

# **7** Assurer des financements, des investissements et une tarification durables pour l'eau et les services de l'eau

---

Ce chapitre présente l'expérience des Adhérents en ce qui concerne la mise en place de financements, d'investissements et d'une tarification durables pour la gestion des ressources en eau et les services de l'eau, conformément à la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'eau. On y trouve une description des principes applicables pour financer la gestion des ressources en eau. Le chapitre examine comment les Adhérents tentent d'optimiser le bénéfice social des investissements en expérimentant des options susceptibles de réduire au minimum les besoins en financements, en dressant l'inventaire des équipements existants, en mettant en place une planification financière stratégique et en prévoyant une évaluation indépendante. Enfin, il s'intéresse à la diversification des sources de recettes et à l'exploitation de nouvelles sources de financement.

---

La Recommandation appelle les Adhérents à mettre en place « des mesures visant le financement durable des services de l'eau, des infrastructures de l'eau, de la gestion des ressources en eau et de la protection des écosystèmes aquatiques ». Selon l'enquête relative à la mise en œuvre de cette recommandation organisée par l'OCDE en 2019, 63 % des répondants (Graphique 7.1) ont conçu une stratégie de financement particulière pour leurs plans de gestion de l'eau.

**Graphique 7.1. Stratégies de financement associées aux plans de gestion de l'eau**

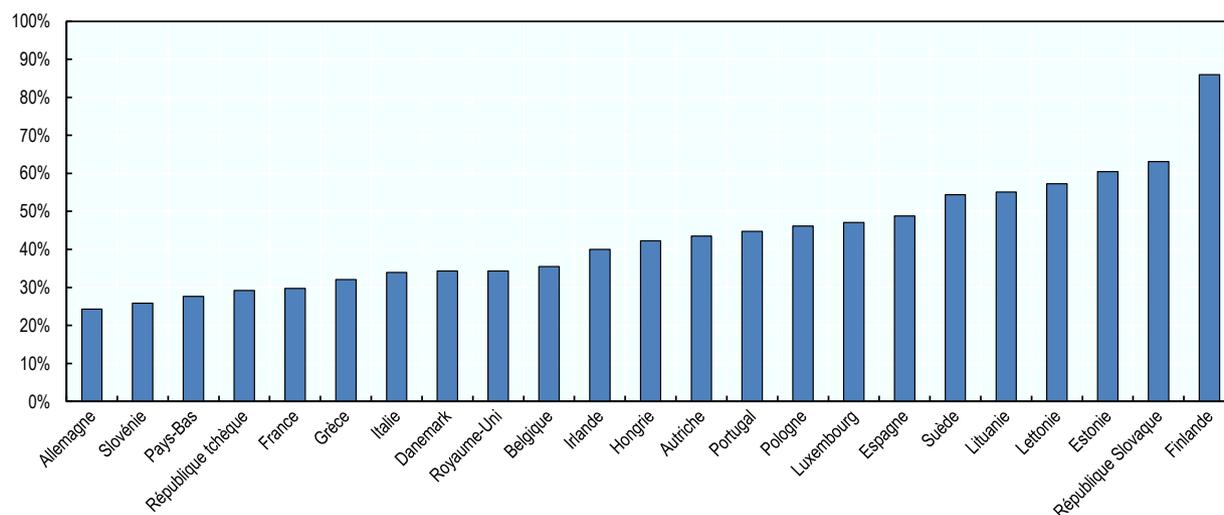


Note : Réponses à la question : « Le plan de gestion de l'eau s'accompagne-t-il d'une stratégie de financement particulière pour couvrir les coûts de sa mise en œuvre ? ». Par exemple : en Espagne, le plan en question inclut des informations économiques détaillées pour chaque mesure, notamment la façon dont elle sera financée, l'autorité compétente chargée de son financement et de sa mise en œuvre, les coûts financiers et autres, ainsi que les projections en matière de planification et de financement pour les années futures. Le Canada et les États-Unis n'ont pas de plan national de gestion de l'eau : les activités de planification ont lieu au niveau des États fédérés et des échelons inférieurs. Source : Enquête de 2019 relative à la mise en œuvre de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'eau ; 27 réponses reçues dont 26 de la part d'Adhérents.

Les projections par pays fournissent des estimations du niveau de financement requis pour répondre à la demande future d'infrastructures et de services de l'eau. Les besoins de financement dépendent de facteurs comme la croissance de la population urbaine, la nécessité de s'adapter au changement climatique ou l'évolution des exigences en matière de sécurité de l'eau (qui se traduit par une réglementation plus stricte). En Europe, par exemple, les investissements requis devraient augmenter de plus de 25 % d'ici à 2030 dans l'ensemble des pays membres de l'UE pour satisfaire à deux directives, l'une relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine et l'autre au traitement des eaux urbaines résiduaires (Graphique 7.2) (OCDE, 2020<sup>[1]</sup>).

## Graphique 7.2. Conséquences de l'application des directives de l'UE relatives à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine et au traitement des eaux urbaines résiduaires

Besoins annuels en financements supplémentaires, en pourcentage du niveau actuel des dépenses



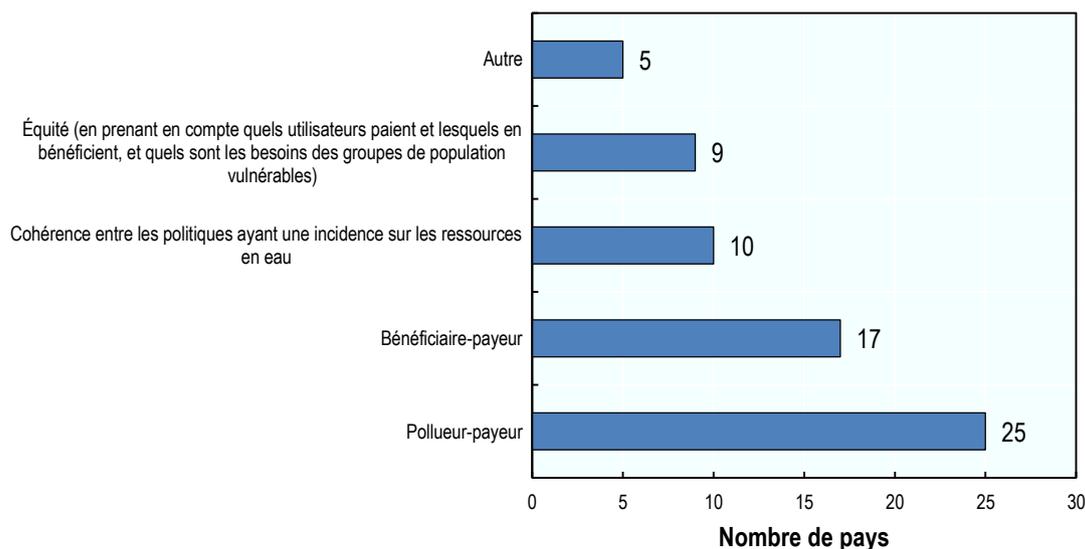
Source : (OCDE, 2020<sup>[1]</sup>)

La question de la viabilité financière ne se limite pas aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Des financements supplémentaires sont ainsi nécessaires dans le secteur de l'agriculture pour rénover les structures d'irrigation existantes. Le **Japon** a par exemple énormément investi dans son infrastructure d'irrigation au cours des 50 dernières années, mais plus de 20 % des équipements de base sont aujourd'hui obsolètes (OCDE, 2019<sup>[2]</sup>). À la lumière de ces difficultés, la Recommandation invite les Adhérents à respecter un ensemble de principes pour financer l'infrastructure de l'eau et gérer les ressources en eau, mais aussi à chercher à maximiser le bénéfice social des investissements et à diversifier les sources de recettes.

### 7.1. Principes à envisager pour financer la gestion des ressources en eau

Les Adhérents à la Recommandation doivent « envisager les quatre principes suivants pour financer la gestion des ressources en eau : pollueur-payeur, bénéficiaire-payeur, équité et cohérence entre les politiques ayant une incidence sur les ressources en eau ». Ces principes peuvent aider les pouvoirs publics à prendre des décisions concernant le financement de la gestion de l'eau (notamment lorsqu'ils élaborent des instruments), et à répartir les rares fonds publics (OCDE, s.d.<sup>[3]</sup>). Le Graphique 7.3 montre que la quasi-totalité des Adhérents qui ont répondu à l'enquête ont adopté le principe pollueur-payeur, et 17 sur 26 celui du bénéficiaire-payeur. Ils ont été beaucoup moins nombreux – respectivement 9 et 10 seulement sur 26 – à avoir envisagé les principes d'équité et de cohérence entre les politiques pour financer la gestion des ressources en eau. Des études plus poussées permettraient de déterminer si – et comment – ces principes sont pris en compte et appliqués concrètement.

### Graphique 7.3. Principes retenus pour financer la gestion des ressources en eau



Note : Réponses à la question : « Les principes de financement suivants sont-ils envisagés dans les plans de gestion de l'eau ? ». Des réponses multiples étaient admises.

Source : Enquête de 2019 relative à la mise en œuvre de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'eau ; 27 réponses reçues dont 26 de la part d'Adhérents.

Selon l'enquête 2019 relative à la mise en œuvre de la Recommandation de l'OCDE, le *principe pollueur-payeur* a été retenu par plus de 90 % des répondants. Ce principe peut soit permettre de modifier les comportements dans le sens d'une réduction de la pollution, soit de générer des recettes utilisables pour atténuer la pollution et compenser les coûts portés par la société. Les cadres législatifs tels que les directives-cadres de l'UE relatives à l'eau et aux déchets ont également encouragé les Adhérents membres de l'Union européenne à adopter ce principe (Encadré 7.1). Celui-ci se reflète dans les instruments économiques (comme les taxes et les redevances, par exemple sur les prélèvements ou la pollution) mis en place par un grand nombre d'Adhérents (voir plus bas pour en savoir plus). Certains Adhérents – comme la **Belgique**, le **Canada**, l'**Espagne** et la **France** – exigent en outre des entreprises qu'elles paient pour gérer la pollution de l'eau et ont, pour ce faire, instauré des systèmes de responsabilité élargie des producteurs (OCDE, 2019<sup>[4]</sup>). Ces systèmes répercutent une partie des coûts de traitement sur les pollueurs et sont donc en phase avec le principe pollueur-payeur. Ils incitent financièrement les pollueurs à investir dans des processus de production moins polluants ou dans des substances/produits plus durables (Encadré 7.2).

Les recettes provenant de ces instruments mis en place par les pouvoirs publics sont ensuite utilisées de différentes manières. Au **Mexique**, par exemple, ces recettes ne servent pas uniquement à financer les dépenses liées à l'eau mais elles sont intégrées dans le budget global afin d'être réaffectées en fonction des priorités nationales, contribuant ainsi à une plus grande efficacité des dépenses publiques.

### Encadré 7.1. Renforcement de l'application du principe pollueur-payeur dans l'Union européenne

L'article 9 de la directive-cadre de l'UE sur l'eau demande aux États membres d'intégrer le principe pollueur-payeur. Les pays doivent aussi réaliser au niveau de chaque bassin hydrographique une analyse économique en vue de définir des dispositifs de tarification de l'eau qui encouragent les utilisateurs à consommer les ressources de façon efficiente et qui permettent d'atteindre les objectifs de qualité de l'eau fixés par la directive. Les redevances prélevées par les organismes publics et les agences de l'eau doivent faciliter la réalisation de cet objectif et permettre de financer différentes actions destinées à préserver et restaurer les environnements aquatiques. De plus, en envoyant un signal-prix aux consommateurs d'eau, ces redevances les encouragent à utiliser l'eau de manière plus efficiente et à tenir mieux compte de leur impact sur les ressources hydriques et sur d'autres usages de l'eau. Les impacts sur le terrain dépendent de l'élasticité-prix de l'eau, qui varie selon des facteurs comme la rareté de cette ressource, le degré de connaissance des redevances liées à l'eau, et les préférences en matière de consommation de l'eau.

Sources : (OCDE, 2020<sup>[1]</sup>), contributions des pays.

### Encadré 7.2. Recouvrement des coûts de modernisation des stations d'épuration en Allemagne

La modernisation en Allemagne des stations d'épuration desservant une population de plus de 5 000 personnes (par l'ajout d'un quatrième niveau de traitement) coûterait 1.2 milliard EUR par an, soit 15.20 EUR par personne sur une année. Cela entraînerait une hausse moyenne de 14-17 % du prix du service d'assainissement, et aboutirait à un coût total de 36 milliards EUR sur 30 ans.

L'une des options de financement proposées est de mettre en place un système de responsabilité élargie des producteurs (REP). Selon ce dispositif de l'association allemande des fournisseurs d'eau, les entreprises pharmaceutiques installées dans un bassin fluvial contribueraient au coût du traitement des eaux usées à hauteur de leur niveau de pollution. Ce système fonctionnerait comme suit :

- Création d'un fonds national pour l'eau et d'une unité de coordination chargée de gérer le dispositif ;
- Installation par la compagnie d'assainissement d'un quatrième niveau de traitement dans les stations d'épuration, sous certaines conditions ;
- Les coûts d'investissement, d'exploitation et d'entretien liés à la modernisation des stations d'épuration sont communiqués à l'unité de coordination du fonds national pour l'eau.
- Chaque entreprise polluante doit contribuer au coût de la modernisation à hauteur de ses émissions polluantes sur une année, calculées à partir d'un coefficient de pollution (indicateur des atteintes à l'environnement causées par la substance polluante) et du volume annuel d'émissions polluantes.
- Les redevances versées par les entreprises polluantes sont distribuées à la compagnie d'assainissement afin de rembourser le coût de la modernisation de ses installations.

Sources : Civity (2018), Costs of a fourth treatment stage in wastewater treatment plants and financing based on the polluter pays principle (en allemand), Civity Management Consultants, Berlin, [https://www.bdew.de/media/documents/PI\\_20181022\\_Kostenverursachungsgerechte-Finanzierung-4-Reinigungsstufe-\\_Klaeranlagen.pdf](https://www.bdew.de/media/documents/PI_20181022_Kostenverursachungsgerechte-Finanzierung-4-Reinigungsstufe-_Klaeranlagen.pdf) ; communication personnelle (2019).

Le *principe du bénéficiaire-payeur* vise à partager les coûts de la gestion de l'eau entre les différents usagers tels que les entreprises, les ménages et l'agriculture. Une illustration de ce principe est le recours au paiement des services écosystémiques, en vertu duquel les fournisseurs d'un service sont rétribués (directement ou indirectement) par ceux qui en bénéficient. Les villes de Paris (**France**) et de Munich (**Allemagne**) ont ainsi mis sur pied des systèmes de paiement basés sur le volontariat qui permettent d'encourager les agriculteurs locaux à adopter des pratiques biologiques plus durables, et donc de rétribuer l'amélioration en amont de la qualité de l'eau (OCDE, 2015<sup>[5]</sup>). Au **Royaume-Uni**, l'autorité de régulation de l'eau a encouragé la compagnie des eaux à adopter des méthodes de gestion des bassins hydrographiques qui soutiennent l'amélioration des pratiques agricoles en amont, de façon à réduire la pollution en aval (Gruère, Ashley et Cadilhon, 2018<sup>[6]</sup>). L'expérience montre qu'il est difficile d'identifier les bénéficiaires (par exemple, les promoteurs immobiliers ou l'industrie du tourisme gérant des espaces de loisirs) et de diversifier les sources de recettes. En définitive, ce sont les autorités qui définissent les moyens d'action (par exemple, une taxe sur l'affectation des sols ou la valeur du foncier) permettant de cibler les bénéficiaires identifiés.

Le principe d'*équité* consiste à déterminer quels utilisateurs paient les coûts de la gestion de l'eau et en bénéficient. Le but est d'assurer une équité à la fois dans l'accès aux services de l'eau et dans la protection contre les risques qui y sont associés. Ce principe n'est envisagé que par un nombre limité d'Adhérents à la Recommandation de l'OCDE, notamment le **Costa Rica**, la **Corée** et la **Lituanie** (OECD survey, 2019). Lorsque les risques sont supportés de façon disproportionnée par une catégorie d'utilisateurs, certains pays encouragent la solidarité. Aux **Pays-Bas**, malgré une disparité des risques liés à l'eau selon les régions (par exemple, inondations ou élévation du niveau des eaux) et quel que soit le degré d'exposition aux risques, chaque citoyen assume une part du fardeau en payant des taxes qui servent à financer la gestion de ces risques (OCDE, 2014<sup>[7]</sup>). Le même principe est appliqué en **France** dans le régime Catastrophes naturelles (CatNat), qui prélève un montant forfaitaire sur chaque contrat d'assurance habitation et automobile des particuliers, quel que soit leur niveau d'exposition à des catastrophes naturelles ; ces sommes servent à financer les dégâts causés par des catastrophes ainsi que les investissements dans des dispositifs publics de réduction des risques (OCDE, 2018<sup>[8]</sup>). Si ce régime met réellement en avant le principe de solidarité, les contributions forfaitaires ont en revanche dissuadé les communautés et les ménages à risque de réduire leur exposition aux inondations et leur vulnérabilité face à ces événements.

Le principe de *cohérence entre les politiques* vise à s'assurer que les actions menées par les pouvoirs publics dans différents domaines (agriculture, énergie, occupation des sols, aménagement urbain ou commerce) n'ont pas d'effets négatifs sur la disponibilité/la qualité de l'eau et les écosystèmes d'eau douce, ni n'accroissent le coût de la gestion de l'eau. Au niveau institutionnel, ce principe peut être appliqué en confiant les tâches de gestion de la quantité et de la qualité de l'eau à un seul ministère, comme l'a fait la **Corée** en juin 2018 (OCDE, 2018<sup>[9]</sup>). Une autre approche peut consister à coordonner les travaux des unités s'occupant de politiques de l'eau différentes – mais connexes – au sein des ministères ; ainsi, au **Danemark**, les fonctionnaires du ministère de l'Environnement et de l'Alimentation chargés de verser les aides financières aux agriculteurs dans le cadre de la Politique agricole commune travaillent chaque jour en collaboration avec les agents chargés de réguler la pollution de l'eau. Seul un nombre limité d'Adhérents ont indiqué utiliser ce principe dans les plans de gestion de l'eau, notamment le **Chili**, **Israël** et le **Portugal** (OCDE, 2019<sup>[10]</sup>).

Si les quatre principes précités sont souvent envisagés par les Adhérents dans l'élaboration de leurs politiques publiques, ils sont en revanche utilisés de façon plus variable dans les stratégies et instruments de financement (OCDE, 2019<sup>[10]</sup>). Les Adhérents ont fréquemment du mal à identifier et cibler les pollueurs, à réaliser des estimations fiables des coûts de la pollution, et à faire appliquer les réglementations en vigueur. Ils doivent également faire face à une vive opposition politique qui les empêche d'appliquer comme il se doit les principes de pollueur-payeur et de cohérence entre les politiques (OCDE, 2017<sup>[11]</sup>). Pour citer un exemple, la plupart des pays de l'OCDE continuent de mener des politiques de soutien à

l'agriculture qui sont propices à la pollution de l'eau (Henderson et Lankoski, 2019<sup>[12]</sup>) et de ne pas appliquer le principe pollueur-payeur dans ce secteur (Éditions OCDE, Paris et Le Boëdec, 2019<sup>[13]</sup>) (OCDE, 2012<sup>[14]</sup>).

## 7.2. Chercher à maximiser le bénéfice social des investissements

Pour assurer un financement durable du secteur de l'eau, la Recommandation appelle les Adhérents à « chercher à maximiser le bénéfice social des investissements ».

Les arguments justifiant le renforcement du financement durable des services de l'eau, des infrastructures de l'eau, de la gestion des ressources en eau et de la protection des écosystèmes aquatiques, dans le but de procurer de vastes bienfaits sur le plan social, économique et environnemental, ne manquent pas. Il n'en reste pas moins que la tâche peut être difficile dans un contexte où les Adhérents sont préoccupés par le manque de financements et soumis à l'obligation constante et croissante de moderniser leur infrastructure, de répondre aux inquiétudes environnementales et de faire face aux exigences réglementaires (OCDE, 2009<sup>[15]</sup>) (OCDE, 2012<sup>[16]</sup>).

### 7.2.1. Explorer des options susceptibles de réduire au minimum les besoins en financements

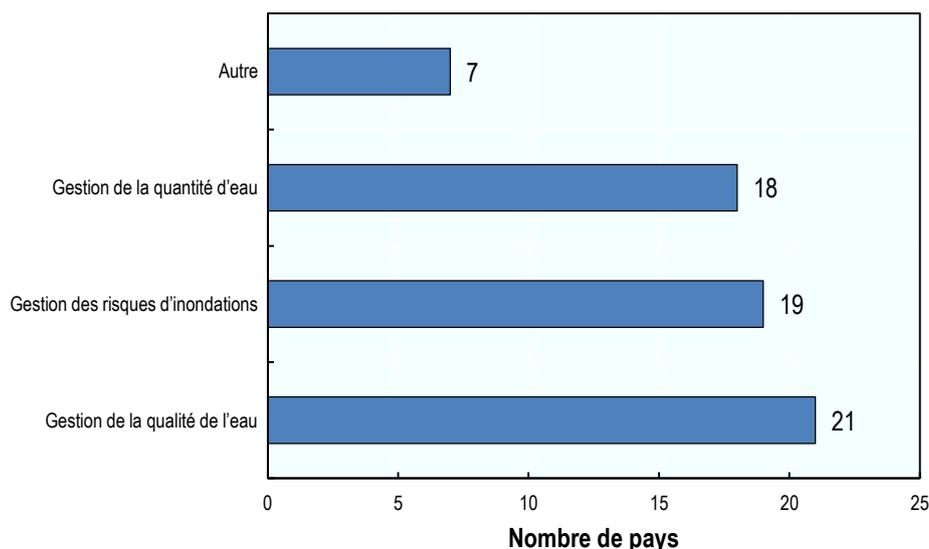
Pour maximiser le bénéfice social des investissements, les Adhérents doivent « explorer des options susceptibles de réduire au minimum les besoins actuels et futurs en financements, tout en opérant les arbitrages et en exploitant les synergies entre les objectifs des politiques publiques et entre les enjeux à court et long termes ». Le but est d'aider les pouvoirs publics, les organisations de financement du développement et autres parties prenantes à prendre des décisions en connaissance de cause (OCDE, 2018<sup>[17]</sup>).

Les décisions en matière d'investissement doivent être étayées par des données, des méthodologies et des outils d'analyse fiables. Les analyses coûts-avantages sont un moyen efficace pour déterminer comment réduire les besoins en financements et évaluer les arbitrages nécessaires en matière d'investissement dans les projets sur l'eau. D'autres outils et méthodes peuvent s'avérer plus appropriés pour étudier les synergies pouvant être réalisées entre des projets connexes au niveau des bassins, ainsi que leur impact sur les ressources en eau (OCDE, 2018<sup>[17]</sup>). La ville d'Auckland (**Nouvelle-Zélande**) a recours à des sources de données novatrices et des méthodes permettant une gestion avancée des ressources. Elle utilise un Système d'information géographique (SIG) pour examiner les effets directs ou indirects de ses actions et investissements sur la qualité de l'eau douce (y compris l'entretien, la rénovation et le développement de l'infrastructure des eaux pluviales, la construction de routes et de pistes cyclables et l'aménagement de l'infrastructure du réseau). Des synergies ont ainsi pu être obtenues entre les différents objectifs des politiques publiques (OCDE, 2015<sup>[5]</sup>).

Une autre méthode pour réduire au minimum les besoins en financements tout en exploitant les synergies entre les objectifs des politiques publiques consiste à gérer la quantité ou la qualité de l'eau (par exemple le traitement des eaux de ruissellement polluées des villes) en se fondant sur les écosystèmes, ou sur la nature. Dans certains cas, et lorsque les problèmes de mise en œuvre ont été surmontés, cette méthode peut fournir simultanément d'autres avantages tels que : amélioration des services écosystémiques et de la biodiversité ; réduction de la pollution de l'air ; atténuation de l'effet d'îlot de chaleur (OCDE, 2020<sup>[18]</sup>). Ce type d'approche présente en outre les intérêts suivants : moindre intensité capitalistique ; coûts d'exploitation, d'entretien et de remplacement plus faibles ; réduction des dépenses incontournables associées aux infrastructures grises à forte intensité capitalistique ; enregistrement au fil du temps de gains de valeur grâce à la régénération de la nature et aux services rendus de ce fait par les écosystèmes (OCDE, 2020<sup>[1]</sup>).

Selon l'enquête 2019 relative à la mise en œuvre de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'eau, 90 % des Adhérents ont assorti leur plan national de gestion de l'eau d'approches écosystémiques. Celles-ci sont utilisées à parts plus ou moins égales pour gérer les risques d'inondations, la quantité d'eau et la qualité de l'eau (Graphique 7.4).

**Graphique 7.4. Domaines d'action utilisant des approches écosystémiques**



Note : Réponses à la question : « Dans quels domaines l'utilisation d'approches écosystémiques est-elle suggérée ? ». Des réponses multiples étaient admises.

Source : Enquête de 2019 relative à la mise en œuvre de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'eau ; 27 réponses reçues dont 26 de la part d'Adhérents.

La valeur économique et environnementale des approches écosystémiques a été démontrée dans certaines interventions clés des Adhérents. En **Australie**, par exemple, un projet pilote a permis de constater qu'au lieu de moderniser une station d'épuration, la restauration des corridors rivulaires endommagés situés à proximité permettrait d'obtenir des performances environnementales équivalentes à un coût plus faible (OCDE, 2015<sup>[5]</sup>). À Philadelphie (**États-Unis**), des solutions fondées sur la nature sont utilisées pour gérer les inondations de la ville provoquées par les fortes pluies. Les aménagements effectués, qui gèrent les surverses de réseau unitaire, rapportent quelque 2.6 milliards USD en avantages produits et réduction des coûts par rapport à la mise à niveau classique du réseau actuel des canalisations et des bassins (OCDE, 2015<sup>[5]</sup>).

### 7.2.2. Dresser l'inventaire des équipements existants

La Recommandation invite les Adhérents à maximiser le bénéfice social des investissements dans l'eau « en dressant l'inventaire des équipements existants, en assurant leur entretien et en recherchant des gains d'efficacité ». Une meilleure connaissance de l'état des équipements disponibles pour les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement favorise une plus grande précision dans la formulation des plans et la prise de décisions en matière d'exploitation, d'entretien et de rénovation.

En **France**, l'Observatoire national des services d'eau et d'assainissement a estimé qu'au rythme actuel de la rénovation, il faudrait respectivement près de 160 ans et 140 ans pour remplacer totalement les réseaux d'approvisionnement en eau ainsi que ceux de collecte et d'épuration des eaux usées. Cette moyenne masque des disparités entre les campagnes et les zones à forte densité humaine, où la

fréquence de rénovation est nettement plus élevée (OCDE, 2012<sub>[16]</sub>). La France a demandé aux autorités locales de répertorier les réseaux publics d'approvisionnement en eau et d'assainissement, mais rares sont celles qui l'ont fait à ce jour (OCDE, 2020<sub>[11]</sub>). Au **Japon**, le ministère de la Santé, du Travail et du Bien-être a estimé en 2012 que le remplacement des installations d'approvisionnement en eau coûterait environ 14 milliards USD par an jusqu'en 2050 pour moderniser l'infrastructure vieillissante (la plus grande partie d'ici 20 ans) et la mettre en conformité avec les normes sismiques en vigueur dans le pays (OCDE, 2012<sub>[16]</sub>). Au **Portugal**, l'autorité de régulation de l'eau et des services d'assainissement (ERSAR) a mis sur pied un projet pilote consistant à mesurer un ensemble d'indicateurs relatifs à la valeur et la gestion de l'infrastructure (OCDE, 2020<sub>[11]</sub>).

L'intelligence artificielle (IA) a également été utilisée par les compagnies des eaux pour permettre un fonctionnement plus efficace et conforme à la stratégie, notamment une meilleure planification et réalisation des projets et de l'infrastructure, un meilleur suivi et une meilleure compréhension de la perte de ressources en temps réel, une plus grande efficacité des réseaux de collecte et de distribution, ainsi qu'une maximisation des recettes et de la satisfaction du client. Ces améliorations ont considérablement réduit les coûts de l'énergie, les intrants chimiques et la consommation d'eau, en même temps qu'elles ont permis de mieux répartir le temps de travail du personnel. Les autres usages de l'IA sont notamment les robots conversationnels, qui peuvent répondre aux questions et assurer un service fiable 24 heures/24 et 7 jours/7, pour la plus grande satisfaction des clients (OCDE, FAO, IIASA, 2020<sub>[19]</sub>).

### **7.2.3. Mise en place d'une planification financière stratégique**

La Recommandation invite les Adhérents à mettre en place « une planification financière stratégique qui assure l'adéquation entre les ressources financières et les objectifs d'action, et qui soit supportable par les catégories vulnérables de la société, notamment grâce à des mesures ciblées ad hoc ».

Il y a dix ans, la plupart des Adhérents avaient déjà ébauché une sorte de planification financière stratégique pour les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement (OCDE, 2009<sub>[15]</sub>). Les États membres de l'**UE** sont invités, en vertu de la directive-cadre sur l'eau, à soumettre leurs plans afin de recevoir des fonds de la politique européenne de cohésion et développement régional. En **République tchèque**, les propriétaires d'installations d'approvisionnement en eau et d'épuration doivent élaborer et mettre en œuvre des plans de financement pour remplacer leur infrastructure. Le **Royaume-Uni** a mis au point une stratégie de haut niveau et un cadre de planification à long terme des ressources en eau pour les services publics d'approvisionnement de l'Angleterre et du Pays de Galles. Cette stratégie et ce cadre sont actualisés tous les cinq ans afin de s'assurer que les ressources en eau sont suffisantes pour répondre aux demandes anticipées des clients des différentes compagnies des eaux pendant au minimum 25 ans, même dans des conditions de sécheresse.<sup>1</sup>

Des mesures ad hoc permettant l'accessibilité financière des services par les catégories vulnérables de la société sont prises par un certain nombre d'Adhérents (voir plus bas pour en savoir plus).

### **7.2.4. Prévoir une évaluation indépendante**

La dernière recommandation pour maximiser le bénéfice social des investissements est que les Adhérents évaluent « de manière indépendante l'efficacité et le rapport coût-efficacité des investissements ».

Des évaluations indépendantes peuvent être réalisées par un tiers (régulateur ou autorité désignée) pour vérifier que les décisions en matière d'investissement – qui peuvent avoir des impacts de toutes sortes – sont efficaces et présentent un bon rapport coût-efficacité. En **Australie**, la loi sur l'eau crée l'autorité indépendante du bassin Murray-Darling, chargée d'assurer la gestion durable des ressources en eau du plus grand bassin du pays, et confie à la Productivity Commission le soin d'évaluer l'efficacité de la mise en œuvre du plan de gestion du bassin tous les cinq ans (OCDE, 2019<sub>[20]</sub>). En **Angleterre et au Pays de Galles** (Royaume-Uni), l'autorité de régulation des services de l'eau (Water Services Regulation Authority,

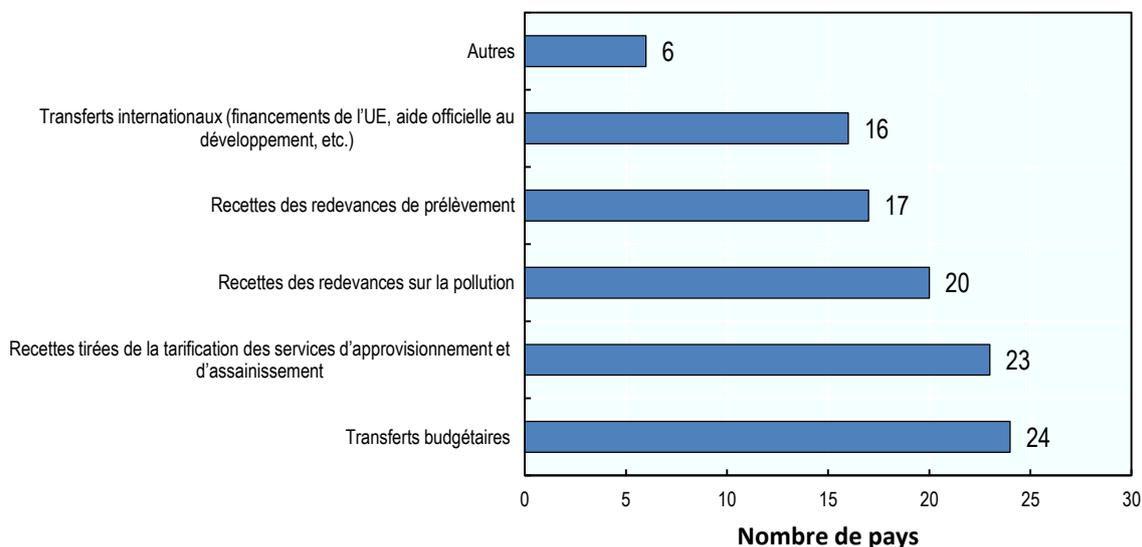
OFWAT) examine les plans de la compagnie des eaux sur une période de cinq ans et utilise une réglementation incitative pour encourager l'augmentation de l'efficacité et la réduction des coûts. En Écosse (**Royaume-Uni**), la commission du secteur de l'eau (Water Industry Commission, WICS) évalue le plan d'investissement tous les six ans et procède à un examen régulier tous les trois ans afin de vérifier que la compagnie des eaux – Scottish Water – a de la visibilité sur les améliorations futures tout en disposant d'une flexibilité suffisante pour procéder aux aménagements les plus urgents en fonction des priorités. De même, au **Portugal**, l'ERSAR évalue au début de chaque nouvelle période réglementaire les investissements effectués par les entreprises publiques de fourniture d'eau en gros (OCDE, 2015<sup>[21]</sup>).

### 7.3. Diversifier les sources de recettes et exploiter les nouvelles sources de financement

Une dernière recommandation pour assurer le financement durable de l'eau est que les Adhérents diversifient les sources de recettes et exploitent les nouvelles sources de financement en accord avec les objectifs d'action. Dans un premier temps, il leur est recommandé « d'associer les recettes tirées de la tarification de l'eau, des transferts budgétaires et des transferts internationaux (les 3Ts) pour recouvrer les coûts d'investissement, de fonctionnement et de maintenance des infrastructures de l'eau autant que possible et là où c'est efficient ».

Les Adhérents financent la gestion de l'eau en utilisant des sources diverses (Graphique 7.5), les plus fréquentes étant les transferts budgétaires et les recettes tirées des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement.

Graphique 7.5. Sources de financement de la gestion de l'eau utilisées par les Adhérents



Note : Réponses à la question : « Quelles sources de recettes sont utilisées pour financer la gestion de l'eau ? ». Des réponses multiples étaient admises.

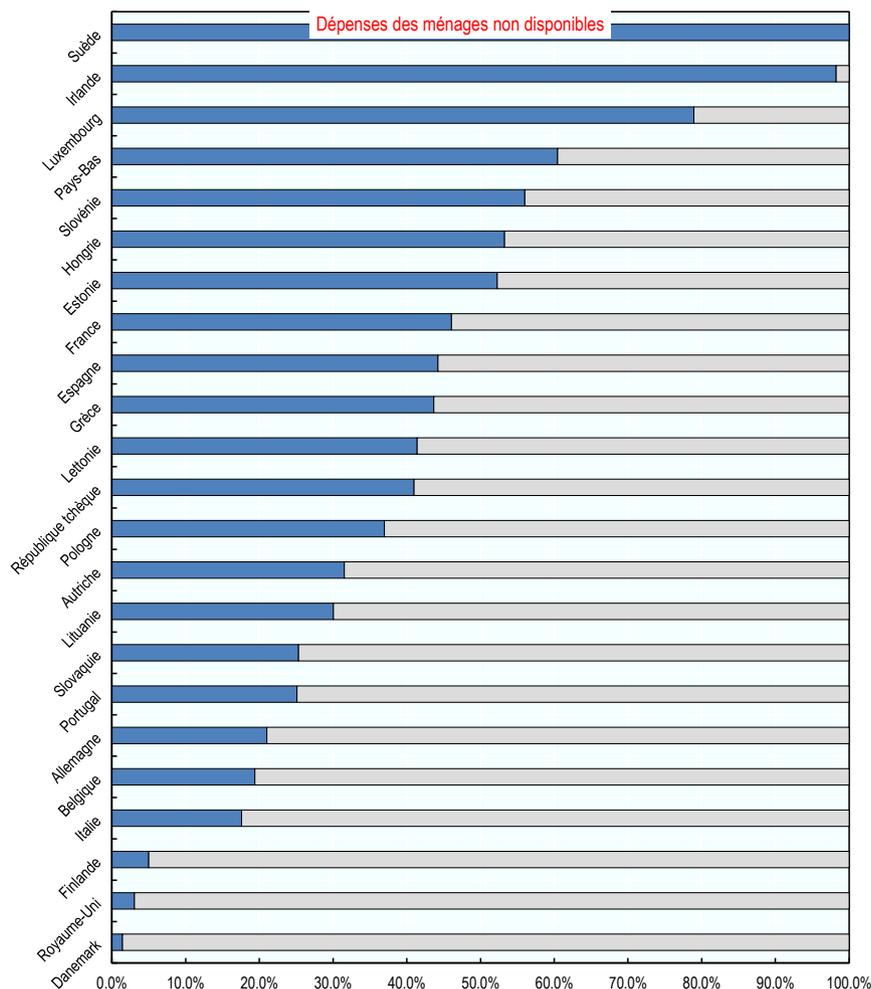
Source : Enquête de 2019 relative à la mise en œuvre de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'eau ; 27 réponses reçues dont 26 de la part d'Adhérents.

Au sein de l'UE, les parts respectives des transferts budgétaires et des recettes tirées de la tarification de l'eau sont assez différentes, comme le montre le Graphique 7.6. Dans certains pays adhérents comme le

**Danemark**, les recettes de la tarification l'emportent sur l'autre source de financement ; dans d'autres, comme les **Pays-Bas** et la **France**, leur part est nettement moins importante.

### Graphique 7.6. Utilisation des transferts budgétaires et des recettes tirées de la tarification de l'eau pour financer la gestion de l'eau

Parts des transferts budgétaires et des recettes tirées de la tarification de l'eau, moyenne annuelle 2011-15



Note : Les données relatives aux dépenses des ménages ne sont pas disponibles pour la Suède.

Source : (OCDE, 2020<sub>(11)</sub>) ; d'après EUROSTAT (Dépenses des administrations publiques par fonction, Dépense de consommation finale de services de protection de l'environnement par secteur institutionnel, Dépense de consommation des ménages par fonction de consommation, Dépense de consommation moyenne par ménage selon le niveau détaillé de la COICOP).

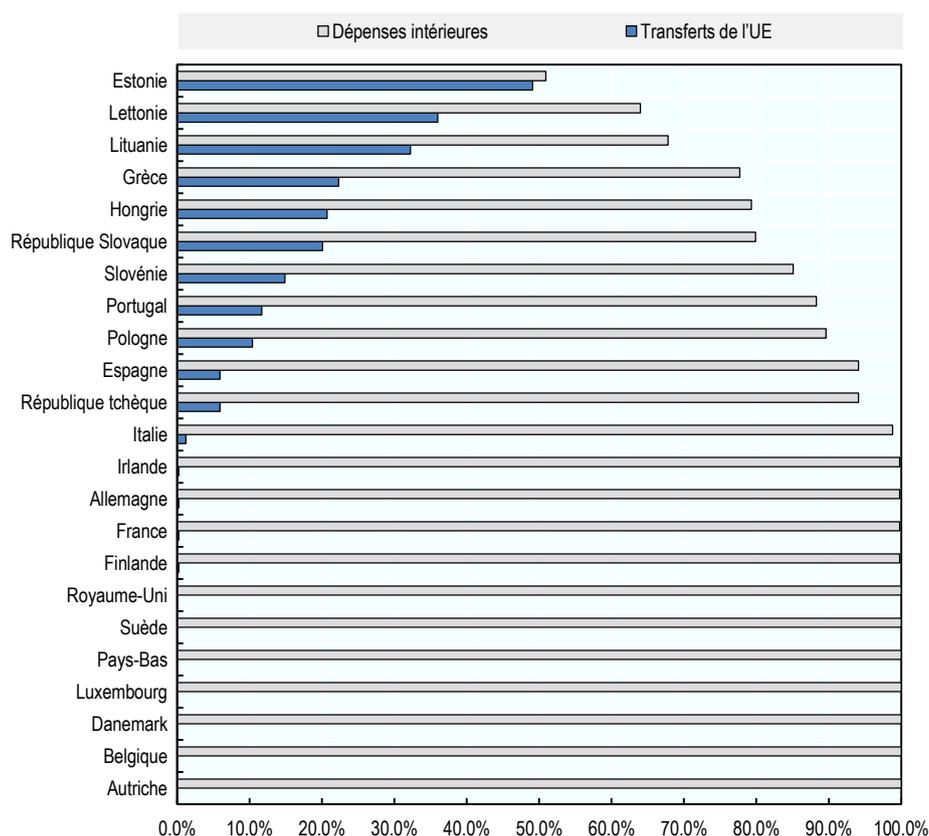
Certains Adhérents comme le **Danemark** utilisent presque exclusivement les recettes tirées de la tarification de l'eau pour financer les dépenses d'investissement et de fonctionnement des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement. D'autres, comme la **Finlande**, l'**Italie** et la **France** s'appuient à la fois sur des sources publiques et privées, quoique majoritairement sur les recettes provenant de la facturation des services aux ménages. La situation est tout autre en **Irlande**, qui utilise presque exclusivement des transferts de l'État. S'agissant en revanche de l'**Estonie**, de la **Slovénie** et de la **Grèce**, la répartition entre les sources de financement publiques et privées y est plus équilibrée (OCDE, 2020<sub>(11)</sub>).

En plus des transferts budgétaires, plusieurs pays prélèvent des taxes sur les acteurs qui jouissent d'une sécurité accrue de l'eau (notamment les sociétés d'aménagement du territoire et les promoteurs immobiliers) ou qui génèrent des coûts et des externalités (par exemple, les propriétaires de vastes surfaces comme les routes ou les parcs de stationnement) (OCDE, 2015<sup>[5]</sup>). Des redevances ou des taxes sur la pollution et les prélèvements ont été mises en place dans un certain nombre d'Adhérents pour recouvrer les coûts et internaliser les externalités négatives (voir le chapitre 8). Les recettes qui en proviennent sont généralement affectées aux dépenses liées à l'eau.

En Europe, les transferts émanant de l'UE représentent une importante source de financement pour plusieurs États membres (Graphique 7.7), et s'élèvent en moyenne à 13 % des sommes totales affectées aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les pays membres de l'UE. Les États baltes (**Estonie, Lettonie, Lituanie**) et la **Grèce** ont particulièrement utilisé cette source de financement.

### Graphique 7.7. Part des transferts de l'UE dans le financement des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement

En pourcentage, moyenne annuelle 2011-2015



Note : On suppose que les transferts de l'UE sont toujours injectés dans le budget national de chaque État membre, et donc qu'ils ne s'ajoutent pas aux transferts budgétaires présentés dans les graphiques précédents.

Source : (OCDE, 2020<sup>[11]</sup>) ; d'après EUROSTAT (pour les dépenses passées), Direction générale de la politique régionale et urbaine de la Commission européenne (Portail des données ouvertes, Fonds structurels et d'investissement européens).

À l'extérieur de l'Europe, les transferts internationaux prennent la forme d'une aide au développement. Si ces transferts sont moins importants pour la plupart des Adhérents, ils continuent de représenter une part non négligeable du financement de la gestion de l'eau dans certains d'entre eux. Au **Cabo Verde**, par

exemple, l'aide officielle au développement représente 85 % de la production nationale d'eau. Le Japon est l'un des donateurs ayant contribué au renforcement des systèmes d'approvisionnement en eau et des stations de désalinisation du pays (OCDE, 2019<sup>[22]</sup>).

Pour combler les manques éventuels en matière de financement, la Recommandation encourage les Adhérents à « exploiter les nouvelles sources de financement, lorsqu'il y a lieu et en accord avec les objectifs d'action ». Des sources financières privées (prêts, actions et obligations) sont ainsi utilisées – en particulier pour financer les investissements dans l'approvisionnement en eau et l'assainissement – avant d'être remboursées à l'aide d'une combinaison des 3Ts évoqués plus haut.

Le recours à un financement mixte peut jouer un rôle capital pour mobiliser des fonds privés et renforcer les dispositifs utilisés actuellement pour financer les investissements liés à l'eau. L'OCDE définit le financement mixte comme l'utilisation stratégique du financement à l'appui du développement pour mobiliser des financements additionnels en vue de la réalisation des ODD (objectifs de développement durable) dans les pays en développement. Le principe et l'éventail d'instruments qui s'y rapportent peuvent également s'appliquer aux économies avancées et émergentes (OCDE, 2019<sup>[22]</sup>). Le financement mixte peut procurer de la valeur en allouant des fonds non utilisés au profit du développement durable dans les pays en développement et au profit de secteurs présentant de gros besoins en matière d'investissement pour atteindre les ODD. Un récent examen des expériences du financement mixte qui ont été menées dans le secteur de l'eau montre que ces modèles sont certes en train de se développer, mais qu'ils ne sont pas encore très répandus. Le succès de ce mode de financement dépend de la capacité à mobiliser l'investissement privé au niveau local : l'utilisation du financement mixte dans le secteur de l'eau oblige à adapter les investissements au contexte local et accroît les avantages qui en résultent. En général, le financement mixte devrait viser à renforcer les marchés de capitaux locaux en œuvrant en collaboration avec les bailleurs de fonds locaux et en les mobilisant, comme le soulignent les Principes du CAD de l'OCDE relatifs au financement mixte (OCDE, 2019<sup>[22]</sup>).

Pour adapter efficacement les modèles de financement mixte aux investissements liés à l'eau, il est nécessaire de bien comprendre les modèles économiques et les chaînes de valeur qui les sous-tendent. Ce mode de financement peut être utilisé à différents niveaux, par exemple celui de l'approvisionnement en eau ou du traitement, de l'utilisateur final en aval, ou de l'investisseur. Il doit, pour être efficace, prendre en compte les modèles économiques appliqués et les flux de recettes correspondants, ainsi que les points de vue des différentes parties prenantes (OCDE, 2019<sup>[22]</sup>).

Le même raisonnement est valable lorsque des fonds publics et des instruments de gestion des risques sont utilisés dans les économies avancées et émergentes pour attirer des bailleurs de fonds privés. C'est ce qui se passe notamment avec la politique de cohésion de l'Union européenne, ou plus généralement avec les financements publics. Les **États-Unis** possèdent une vaste expérience des modèles de financement du secteur de l'eau : ils ont notamment utilisé des fonds publics de roulement et, plus récemment, un mécanisme de prêt pour financer les infrastructures de l'eau de grande ampleur dans le cadre de la loi sur l'innovation et le financement des infrastructures de l'eau (Water Infrastructure Financing and Innovation Act, ou WIFIA). La **France** a quant à elle recours à des dispositifs de cofinancement pour ses services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement, ses infrastructures de protection contre les inondations et ses solutions fondées sur la nature : des institutions financières nationales comme la Caisse des dépôts et consignations s'associent avec les autorités locales et les agences de l'eau. Il convient de noter que dans certains pays (par exemple le **Mexique**), de tels dispositifs ne sont pas autorisés par les réglementations fiscales.

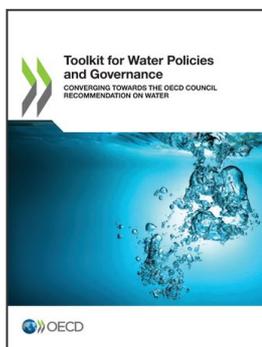
## Références

- Éditions OCDE, Paris, G. et H. Le Boëdec (2019), « Navigating pathways to reform water policies in agriculture », *Documents de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et les pêcheries*, n° 128, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/906cea2b-en>. [13]
- Gruère, G., C. Ashley et J. Cadilhon (2018), « Reforming water policies in agriculture: Lessons from past reforms », *Documents de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et les pêcheries*, n° 113, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1826beee-en>. [6]
- Henderson, B. et J. Lankoski (2019), « Evaluating the environmental impact of agricultural policies », *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, n° 130, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/add0f27c-en>. [12]
- OCDE (2020), *Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection: Challenges in EU Member States and Policy Options*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/6893cdac-en>. [1]
- OCDE (2020), « Nature-based solutions for adapting to water-related climate risks », *OECD Environment Policy Papers*, n° 21, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/2257873d-en>. [18]
- OCDE (2019), *Making Blended Finance Work for Water and Sanitation: Unlocking Commercial Finance for SDG 6*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5efc8950-en>. [22]
- OCDE (2019), *OECD Environmental Performance Reviews: Australia 2019*, Examens environnementaux de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264310452-en>. [20]
- OCDE (2019), *OECD Survey on the Implementation of the Recommendation on Water*. [10]
- OCDE (2019), *Pharmaceutical Residues in Freshwater: Hazards and Policy Responses*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/c936f42d-en>. [4]
- OCDE (2018), *Financing water: Investing in sustainable growth*, Éditions OCDE, <https://doi.org/10.1787/bf67ec4e-en>. [17]
- OCDE (2018), *Managing the Water-Energy-Land-Food Nexus in Korea: Policies and Governance Options*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264306523-en>. [9]
- OCDE (2018), *Mieux prévenir les inondations de la Seine en Île-de-France : Progrès réalisés et enjeux pour l'avenir*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264290082-fr>. [8]
- OCDE (2017), *Water Charges in Brazil: The Ways Forward*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264285712-en>. [11]
- OCDE (2015), *The Governance of Water Regulators*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264231092-en>. [21]
- OCDE (2015), *Water and Cities: Ensuring Sustainable Futures*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264230149-en>. [5]

- OCDE (2014), *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264102637-en>. [7]
- OCDE (2012), *Qualité de l'eau et agriculture: Un défi pour les politiques publiques*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264121119-fr>. [14]
- OCDE (2012), *Qualité de l'eau et agriculture: Un défi pour les politiques publiques*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264121119-fr>. [16]
- OCDE (2009), *Strategic Financial Planning for Water Supply and Sanitation: A report from the OECD Task Team on Sustainable Financing to Ensure Affordable Access to Water Supply and Sanitation*, Éditions OCDE, <https://www.oecd.org/env/resources/43949580.pdf>. [15]
- OCDE (s.d.), *Directives pour financer la gestion de la ressource en eau : La perspective de l'OCDE*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/g2g20ba6-fr>. [3]
- OCDE, FAO, IIASA (2020), *Towards a G20 Action Plan on Water. Background note to the G20 Saudi Presidency*. [19]
- OECD (2019), *Innovation, Agricultural Productivity and Sustainability in Japan*, OECD Food and Agricultural Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/92b8dff7-en>. [2]

## Notes

<sup>1</sup> [https://www.water.org.uk/wp-content/uploads/2018/11/WaterUK-WRLTPF\\_Final-Report\\_FINAL-PUBLISHED-min.pdf](https://www.water.org.uk/wp-content/uploads/2018/11/WaterUK-WRLTPF_Final-Report_FINAL-PUBLISHED-min.pdf)



Extrait de :

## Toolkit for Water Policies and Governance

Converging Towards the OECD Council Recommendation on Water

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/ed1a7936-en>

### Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2021), « Assurer des financements, des investissements et une tarification durables pour l'eau et les services de l'eau », dans *Toolkit for Water Policies and Governance : Converging Towards the OECD Council Recommendation on Water*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/c37a6a61-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici 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. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.