point des mesures de contrôle.

32. Les travaux de recherche doivent comporter des programmes en vue de réunir les informations indispensables à la prise de décisions bien fondées comme l'identification des techniques les plus efficaces et les moins onéreuses pour lutter contre la pollution déjà établie. Conscients des avantages de la conservation de l'eau pour la quantité et la qualité des eaux souterraines, les pays Membres devraient parrainer et encourager la recherche pour la mise au point de techniques de production et de pratiques agricoles pouvant réduire, et autant que possible éliminer, le gaspillage des eaux utilisées ; ils devraient également envisager de recourir à des mesures d'incitation et autres pour stimuler la mise au point de telles techniques et pratiques. Les programmes de recherche devraient également se préoccuper des aspects de la contamination des eaux souterraines touchant la santé et l'économie.

¹ La publication de l'OCDE, *Tarification des services relatifs à l'eau* (OCDE, Paris, 1987), décrit le calcul de ces coûts et les problèmes connexes.

Adhérents*

Membres de l'OCDE

Allemagne
Australie
Autriche
Belgique
Canada
Chili
Corée
Danemark
Espagne
Estonie
États-Unis
Finlande
France
Grèce
Hongrie
Irlande
Islande
Israël
Italie
Japon
Lettonie
Luxembourg
Mexique
Norvège
Nouvelle-Zélande
Pays-Bas
Pologne
Portugal
République slovaque
République tchèque
Royaume-Uni
Slovénie
Suède
Suisse
Turquie

Non-Membres

*Des informations complémentaires ainsi que des déclarations sont disponibles sur le Recueil des instruments juridiques de l'OCDE : <http://legalinstruments.oecd.org>

À propos de l'OCDE

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays Membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle Zélande, les Pays Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Instruments juridiques de l'OCDE

Environ 450 instruments juridiques de substance ont été développés dans le cadre de l'OCDE depuis sa création en 1961. Ces instruments comprennent les Actes de l'OCDE (les Décisions et Recommandations adoptées par le Conseil de l'OCDE conformément à la Convention relative à l'OCDE) et d'autres instruments juridiques développés dans le cadre de l'OCDE (notamment les Déclarations et les accords internationaux).

L'ensemble des instruments juridiques de substance de l'OCDE, qu'ils soient en vigueur ou abrogés, est répertorié dans le Recueil des instruments juridiques de l'OCDE. Ils sont présentés selon cinq catégories :

- **Décisions** : instruments juridiques de l'OCDE juridiquement contraignants pour tous les Membres, à l'exception de ceux qui se sont abstenus au moment de leur adoption. Bien qu'elles ne constituent pas des traités internationaux, elles impliquent le même type d'obligations juridiques. Les Adhérents ont l'obligation de mettre en œuvre les Décisions et doivent prendre les mesures nécessaires à cette mise en œuvre.
- **Recommandations** : instruments juridiques de l'OCDE n'ayant pas une portée juridique obligatoire, la pratique leur reconnaît cependant une force morale importante dans la mesure où elles représentent la volonté politique des Adhérents. Il est dès lors attendu que les Adhérents fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour les mettre en œuvre intégralement. Par conséquent, lorsqu'un Membre n'a pas l'intention de mettre en œuvre une Recommandation, il s'abstient lors de son adoption, bien que cela ne soit pas requis juridiquement.
- **Déclarations** : instruments juridiques de l'OCDE préparés au sein de l'Organisation, généralement dans le cadre d'un organe subsidiaire. Elles énoncent habituellement des principes généraux ou des objectifs à long terme, ont un caractère solennel et sont adoptées à l'occasion de réunions ministérielles du Conseil ou de comités de l'Organisation.
- **Accords internationaux** : instruments juridiques de l'OCDE négociés et conclus dans le cadre de l'Organisation. Ils sont juridiquement contraignants pour les parties.
- **Arrangement, accord/arrangement et autres** : plusieurs instruments juridiques de substance ad hoc ont été développés dans le cadre de l'OCDE au fil du temps, comme l'Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, l'Arrangement international sur les Principes à suivre dans les transports maritimes et les Recommandations du Comité d'aide au développement (CAD).