



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/AC.25/2004/5
12 novembre 2003

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

Forum régional sur l'application des
objectifs du développement durable
Genève, 15 et 16 janvier 2004
Points 6 et 7 de l'ordre du jour provisoire

**EAU ET ASSAINISSEMENT DANS LA RÉGION DE LA CEE: RÉSULTATS
OBTENUS EN CE QUI CONCERNE LES ASPECTS RÉGLEMENTAIRES,
LES MÉCANISMES INSTITUTIONNELS ET LA SURVEILLANCE DEPUIS
LA CONFÉRENCE DE RIO, TENDANCES ET PROBLÈMES RENCONTRÉS***

Document établi par un consultant et mis en forme par le secrétariat

Introduction

1. La présente étude est une communication soumise par la région de la CEE à la Commission du développement durable de l'ONU qui, à sa douzième session, examinera les progrès réalisés dans la mise en œuvre des activités au titre des domaines thématiques de l'eau, de l'assainissement et des établissements humains. Les divers chapitres ont pour objet de présenter, en suivant principalement le chapitre 18 d'Action 21, une analyse des résultats obtenus conformément aux engagements pris dans le Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21 (A/RES/S-19/2) et le Plan d'application de Johannesburg.

2. Aux fins du présent rapport, il s'est avéré nécessaire de regrouper certains pays (voir le tableau ci-après) et de généraliser les conclusions dégagées. Les groupements de pays sont fondamentalement les mêmes que ceux employés par l'Agence européenne pour l'environnement dans son rapport récent intitulé «L'environnement en Europe: troisième évaluation».

* Pour des raisons techniques, les chiffres et la bibliographie figurent dans le document ECE/AC.25/2004/5/Add.2.

RÉSUMÉ

3. Tous les continents, y compris l'Europe, connaissent des problèmes de pénurie d'eau, d'insalubrité de l'eau et d'insuffisance des systèmes d'évacuation des eaux usées et des déchets. À l'échelle mondiale, quelque 2,4 milliards de personnes n'ont pas accès à des services d'assainissement de base et 1,2 milliard, soit une personne sur cinq, sont dépourvues d'eau potable.

4. Tout comme les autres régions du monde, la région de la CEE est très hétérogène sur les plans économique, social et environnemental. Cependant, elle rencontre des problèmes qui lui sont propres s'agissant aussi bien des quantités d'eau que de la qualité de cette ressource:

a) En Europe, on estime que 120 millions de personnes, c'est-à-dire une personne sur sept, n'ont pas accès à l'eau potable et à des services d'assainissement suffisants, ce qui les rend vulnérables aux maladies liées à l'eau, comme le choléra, la dysenterie bacillaire, l'infection à E.coli, l'hépatite virale A et la typhoïde. Par conséquent, prévenir, combattre et faire reculer les maladies liées à l'eau grâce à la mise en oeuvre du Protocole sur l'eau et la santé de 1999 à la Convention de la CEE sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau) représente une tâche importante;

b) Trente et un pour cent de la population européenne vivent dans des pays qui connaissent de graves difficultés dans le secteur de l'eau, notamment en période de sécheresse et de faible débit. La surexploitation des sources d'eau potable et la surutilisation des eaux de surface à des fins d'irrigation, en particulier en Asie centrale, continuent d'avoir de graves répercussions pour l'environnement;

c) Un certain nombre de pays européens prélèvent au moins autant d'eau de surface qu'ils n'en produisent. Vingt pays européens dépendent des ressources en eau provenant de pays voisins: plus de 10 % de leurs eaux sont constitués à l'étranger. Soixante-quinze pour cent des ressources en eau de cinq pays ont leur source dans des pays situés en amont. L'utilisation rationnelle et équitable des eaux transfrontières (et le partage des ressources en eau entre les différents secteurs de l'économie nationale et entre les pays) soulève donc des problèmes particulièrement épineux;

d) Beaucoup de pays sont tributaires des eaux souterraines qui constituent leur principale source d'eau potable, ce qui a conduit à une surexploitation des eaux souterraines peu profondes et à des prélèvements excessifs dans les nappes aquifères profondes autour des villes. Près de 60 % des villes européennes comptant plus de 100 000 habitants (soit un total de 140 millions de personnes) sont maintenant alimentées en eau par prélèvement sur des ressources en eau souterraines surexploitées. Outre qu'il faut protéger les sources d'eau potable contre la pollution et la surutilisation, il s'agit aussi de mettre en oeuvre des mesures spécifiques supplémentaires de gestion de la demande et d'utilisation rationnelle de l'eau;

e) Les inondations, avec leur grave impact économique et social, menacent de nombreux pays de la CEE et sont devenues le «problème relatif aux quantités d'eau» le plus courant et le plus coûteux dans la région méditerranéenne ainsi que dans certaines parties de l'Europe occidentale et centrale et de l'Amérique du Nord. C'est un domaine dans lequel les pays occidentaux économiquement avancés de la région semblent rencontrer des problèmes de plus en plus aigus;

f) Les gouvernements ne sont pas tous parvenus à lutter contre le gaspillage d'eau. Dans certaines grandes villes d'Europe centrale et orientale, près de la moitié de l'eau potable qui quitte les stations d'épuration est perdue dans les canalisations. Quelques villes européennes ont même fait état de pertes allant de 70 à 80 %.

g) Eu égard au caractère transfrontière essentiel des eaux de la région de la CEE, les questions relatives à la gestion de l'eau et à l'assainissement pourraient devenir une source de différends entre les pays, d'où la nécessité de politiques nouvelles qui portent sur tous les domaines, soient respectueuses de l'environnement et impliquent une participation du grand public.

5. Les ressources en eau transfrontières jouent un rôle important dans l'ensemble de la région. L'éclatement de l'Union soviétique et d'autres États s'est traduit par la création de nouvelles frontières et de nouvelles ressources en eau transfrontières. La région compte à présent plusieurs centaines de masses d'eau transfrontières, notamment des cours d'eau, des lacs et des eaux souterraines. De nombreux bassins aboutissent à des mers fermées ou des lacs enclavés et la pollution transportée par les cours d'eau jusqu'aux mers et aux lacs exerce une profonde influence sur ces écosystèmes.

6. Les gouvernements des pays de la CEE sont parvenus à mettre en place un cadre environnemental régional original pour traiter des principaux aspects de la coopération transfrontière. Cinq conventions relatives à l'environnement et les protocoles qui s'y rapportent ont été élaborés sur les sujets suivants: la protection des eaux transfrontières; les accidents industriels; la lutte contre la pollution atmosphérique; l'évaluation de l'impact sur l'environnement; et l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice. En dehors de ces instruments qui ont force obligatoire, la coopération au titre du programme de la CEE relatif à l'eau a abouti essentiellement à l'élaboration de directives et de recommandations qui abordent l'ensemble des grandes questions traitées au chapitre 18 d'Action 21. À titre d'exemple, il y a lieu de citer les directives concernant l'approche écosystémique de la gestion de l'eau, les critères et objectifs en matière de qualité de l'eau, la surveillance et l'évaluation, la gestion des eaux souterraines, l'eau et l'agriculture, la gestion durable des inondations, la participation du public à la gestion de l'eau, le respect des instruments juridiques relatifs à l'eau et la sécurité industrielle.

7. L'action concertée et commune entreprise par la CEE et le Bureau régional de l'Europe de l'Organisation mondiale de la santé en vue de prévenir, combattre et réduire les maladies liées à l'eau ont conduit à l'élaboration du Protocole de 1999 sur l'eau et la santé. Avec l'adoption de ce Protocole, la coopération en matière de gestion de l'eau comprend à présent une composante sociale, étant donné que la gestion des ressources en eau devrait avoir pour but de relier le développement socioéconomique à la protection des écosystèmes naturels. Trois autres instruments contraignants, notamment le Protocole sur la responsabilité civile et l'indemnisation en cas de dommages causés par les effets transfrontières d'accidents industriels sur les eaux transfrontières, ont été adoptés lors de la Conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe» qui s'est tenue à Kiev en mai 2003. Tous ces instruments renforceront la coopération dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

8. La coopération qui s'est instaurée dans le cadre de la CEE illustre bien les tendances modernes dans le domaine de l'élaboration du droit international de l'environnement. Tout instrument, qu'il soit contraignant ou non, est établi par les gouvernements en collaboration avec les représentants du secteur privé, des ONG et des organisations et institutions internationales ou nationales. Ainsi, les parties prenantes, qui seront associées – d'une manière ou d'une autre – à la mise en œuvre de l'instrument et aux mesures qui seront prises pour le faire appliquer et veiller à ce qu'il soit respecté, ont déjà un rôle à jouer au stade de la rédaction de cet instrument.

9. Dans les années 90, une évolution s'est amorcée dans le sens d'une gestion plus intégrée des ressources en eau dans la région. La plupart des pays de la CEE ont révisé leur législation durant la décennie écoulée. Par conséquent, les principes «pollueur-payeur» et «utilisateur-payeur» sont maintenant fermement ancrés dans les législations, mais ils ne sont pas encore effectivement appliqués partout, en particulier dans la région de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale (EOCAC). À côté de l'adoption de nouvelles lois nationales, l'Union européenne a également procédé à une réforme de la législation communautaire sur l'eau. La Directive-cadre sur l'eau qu'elle a adoptée en 2000 élargit la portée de la protection des ressources en eau à toutes les masses d'eau qui appartiennent à la région de l'Union européenne et fixe des objectifs précis: toutes les ressources en eau devront avoir atteint un bon état général d'ici 2015.

10. Dans l'ensemble, l'adoption de dispositions législatives relatives à la gestion de l'eau a bien progressé, notamment dans les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, qui au milieu des années 90 ont commencé à transposer et mettre en œuvre la législation de l'Union européenne. Cependant, le processus de réforme de la réglementation est loin d'être achevé, en particulier dans les pays de l'EOCAC, et il a donné lieu à certaines lacunes et certaines contradictions entre les textes de loi, décrets et règlements nouveaux. La même remarque s'applique aux dispositions prises pour mettre en œuvre la législation et la réglementation et les faire respecter. Il convient également de prêter attention au renforcement des capacités dont disposent les institutions chargées de la gestion des bassins hydrographiques, notamment les organes communs dans le cas des eaux transfrontières, et au financement des services de gestion des ressources en eau.

11. Tous les pays d'Europe occidentale ont déjà réalisé l'objectif d'Action 21 consistant à mettre en place des services d'évaluation des ressources en eau opérationnels. Cependant, la plupart des pays manquent d'informations exploitables et utiles pour la formulation de politiques en ce qui concerne les ressources en eau, malgré les sommes considérables qui y ont été consacrées depuis de nombreuses années et le large volume de données brutes disponibles. Quelques autres pays, par exemple en Europe centrale et orientale, ont modifié leur système de surveillance des ressources en eau afin d'optimiser les avantages qu'ils en retirent par rapport à leur coût.

12. Le traitement des eaux usées industrielles et ménagères s'est sensiblement intensifié au cours des dernières décennies, ce qui s'est traduit par une amélioration de la qualité de l'eau des cours d'eau et des lacs, voire des mers. Dans certaines parties de l'Europe orientale, centrale et du Sud-Est, ainsi que dans l'EOCAC, la proportion des eaux usées qui fait l'objet d'un traitement est encore faible. En Amérique du Nord et dans de nombreux pays européens, l'accès à un système amélioré d'approvisionnement en eau (raccordements au réseau) et d'assainissement (égouts) est pratiquement généralisé. En Europe, le taux de couverture à cet

égard est plus élevé dans les zones urbaines que dans les zones rurales. Les pays de l'EOCAC rencontrent de graves problèmes en ce qui concerne la continuité du service, les coupures étant fréquentes dans certains pays. Dans la plupart des pays d'Asie centrale, les citoyens ont généralement accès à des systèmes améliorés d'approvisionnement en eau et d'assainissement, tandis que les habitants des zones rurales sont beaucoup moins bien desservis.

13. La qualité de l'eau potable demeure préoccupante dans l'ensemble de la région de la CEE, et, dans la région de l'EOCAC, on relève une pollution microbiologique importante des ressources en eau potable, à l'origine de maladies liées à l'eau. La salinisation de l'eau en Europe centrale est également préoccupante. En outre, plus de 10 % des citoyens de l'Union européenne sont potentiellement exposés à des taux de polluants microbiologiques et autres qui dépassent les concentrations maximales autorisées. Les problèmes les plus aigus se posent généralement à proximité des «foyers» de pollution résultant de diverses activités industrielles ou autres. En général, c'est dans certains pays de l'EOCAC que la situation est la plus grave, notamment en ce qui concerne la qualité de l'eau potable sur le plan microbiologique et en termes de substances toxiques.

14. En ce qui concerne l'eau et l'agriculture, la plupart des pays d'Europe occidentale ont mis sur pied des programmes agro-environnementaux qui associent diverses approches mettant en jeu la technologie, la sensibilisation, la participation communautaire, le partage des coûts et la réglementation dans le but de limiter l'utilisation d'engrais et de produits chimiques dans l'agriculture, et de réduire au minimum le lessivage de résidus qui aboutissent dans les ressources en eau naturelles. Certains de ces programmes ont donné des résultats très satisfaisants, mais ils sont souvent difficiles à gérer et à mettre en application. Des progrès ont également été réalisés en attribuant aux consommateurs un rôle plus important dans la gestion des ressources en eau. Dans certains pays, la responsabilité de la gestion, voire, parfois, la propriété des systèmes d'irrigation communautaires a été transférée des organismes publics aux associations de consommateurs d'eau, ou est en train de l'être.

15. La plupart des pays membres de l'Union européenne et des pays candidats à l'adhésion ont atteint les objectifs d'Action 21 dans le domaine de l'eau et du développement urbain durable: a) tous les citoyens disposent d'au moins 40 litres d'eau salubre par jour et au moins 75 % d'entre eux bénéficient de services collectifs d'assainissement à leur domicile ou au voisinage de celui-ci; b) les normes de rejets fixées pour les effluents municipaux et industriels sont appliquées; et c) au moins 75 % des déchets solides produits dans les zones urbaines sont gérés d'une manière inoffensive pour l'environnement.

16. Bien que l'urbanisation ait progressé, la consommation d'eau a diminué dans la plupart des pays d'Europe occidentale durant la décennie écoulée parce que les services urbains d'approvisionnement en eau ont privilégié les économies d'eau, l'augmentation du nombre de compteurs et l'application d'instruments économiques. Dans d'autres parties de la région de la CEE, par exemple en Europe du Sud-Est, la consommation d'eau dans les zones urbaines a continué d'augmenter car un plus grand nombre de logements sont désormais raccordés au réseau et les populations adoptent un mode de vie s'accompagnant d'une consommation d'eau accrue. Dans les pays candidats à l'adhésion et les pays de l'EOCAC, la consommation d'eau en zone urbaine a diminué depuis 1990 essentiellement parce que les grandes industries consommatrices d'eau ont fermé leurs portes et parce que les subventions à la consommation d'eau ont progressivement été supprimées.

17. Les services urbains de distribution d'eau ont installé des compteurs chez les consommateurs finals dans la plupart des pays occidentaux, un moyen qui s'est avéré efficace pour réduire la consommation d'eau. Ce n'est que tout dernièrement que les compteurs ont été introduits dans les pays d'Europe centrale et orientale et dans la région de l'EOCAC. Les pertes d'eau, qui dans de nombreux cas sont un indicateur de l'efficacité d'un service de distribution, sont faibles dans la majorité des pays d'Europe occidentale et élevées dans la plupart des pays de la région de l'EOCAC et dans quelques pays d'Europe centrale et orientale.

18. Par rapport à d'autres régions du monde, bon nombre de pays de la région de la CEE semblent être déjà assez avancés du point de vue de l'introduction d'instruments économiques tels que les redevances et amendes perçues sur l'eau, les impôts liés à l'eau, l'octroi de subventions relatives à l'eau par l'intermédiaire des fonds pour l'environnement, et les instruments volontaires. Les systèmes de gestion de l'environnement applicables aux entreprises ont conduit à une réduction de la consommation d'eau et des émissions des industries et les partenariats entre le secteur public et le secteur privé à une amélioration de l'efficacité des services d'approvisionnement. En outre, le principe de l'utilisation des meilleures technologies disponibles a été largement mis en pratique et a contribué à des réductions de la consommation d'eau et à une amélioration de la qualité de l'eau. Cependant, il n'en va pas encore ainsi dans les pays de l'EOCAC ni dans les pays des Balkans.

19. S'agissant des réformes économiques du secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, l'une des principales raisons du déclin continu de la qualité des services d'approvisionnement dans la région de l'EOCAC est le manque chronique de ressources financières dans ce secteur. En particulier, les recettes des services en question sont généralement insuffisantes même pour financer les coûts essentiels d'exploitation et d'entretien, en grande partie à cause des tarifs très bas pratiqués dans le domaine de la distribution d'eau.

20. S'agissant de l'impact social des réformes dans le secteur de l'eau, il est évident que l'augmentation du prix de l'eau, qui est d'une importance cruciale, mettra les catégories les plus pauvres de la population dans une situation difficile. Pour faire accepter la réforme du secteur de l'eau par la population, il est donc essentiel de prêter suffisamment attention à ce problème et de prendre les mesures qui s'imposent pour protéger les personnes de condition modeste.

21. La coopération et coordination générales dans le secteur de l'eau pour les sous-régions de l'Europe centrale et orientale et de l'EOCAC se sont améliorées au cours de la décennie écoulée. Dans le cadre du processus «Un environnement pour l'Europe», le Programme d'action pour l'environnement et une équipe spéciale de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui a été chargée d'en appuyer la mise en œuvre, ont aidé les pays d'Europe centrale et orientale à procéder à une réforme du secteur de l'eau. Les centres régionaux pour l'environnement ont facilité le dialogue, la constitution de réseaux et la coopération régionale dans le domaine de l'environnement essentiellement dans le but de faire participer la société civile au processus de transition.

22. L'Union européenne et les donateurs bilatéraux ainsi que les institutions financières internationales ont entrepris des programmes d'aide à l'investissement et au développement de grande envergure au cours de la décennie écoulée, initialement en faveur de l'Europe centrale et orientale puis, également, au profit de l'Europe du Sud-Est et de l'EOCAC. Ces investissements dans le secteur de l'eau ont joué un rôle catalyseur important en entraînant des investissements

nationaux encore plus substantiels. Sur l'ensemble de la période allant de 1996 à 2001, l'aide extérieure pour le secteur de l'environnement a atteint 0,1 à 0,9 % du PIB dans les pays bénéficiaires. Il a été estimé que les pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion à l'Union européenne ont financé eux-mêmes entre 90 et 95 % du total des investissements consacrés à l'environnement.

23. La sensibilisation du public aux problèmes d'environnement, la pression exercée par le public pour qu'une solution soit apportée à ces problèmes et la participation du public au processus décisionnel ont été essentielles pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques efficaces en matière d'environnement en Europe occidentale. Ces facteurs ont été des éléments moteurs en Europe occidentale, de même qu'en Europe centrale et orientale, où le cadre de la participation du public au processus décisionnel dans le domaine de l'environnement s'est amélioré (notamment grâce à l'adoption de la Convention et de la Déclaration d'Aarhus). Les conditions de la participation du public au processus décisionnel sont encore difficiles dans les pays de l'EOCAC. Si cette participation semble bien établie au niveau local, elle n'est pas encore devenue pratique courante aux niveaux infranational, national et transfrontière.

I. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EAU DANS LA RÉGION

24. La région de la CEE est très hétérogène sur les plans économique, social et environnemental, et se heurte à des problèmes très spécifiques tant sur le plan quantitatif que qualitatif dans le domaine de l'eau.

25. Les ressources en eau sont inégalement distribuées dans la région. Certains pays prélèvent au moins autant d'eau qu'ils n'en produisent (c'est le cas par exemple de la Belgique, de la Hongrie, des Pays-Bas et de la République de Moldova). Des problèmes de disponibilité d'eau se posent sur le pourtour de la Méditerranée, dans le bassin de la mer d'Aral en Asie centrale et dans certaines parties des États-Unis. En de nombreux endroits, les ressources en eau sont menacées par toute une gamme d'activités humaines et les prélèvements excessifs d'eau demeurent un grave problème dans la région, en particulier dans les zones côtières et les îles.

26. Les ressources en eau transfrontières jouent un rôle important dans l'ensemble de la région. Vingt pays d'Europe dépendent de l'eau provenant des pays voisins; ils reçoivent plus de 10 % de leurs ressources en eau des autres pays riverains, tandis que cinq d'entre eux dépendent, pour plus de 75 %, des apports en eau provenant de pays situés en amont (Hongrie, Luxembourg, Pays-Bas, République de Moldova et Roumanie).

27. L'éclatement de l'Union soviétique et d'autres États a créé des nouvelles frontières et des nouvelles ressources en eau transfrontières. La région compte à présent environ 150 grands cours d'eau transfrontières qui forment ou traversent les frontières entre deux pays ou plus, quelque 25 grands lacs transfrontières et internationaux et environ 100 aquifères transfrontières. Un grand nombre de bassins hydrographiques aboutissent à des mers fermées ou à des lacs enclavés et la pollution transportée par les cours d'eau vers les mers et les lacs exerce une profonde influence sur ces écosystèmes.

28. Les difficultés rencontrées dans le domaine de l'eau et la consommation d'eau par secteur varient aussi sensiblement à l'intérieur de la région. Dans la région de la CEE en moyenne, 42 % des prélèvements d'eau totaux sont destinés à l'agriculture, 40 % à l'industrie (près de la

moitié pour la production d'énergie) et 18 % à la consommation urbaine. L'agriculture absorbe entre 50 et 70 % des prélèvements d'eau totaux dans le sud-est de l'Europe, en Europe orientale, dans le Caucase et en Asie centrale (EOCAC) ainsi que dans certaines parties des États-Unis. L'utilisation de l'eau pour le refroidissement dans la production d'électricité est l'usage qui occupe la première place en Europe centrale. L'intensification de l'urbanisation et l'augmentation de la croissance démographique ont entraîné une hausse de la consommation d'eau urbaine. Les prélèvements totaux d'eau ont diminué ou se sont stabilisés durant la décennie écoulée dans la plus grande partie de la région. Toutefois, l'utilisation des eaux souterraines ne s'est pas ralentie autant car cette source est de plus en plus utilisée pour l'approvisionnement public en eau.

29. Dans la région de la CEE, les grands programmes de développement, notamment ceux concernant les centrales hydroélectriques, la navigation, le drainage et l'irrigation, ont reposé sur l'exploitation ou la dérivation de ressources en eau. Ce développement de l'infrastructure a été et demeure très important pour le développement économique. Toutefois, il a aussi entraîné des effets néfastes sur l'environnement imputables au faible niveau d'eau et il est également à l'origine de graves préjudices causés à l'économie et à l'environnement par les inondations.

30. L'accès à l'eau potable et à l'assainissement demeure un sujet de profonde préoccupation dans l'ensemble de la région. Selon les estimations, 120 millions de personnes, c'est-à-dire un Européen sur sept, n'ont pas accès à l'eau potable et à des services d'assainissement suffisants. La pollution microbiologique des sources d'eau de boisson est considérable dans les pays de l'EOCAC, tandis que la salinisation est inquiétante en Europe centrale. Les maladies liées à l'eau, comme le choléra, la dysenterie, l'infection à E.coli, l'hépatite virale A et la typhoïde, sont signalées dans la région.

31. Le traitement des eaux usées industrielles et ménagères s'est sensiblement développé au cours des dernières décennies, ce qui a permis d'améliorer la qualité de l'eau des cours d'eau et des lacs, et même des mers. Dans certaines régions de l'Europe orientale, de l'Europe centrale et du sud-est de l'Europe ainsi que dans les pays de l'EOCAC, la proportion des eaux usées faisant l'objet d'un traitement reste faible. Les émissions de métaux lourds et de certains produits chimiques dangereux ont été réduites; cependant, bon nombre de produits chimiques dangereux sont encore rejetés dans les eaux de surface sans qu'il existe aucune réglementation en la matière. Dans de nombreuses parties de la région, en particulier en Europe occidentale et centrale, les eaux souterraines sont polluées par les nitrates et les pesticides, et l'eau potable provenant des nappes aquifères superficielles ne satisfait pas toujours aux critères de qualité.

De manière générale, la qualité de l'eau dans la région s'est améliorée durant la décennie écoulée. Cependant, les informations sur l'état de l'environnement qui ont fait surface après l'éclatement de l'Union soviétique ont révélé l'existence de graves problèmes relatifs à la fois à la qualité de l'eau et aux quantités d'eau en Europe centrale et orientale et, en particulier, dans les pays de l'EOCAC. Des améliorations ont été constatées en Europe centrale et orientale durant la deuxième moitié de la décennie écoulée. En revanche, la sous-région de l'EOCAC a enregistré un recul dans le secteur de l'eau, en raison par exemple, du déclin économique survenu dans les années 90, et elle est confrontée à d'immenses défis dans le cadre de la phase actuelle de reprise économique.

II. PROBLÈMES D'ORDRE MONDIAL – RÉPONSES RÉGIONALES

32. Les débats internationaux sur les politiques et la gestion dans le domaine de l'eau ont suscité des préoccupations au niveau mondial en ce qui concerne les tendances en matière de qualité de l'eau et de quantités d'eau ainsi que leurs incidences sur le développement et la réduction de la pauvreté.

33. La Conférence des Nations Unies sur l'eau tenue en 1977 a fait apparaître que l'on avait accordé relativement peu d'attention aux mesures des ressources en eau et que les données avaient été gravement négligées. La Déclaration de Dublin sur l'eau dans la perspective d'un développement durable en date de 1992 a apporté une contribution importante aux travaux de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992 (Conférence de Rio). Les principes directeurs de Dublin ont été pris en considération dans la rédaction du chapitre 18 d'Action 21 consacré à l'eau douce. Le Sommet mondial pour le développement durable de 2002 a appelé l'attention sur le secteur de l'eau et a fixé des objectifs assortis de délais précis en ce qui concerne l'approvisionnement en eau, l'assainissement, et des plans intégrés de gestion et d'utilisation rationnelle des ressources en eau.

34. Depuis la Conférence de Rio, la Commission du développement durable a accordé une importance croissante aux questions relatives à l'eau douce, telles que la promotion de méthodes plus intégrées de gestion de l'eau, les mesures de protection des écosystèmes, les besoins des pauvres et l'instauration de meilleures conditions de gouvernance, notamment les moyens de faire participer plus efficacement le public aux processus décisionnels.

La plupart des pays d'Europe occidentale et d'Europe centrale et orientale ont établi des rapports nationaux sur les progrès qu'ils ont accomplis depuis la Conférence de Rio. Au cours de la deuxième moitié de la décennie écoulée, les pays de l'EOCAC ont également pris une part plus active aux processus mondiaux de développement durable.

À l'intérieur de la région, plusieurs facteurs ont joué un rôle important dans les efforts consentis en faveur d'un développement plus durable dans le secteur de l'eau, les plus remarquables étant le processus de transition engagé après l'éclatement de l'Union soviétique et la candidature à l'adhésion à l'Union européenne (UE) des pays d'Europe centrale et orientale. L'élaboration d'accords multilatéraux relatifs à l'environnement a également joué un rôle significatif dans l'harmonisation des politiques de l'environnement et de l'eau dans l'ensemble de la région, tout comme le processus «Un environnement pour l'Europe» qui a renforcé la coopération tendant à protéger et à améliorer l'état de l'environnement et a contribué à la définition de stratégies à long terme pour la région.

A. Processus d'adhésion

35. En 2004, 10 pays d'Europe centrale et orientale deviendront membres de l'Union européenne élargie et d'autres pays encore ont demandé à faire partie de l'Union européenne (voir le tableau ci-après).

36. La gestion de l'environnement est un domaine dans lequel la législation de l'UE s'est largement développée. Pour de nombreux États membres de l'Union européenne, entre 70 et

80 % des lois nationales découlent directement de la législation communautaire. En particulier, le processus d'adhésion a été un élément moteur essentiel de la réforme juridique et institutionnelle du secteur de l'eau et de l'augmentation des investissements consacrés aux infrastructures d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées. Il y a lieu d'escompter qu'un volume substantiel de ressources financières de l'Union européenne sera alloué aux nouveaux membres pour leur permettre de moderniser leurs infrastructures dans le domaine de l'eau sur l'ensemble de la prochaine décennie.

B. Accords multilatéraux relatifs à l'environnement

37. La Réunion sur la protection de l'environnement (Sofia, 1989), organisée sous les auspices de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, ainsi que le processus préparatoire de la Conférence de Rio sont à l'origine de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau) de la CEE, qui a été adoptée en 1992 et est entrée en vigueur en 1996. Au 1^{er} novembre 2003, la Convention avait été ratifiée par la Communauté européenne et 34 pays, y compris la plupart des pays d'Europe centrale et orientale et la moitié des pays de l'EOCAC. La Convention traite des besoins recensés au chapitre 18 d'Action 21 et aborde également la question de la coopération transfrontière qui revêt une grande importance dans la région de la CEE. Elle a aidé les pays de la région à conclure des accords relatifs aux bassins hydrographiques et à mettre sur pied des programmes communs de surveillance et d'évaluation; et elle a offert une base pour des consultations sur des questions problématiques, l'échange d'informations entre les pays riverains et l'information du public. La Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation en date de 1997 a eu un moins grand impact dans la région et n'a, par exemple, été signée ni ratifiée par aucun des pays de l'EOCAC.

La plupart des accords négociés depuis l'éclatement de l'Union soviétique, eu égard à la création de nouvelles masses d'eau transfrontière, sont calqués sur le modèle de la Convention sur l'eau de la CEE.

Comme indiqué dans son préambule, l'un des objectifs précis de la Directive-cadre sur l'eau de l'Union européenne consiste à contribuer à la mise en œuvre des obligations contractées par l'Union européenne en vertu des conventions internationales sur la protection et la gestion de l'eau, notamment la Convention sur l'eau de la CEE.

38. Au nombre des accords (les titres indiqués sont les titres abrégés de ces instruments) qui découlent de la Convention sur l'eau de la CEE et qui ont conduit à la mise en place d'organes communs, on peut citer par exemple l'accord de 1992 entre la Fédération de Russie et le Kazakhstan concernant l'utilisation et la protection communes des eaux transfrontières; l'accord de 1992 entre la Fédération de Russie et l'Ukraine concernant l'utilisation et la protection communes des eaux transfrontières; la Convention de 1994 sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube; et l'accord de 1997 entre l'Estonie et la Fédération de Russie sur la protection et l'utilisation rationnelle des eaux transfrontières. L'accord de 1992 signé entre le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan qui porte sur la coopération pour la gestion concertée de l'utilisation et de la protection des ressources en eau provenant des sources communes à plusieurs États constitue un autre exemple d'instrument

en vertu duquel a été créé un organe commun, en l'occurrence la commission interétatique de coordination dans le secteur de l'eau pour l'Asie centrale.

39. La Conférence de Rio est également à l'origine de la Convention de la CEE sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus).

Encadré 1: La Convention d'Aarhus – Une réussite exemplaire

La Convention s'inspire en le développant du principe 10 de la Déclaration de Rio. Il s'agit d'un accord environnemental d'un genre nouveau. Il met en relation les droits relatifs à l'environnement et les droits de l'homme et fait valoir que le développement durable ne peut être instauré qu'avec la participation de toutes les parties prenantes. La Convention aborde aussi des aspects tels que l'obligation qu'ont les autorités de rendre des comptes, la transparence de leurs décisions et leur capacité à répondre aux attentes de la population pour toutes les questions clefs relatives à la gestion de l'eau. La Conférence d'Aarhus a été adoptée en 1998, elle est entrée en vigueur en 2001 et bon nombre de Parties l'ont déjà ratifiée (26 au 1^{er} novembre 2003). La Convention a eu un impact considérable sur la participation du public et l'amélioration de la gouvernance dans la région de l'Europe centrale et orientale, et la sous-région de l'EOCAC, où 20 pays l'avaient déjà ratifiée à la date du 1^{er} novembre 2003.

Source: /26/

40. Grâce à un effort commun des États membres de la CEE, de la CEE elle-même et du Bureau régional de l'Europe de l'Organisation mondiale de la santé, le Protocole sur l'eau et la santé se rapportant à la Convention sur l'eau de la CEE a été adopté à Londres en 1999 et devrait entrer en vigueur d'ici 2004. Le Protocole, dont la CEE et le Bureau régional de l'Europe de l'OMS assurent conjointement le secrétariat, prend en considération le lien important entre l'eau et la santé publique, et prône la distribution et la gestion durables de l'eau dans les villes et les zones rurales. Il porte également sur la remise en état des infrastructures défectueuses, les moyens de minimiser les incidences des activités humaines sur la santé et l'environnement aquatique, ainsi que les instruments permettant de renforcer les capacités et d'entreprendre des programmes pilotes. Le Protocole est même ouvert à la ratification de pays qui ne sont pas Parties à la Convention à laquelle il se rapporte.

41. Les effets transfrontières des accidents industriels constituent un autre domaine dans lequel l'harmonisation des politiques s'est avérée essentielle. La Convention de la CEE sur les effets transfrontières des accidents industriels a été adoptée en 1992 et est entrée en vigueur en 2000. L'importance de la prévention des accidents industriels, de la préparation à ces accidents et de l'intervention a été illustrée par l'accident industriel survenu à Baia Mare (Roumanie), en janvier 2000, qui a eu un impact majeur sur les pays situés en aval. Les enseignements qui en ont été tirés sont notamment les suivants: a) la pollution accidentelle de l'eau peut avoir des effets d'une ampleur considérable en aval; b) des mesures de sécurité devraient être introduites dans les installations dangereuses; et c) les instruments existants en matière de responsabilité civile n'étaient pas suffisamment précis pour s'appliquer à ce genre d'accident (voir l'encadré 2).

42. L'introduction de procédures nationales d'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) dans de nombreux pays de la CEE remonte au début de 1990. Cependant, ces procédures n'étaient pas universelles ni compatibles les unes avec les autres et ne pouvaient pas gérer les impacts sur l'environnement de nature transfrontière. En 1991, la Convention de la CEE sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention sur l'EIE) a été adoptée et elle est entrée en vigueur en 1997. La Convention a contribué dans une large mesure à l'harmonisation de l'EIE aux niveaux national et international.

Encadré 2: Nouveaux instruments juridiquement contraignants

À la cinquième Conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe» tenue à Kiev en mai 2003, trois nouveaux protocoles aux conventions de la CEE susmentionnées, inspirés par les derniers événements internationaux, ont été adoptés.

La Convention sur l'EIE s'applique non seulement au niveau des projets mais aussi aux politiques, plans et programmes. Pour renforcer l'impact de la Convention à l'échelon des politiques stratégiques, le Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale se rapportant à cet instrument a été signé par 35 pays et la Communauté européenne. Il favorisera une intégration plus grande encore des considérations environnementales et sanitaires dans la prise de décisions stratégiques.

La responsabilité est l'une des questions importantes liées à la pollution transfrontière. À Kiev, 22 pays ont signé le nouveau Protocole sur la responsabilité civile et l'indemnisation en cas de dommages causés par les effets transfrontières d'accidents industriels sur les eaux transfrontières se rapportant à la Convention de la CEE sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux et à la Convention de la CEE sur les effets transfrontières des accidents industriels. Au 1^{er} novembre 2003, le Protocole comptait 23 signataires.

Trente-six pays et la Communauté européenne ont signé le nouveau Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants se rapportant à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus).

Source: /7/

C. Autres programmes de coopération dans la région de la CEE

43. La Conférence de Rio a appelé à la coopération régionale pour assurer de façon efficace le transfert de connaissances et favoriser l'harmonisation des politiques. Sous l'égide de la CEE, le processus «Un environnement pour l'Europe» a permis d'élaborer un cadre pour le développement de multiples stratégies et modalités de coopération importantes à des fins d'harmonisation. Des renseignements concernant l'environnement ont été collectés à l'échelle de la région et consignés dans des rapports sur l'état de l'environnement en Europe. La troisième évaluation a été publiée récemment et porte également sur les pays de l'EOCAC.

44. Les Programmes d'études de performance environnementale, réalisés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour ses pays membres et par la CEE pour les pays en transition, visent à évaluer les efforts consentis par les pays pour réduire la pollution, gérer leurs ressources naturelles, intégrer les préoccupations environnementales dans leurs politiques sectorielles et harmoniser leurs politiques. Grâce à ces outils, les ministres de l'environnement ont pu mettre au point des programmes d'action ciblés afin d'aider les pays en transition à faire face aux principales préoccupations environnementales, à atténuer les problèmes relatifs à l'eau, à harmoniser les politiques et à encourager la participation du grand public et des organisations non gouvernementales (ONG).

45. Des processus interdisciplinaires, faisant intervenir des secteurs étroitement liés tels que l'environnement, la santé, les transports, la foresterie et l'agriculture, ont également été mis en place dans la région.

46. En 1999, une approche coopérative régionale a été adoptée dans le cadre du Programme régional de remise en état de l'environnement de l'Europe du Sud-Est. Les priorités de ce programme sont les suivantes: a) développement des institutions et formulation de politiques; b) création d'une société respectueuse de l'environnement; c) aide d'urgence pour combattre les dommages de guerre; d) renforcement des mécanismes existants de coopération et élaboration de projets régionaux transfrontières; et e) soutien aux projets environnementaux à l'échelle locale et nationale. Une équipe spéciale regroupant des représentants des pays de l'Europe du Sud-Est, des donateurs, des organisations internationales et des ONG facilite la mise en œuvre de ce programme.

La mise en œuvre des déclarations et plans d'action de Rio et de Rio+5 a montré que les gouvernements n'avaient pas besoin d'agir de manière «juridiquement contraignante» sur tous les points. La plupart des gouvernements ont engagé des procédures nationales de planification telles que des plans d'action nationaux pour l'environnement et des plans d'action nationaux pour la santé environnementale afin d'encadrer et de soutenir le processus de mise en œuvre. Ils ont en outre élaboré des outils de gestion qui favorisent la mise en œuvre, tels que des directives de suivi, des objectifs en matière de qualité de l'eau, des systèmes d'indicateurs pour contribuer à informer le public et à faciliter les décisions de principe. Les directives élaborées au titre de la Convention sur l'eau de la CEE et les directives de l'OMS ont joué un rôle important dans ce contexte.

47. Au cours du Sommet mondial pour le développement durable, l'UE et les pays de l'EOCAC ont lancé un partenariat pour mettre en œuvre les aspects relatifs à l'eau du Plan d'application de Johannesburg, c'est-à-dire les objectifs à atteindre d'ici 2015 en matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement et l'objectif pour 2005 concernant les plans intégrés de gestion et d'utilisation rationnelle des ressources en eau. Ce partenariat a été adopté à Kiev, lors de la cinquième Conférence ministérielle, en tant qu'outil important pour atteindre les objectifs fixés au cours du Sommet mondial pour le développement durable ainsi que ceux de la Stratégie environnementale des pays de l'EOCAC, également adoptés à Kiev. Aider les pays de l'EOCAC à mettre en œuvre cette Stratégie constituera un défi majeur pour les pays occidentaux. Les pays d'Europe centrale et orientale peuvent également apporter leur contribution, par exemple, en faisant part de l'expérience qu'ils ont acquise au cours de la transition vers l'économie de marché et du processus d'adhésion à l'Union européenne.

Enfin, les pays de l'EOCAC eux-mêmes auront la lourde tâche de mettre en œuvre les politiques et les réformes institutionnelles qui s'imposent et de trouver, au niveau national, les fonds nécessaires pour assurer le maintien et l'exploitation d'une infrastructure hydraulique ainsi que les investissements requis.

III. PROGRÈS RÉALISÉS ET DIFFICULTÉS RENCONTRÉES CONCERNANT LES ASPECTS RÉGLEMENTAIRES, LES MÉCANISMES INSTITUTIONNELS ET LA SURVEILLANCE

48. En 2002, la région de la CEE avait déjà mis en œuvre ou travaillait déjà sur 11 domaines d'activité du chapitre 18 d'Action 21.

A. Aspects juridiques et réglementaires

Pour répondre à des préoccupations croissantes concernant principalement la qualité de l'eau, la plupart des pays de la CEE ont revu leur législation au cours des 10 dernières années. En conséquence, les principes «pollueur-payeur» et «utilisateur-payeur» sont désormais inscrits dans la législation de la quasi-totalité des pays de la région.

Des progrès importants ont été réalisés en terme de législation et de développement institutionnel pour ce qui est d'une gestion intégrée de l'eau. La plupart des pays ont révisé leur législation relative à l'eau et ont consacré des investissements considérables à l'infrastructure. Dans certains pays de la CEE où les autorités municipales ont un grand pouvoir, les problèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement ont été réglés de manière efficace au niveau local.

49. Aux États-Unis, la réforme des lois et réglementations dans le secteur de l'eau s'est traduite essentiellement par l'adoption de la loi sur l'eau salubre (Clean Water Act) et de la loi sur la prévention et la réduction de la pollution de l'eau (Water Pollution Prevention and Control Act) de 1993. Au Canada, la loi sur les ressources en eau et la politique fédérale relative aux eaux de 1987 constituent le cadre principal de la gestion des eaux et de l'assainissement. Ces deux pays insistent beaucoup sur la conservation de l'eau et ont élaboré des directives à l'intention des municipalités, des ménages et des industries concernant une utilisation efficace de l'eau et les économies d'eau. Au cours des 10 dernières années, les programmes relevant de la loi sur l'eau salubre sont passés d'une approche programme par programme, source par source, polluant par polluant, à des stratégies plus globales par bassin versant. Selon cette approche, une importance égale est accordée à la protection des eaux saines et à l'assainissement des eaux polluées.

50. En Europe, l'Union européenne procède actuellement à une refonte de sa législation relative à l'eau. Les pays de l'UE et les pays candidats à l'adhésion sont en train d'aligner les législations nationales et infranationales en la matière sur la Directive-cadre sur l'eau adoptée par l'Union en 2000. La Directive-cadre sur l'eau étend la protection des eaux à toutes les eaux (cours d'eau, lacs, eaux côtières et eaux souterraines) et définit des objectifs clairs: les eaux de l'Union européenne devront être «en bon état» d'ici à 2015 et l'utilisation de l'eau doit être durable dans toute l'Union. Cela suppose la mise en place d'une structure par bassin hydrographique qui fixera des objectifs environnementaux ambitieux, y compris en ce qui

concerne les eaux de surface. Même certains pays de l'EOCAC, en particulier ceux qui se trouvent à la périphérie de l'Union européenne élargie, insistent beaucoup sur l'adoption et le respect des prescriptions de la Directive-cadre. Celle-ci requiert une coopération transfrontière entre les pays, qui existe depuis longtemps déjà, par exemple, pour le bassin hydrographique du Rhin. En outre, elle prévoit la participation de toutes les parties prenantes, y compris des ONG et des collectivités locales, à la gestion de l'eau.

51. La Directive insiste en particulier sur les besoins en eau des écosystèmes et sur le fait qu'il faut tenir compte des besoins de l'environnement mais également de ceux des populations qui en dépendent. En vertu de la Directive-cadre, la gestion de l'eau, tant au niveau national qu'au niveau transfrontière, devrait se faire à l'échelon du bassin hydrographique. Cette notion est nouvelle pour certains États membres de l'Union qui géraient jusque-là leurs ressources en eau en fonction des frontières administratives et non à l'échelon des bassins hydrographiques. Les dispositions de la Directive sont complexes et d'une grande portée; une stratégie commune pour la période 2003-2015 a été élaborée afin que les pays de l'Union puissent transposer ces dispositions dans leur législation nationale.

52. La rédaction de nouvelles lois relatives à l'eau et des dispositions qui les accompagnent entre dans le cadre du processus global de réforme entrepris par tous les pays d'Europe centrale et orientale et les pays de l'EOCAC. Les réformes juridiques se sont souvent appuyées sur les nouvelles dispositions constitutionnelles qui consacrent le droit à un environnement sain et sans danger. Les lois relatives à l'environnement et aux ressources naturelles ont été parmi les premières à prévoir des dispositions favorables à une démocratie participative et aux principes de l'économie de marché ainsi qu'à un partage des responsabilités entre les autorités nationales, régionales et locales.

53. Dans l'ensemble, l'adoption d'une législation relative à la gestion de l'eau a bien progressé, en particulier dans les pays candidats à l'adhésion à l'UE qui, au milieu des années 90, ont commencé à transposer et à mettre en œuvre la législation de l'Union. Pour transposer l'ensemble des lois de l'Union, il a fallu amender la plupart des lois en vigueur et adopter plusieurs nouvelles lois tout en veillant à la mise en place des structures administratives et autres nécessaires pour mettre en œuvre et faire respecter les lois de l'Union au niveau national. Les pays candidats à l'adhésion sont également tenus de ratifier toutes les conventions internationales auxquelles l'UE est Partie.

54. L'UE a accepté que les 10 pays qui vont y adhérer en mai 2004 ne respectent pas les directives uniquement lorsque celles-ci exigent des investissements énormes en infrastructures, c'est-à-dire, pour le secteur de l'eau, la Directive sur l'eau potable et la Directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires. Des périodes de transition allant de 5 à 10 ans ont été accordées aux pays candidats à l'adhésion avant qu'ils n'aient à respecter ces directives.

55. Tous les pays de l'EOCAC ont révisé ou mis à jour leurs lois et règlements concernant l'eau au cours des 10 dernières années. L'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus et l'Ukraine ont élaboré de nouveaux codes/lois sur la gestion, l'utilisation et la conservation des ressources en eau. La Fédération de Russie, la Géorgie, le Kirghizistan et la République de Moldova ont déjà adopté des lois/codes de cette nature. Cette législation a considérablement progressé en réaction aux événements internationaux récents. Cependant, les réformes de la réglementation sont loin d'être complètes et des écarts et des contradictions sont apparus entre les lois, décrets, codes et

réglementations récemment adoptés. De nombreux documents réglementaires de l'ex-Union soviétique sont encore en vigueur. Par conséquent, on ne voit pas toujours clairement quelle réglementation s'applique dans un cas donné.

56. La région de la CEE a introduit progressivement des nouveaux instruments réglementaires au cours des années 90. Les normes d'émission ont été renforcées. Ces mesures ont en partie allégé la pression qui s'exerce sur l'environnement, en particulier pour ce qui est de certains polluants de l'eau. De nombreux pays d'Europe occidentale ont renforcé les liens entre les différents moyens d'action existants, en ont introduit de nouveaux et ont créé des programmes intégrés de gestion (voir l'encadré 3 sur les ensembles de moyens d'action).

Encadré 3: Ensembles de moyens d'action

En Europe occidentale, on s'efforce de plus en plus de mettre au point un ensemble cohérent de mécanismes d'intervention permettant d'exploiter les synergies afin d'atteindre les objectifs généraux, le plus économiquement possible, et d'éviter les conflits entre les grandes orientations:

- *Instruments réglementaires (réglementations contraignantes)*, y compris normes, autorisations, surveillance, autosurveillance et sanctions visant les sources existantes de pollution, ainsi qu'une *évaluation de l'impact sur l'environnement* pour les nouvelles sources;
- *Instruments économiques* (incitations fondées sur les mécanismes du marché) qui accroissent le coût d'un comportement préjudiciable et réduisent le coût d'un comportement bénéfique pour l'environnement. Les instruments utilisés comprennent les redevances/taxes de pollution, les taxes sur les produits et sur les ressources en eau et les aides de l'État telles que les subventions;
- *Règles relatives à la responsabilité*, notamment l'obligation pour les pollueurs de remettre les lieux en état ou de verser des indemnités en cas de dommages causés à l'environnement;
- *Approches volontaires*, de plus en plus appliquées par les industries. On peut citer en exemple les systèmes de gestion environnementale, tels que le Système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) ou la série 14000 de l'Organisation internationale de normalisation (ISO);
- *Instruments fondés sur l'information*, tels que diffusion de l'information, registres des pollueurs, écoétiquetage des produits et éducation et formation.

Source: /22/

57. Un rapport récent de l'OCDE conclut que l'efficacité en termes d'environnement des approches volontaires est souvent contestable et que leur efficacité économique est généralement faible. Les coûts administratifs et les coûts de transaction varient certes considérablement, mais il est clair que si les ressources consacrées à la préparation des approches

volontaires, à leur négociation et à leur application sont trop insuffisantes, leur impact environnemental sera probablement modeste. Le fait de combiner une approche volontaire avec l'imposition d'une taxe ou un système de permis négociable peut entraîner une augmentation très sensible des coûts administratifs et affaiblir l'intégrité environnementale des autres instruments.

58. En Europe occidentale, la demande de données relatives à l'eau et à l'environnement est forte. Les rapports sur l'état de l'environnement et sur les indicateurs nationaux et infranationaux sont largement utilisés par le public et par les décideurs. Les informations disponibles au niveau national sur la qualité de l'eau et les quantités d'eau sont progressivement publiées sur Internet et un certain nombre de fournisseurs de services publient des données concernant la qualité de l'eau et leurs performances.

59. Dans les pays de l'EOCAC, la demande d'information et l'accès à l'information sont encore très limités. Le processus de mise en œuvre de la Convention d'Aarhus a amélioré la situation, notamment grâce à la création d'un certain nombre de centres d'information sur l'environnement dans ces pays.

60. Il sera difficile pour les pays de l'EOCAC de mettre en œuvre la législation récemment adoptée. Dans bon nombre de ces pays, l'économie est en crise et le budget des pouvoirs publics diminue tandis que les services urbains d'approvisionnement en eau et les infrastructures liées à l'eau sont au bord de l'effondrement et que des investissements rapides s'imposent.

La Stratégie environnementale pour les pays de l'EOCAC adoptée récemment (mai 2003) porte principalement sur les problèmes rencontrés par ces pays, et l'Équipe spéciale du Programme d'action écologique (PAE) a établi un programme de travail aux fins de l'élaboration d'ensembles de mesures efficaces pour en faciliter la mise en œuvre. Les organismes des Nations Unies et d'autres institutions régionales appuieront la mise en œuvre de cette Stratégie.

Les accords récents de partenariat et de coopération conclus entre l'UE et les pays de l'EOCAC, le processus de stabilisation et d'association entre l'UE et les cinq pays de l'Europe du Sud-Est qui ne sont pas encore candidats à l'adhésion et les programmes d'aide qui y sont associés devraient aussi contribuer à la réforme et à l'harmonisation ou la convergence de la législation dans la partie européenne de la région de la CEE.

61. En Europe occidentale et dans certains pays d'Europe centrale et orientale, d'importants progrès ont été réalisés pour ce qui est de la mise en place de la législation et des institutions nécessaires à une gestion intégrée de l'eau. La pratique n'est cependant pas toujours conforme à l'esprit des lois adoptées. Dans certains pays, en particulier dans ceux qui sont candidats à l'adhésion, la capacité institutionnelle au niveau infranational (tant en termes de compétences techniques que de capacité de prélèvement fiscal) est parfois insuffisante pour mettre en œuvre de manière adéquate des politiques de gestion intégrée de l'eau.

B. Mécanismes institutionnels, y compris les organes communs¹

62. Les mécanismes institutionnels concernant la gestion de l'eau peuvent varier considérablement à l'intérieur de la région. Dans l'ensemble, les pays ont créé un organisme national chargé d'élaborer des politiques et des stratégies de coordination et planification au niveau national pour ce qui est des ressources en eau. Ces organismes sont aussi souvent chargés de la collecte et la diffusion des informations et peuvent avoir pour fonction de réglementer et surveiller l'action des organisations à un échelon inférieur.

63. Dans la plupart des pays, à l'exception d'une poignée d'entre eux en Asie centrale, l'eau est gérée au niveau infranational (provincial, par exemple) plutôt qu'au niveau national, les services d'approvisionnement en eau étant d'ordinaire gérés au niveau local. Ce niveau administratif infranational étant en général plus proche à la fois des ressources et des usagers, il lui incombe de gérer des questions telles que l'attribution des permis d'utilisation de l'eau et de rejet d'eaux usées, la facturation de l'eau, l'application des normes ou des conditions précisées dans les permis, la surveillance et l'évaluation des ressources en eau, le règlement des différends et les questions plus larges d'aménagement du territoire.

64. En ce qui concerne la coopération transfrontière en matière de gestion de l'eau, en 1995 la CEE a recensé 139 traités, accords, conventions, protocoles et autres arrangements juridiques en Europe et en Amérique du Nord. Des organes communs auxquels participent deux pays ou plus ont été établis pour bon nombre d'entre eux. Un rapport récent de la CEE intitulé «Transboundary water cooperation in the newly independent States» (Coopération transfrontière entre les nouveaux États indépendants concernant l'eau) énumérait 10 bassins hydrographiques importants qui ne sont pas encore couverts par des accords dans la région des pays de l'EOCAC ou par des accords entre les pays d'Europe centrale et orientale et les pays de l'EOCAC. Des progrès ont toutefois été réalisés: un accord a été conclu en mai 2003 concernant l'un de ces bassins hydrographiques, celui du Dniepr, et pour deux autres bassins, les négociations relatives à des accords multilatéraux en sont au stade final. Pour certains bassins subsidiaires du Danube, outre la Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube (1994), des accords spécifiques bilatéraux ou multilatéraux doivent encore être élaborés.

En 1999, une enquête réalisée auprès des pays de la CEE a montré que les organes communs établis au titre d'accords bilatéraux ou multilatéraux n'appliquaient pas encore toutes les dispositions pertinentes de la Convention sur l'eau de la CEE. Tous les organes communs appliquent le programme de surveillance prévu par la Convention; toutefois 25 % d'entre eux seulement ont mis en place un programme commun pour la réduction des incidences transfrontières et 20 % d'entre eux seulement servent de cadre pour l'échange d'informations sur les utilisations actuelles ou prévues de l'eau et les installations connexes susceptibles d'avoir un impact transfrontière. Il s'agira pour ces organes communs d'étendre leurs activités, notamment en mettant en place des programmes d'action concertés, en appliquant des procédures d'avertissement et d'alerte, en encourageant l'échange d'informations sur les meilleures techniques disponibles et en participant à des évaluations de l'impact sur l'environnement.

¹ Par organe commun on entend toute commission bilatérale ou multilatérale ou autre mécanisme institutionnel approprié de coopération entre les Parties riveraines.

65. Des organismes de gestion ont été mis en place pour de nombreux bassins hydrographiques nationaux et transfrontières dans la région de la CEE. La Directive-cadre sur l'eau et la Convention sur l'eau de la CEE encourageront davantage encore ce développement.

66. C'est donc le bassin hydrographique, et non les frontières administratives, qui constituera la base de la gestion de l'eau dans les années à venir – si ce n'est déjà le cas – tant dans les pays de l'UE que dans les pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion. Ce principe s'applique également à la moitié au moins des pays de l'EOCAC.

C. Surveillance et évaluation des ressources en eau

67. Action 21 avait déjà signalé que les pays n'étaient guère en mesure de prendre des décisions éclairées en matière d'environnement et de développement s'ils manquaient de données à cet effet, et ce programme avait recommandé à tous les pays de procéder à des études de faisabilité concernant la création de services d'évaluation des ressources en eau et de faire en sorte que de tels services soient pleinement opérationnels à plus long terme.

68. En Europe occidentale, tous les pays ont déjà atteint cet objectif. Cela ne signifie toutefois pas qu'ils disposent tous d'informations adéquates sur lesquelles fonder leurs évaluations des ressources en eau et la formulation de leurs politiques. Des informations exploitables et utiles pour la formulation de politiques, en particulier sur la qualité des eaux souterraines, sont rares dans la plupart des pays, malgré les sommes considérables qui y ont été consacrées depuis de nombreuses années et le large volume de données brutes disponibles. La mauvaise qualité des données imputable à un contrôle inadéquat de la qualité en est une des causes, une autre tient à la difficulté d'établir des relations quantitatives de cause à effet.

69. Les systèmes de surveillance existants ont essentiellement été conçus pour répondre à des questions relatives à la mobilisation de nouvelles ressources en eau et ne sont pas encore suffisamment axés sur la fourniture de renseignements concernant les ressources qui peuvent être dégagées grâce à une meilleure gestion de la demande (utilisation efficace de l'eau, qualité des effluents). Par conséquent, plusieurs pays d'Europe occidentale s'efforcent encore de mettre en place des systèmes d'information sur les ressources en eau capables de fournir en temps voulu des données fiables et utiles pour la formulation de politiques.

70. Dans de nombreux pays de l'EOCAC et dans l'Europe du Sud-Est, les réseaux de surveillance hydrométrique et de surveillance de la qualité de l'eau sont déficients. L'ex-Union soviétique avait un réseau de surveillance de l'eau relativement bon, mais après son éclatement et l'indépendance des pays de l'EOCAC, cette infrastructure a commencé à se dégrader lorsque ces États ont été touchés par la crise économique. Cela est vrai également de l'ex-Yougoslavie et des conflits ethniques dans les Balkans. Cette situation est imputable essentiellement au fait que les fonds publics sont insuffisants pour assurer l'entretien et le fonctionnement des réseaux existants.

71. Un autre problème est celui du syndrome «riche en données mais pauvre en information». De nombreux pays à économie planifiée collectaient et stockaient d'énormes quantités de données sur les ressources en eau, mais ne traduisaient pas ces données en informations utiles et pertinentes pour la formulation des politiques. Cette pratique, qui n'était pas rentable a été en partie abandonnée au cours des 10 dernières années parce que les fonds manquaient et que l'on

s'efforçait surtout d'utiliser au mieux les ressources humaines et financières en les consacrant à la surveillance de l'eau. La Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie et la Slovaquie ont révisé leurs systèmes de surveillance de l'eau et d'autres pays suivent leur exemple. Les Directives sur la surveillance et l'évaluation des cours d'eau, des eaux souterraines et des lacs transfrontières, élaborées en vertu de la Convention sur l'eau de la CEE, se sont avérées particulièrement intéressantes pour ces pays ainsi que pour les pays de l'EOCAC et notamment pour l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Fédération de Russie, la Géorgie, le Kazakhstan et l'Ukraine.

72. Dans de nombreux pays de cette région, la surveillance de l'environnement, les données comparables et les informations sur la qualité de l'eau et les quantités d'eau sont encore généralement insuffisantes. Les systèmes nationaux de surveillance des eaux de surface ne sont pas cohérents car ni les systèmes de communication des données ni les méthodes ne sont harmonisés.

73. Le Groupe de travail spécial de la surveillance de l'environnement de la CEE ainsi que les groupes de travail établis en vertu de la Convention sur l'eau ont constaté que, lorsqu'il s'agit de fournir des indicateurs environnementaux et des indicateurs pour le secteur de l'eau, les pays de l'EOCAC rencontrent de gros problèmes concernant les points suivants:

- Qualité des renseignements disponibles;
- Observations incomplètes;
- Les méthodes nationales d'observation, de mesure et de collecte des données de base ne sont pas conformes aux normes et prescriptions internationales, ce qui nuit à la comparabilité des renseignements entre les pays et à la participation de ces derniers au processus paneuropéen de partage des informations concernant l'environnement;
- Séries chronologiques limitées;
- Absence de données comparables.

74. Les indicateurs écologiques actuellement utilisés par les pays de cette région décrivent surtout l'état de l'environnement et les pressions qui s'exercent sur lui, mais n'accordent que peu de place à l'évaluation. Il reste beaucoup à faire pour rendre compte de l'état des eaux en appliquant dans sa totalité le modèle DPSIR (Élément moteur – Pression – État – Impact – Réaction).

75. Bien que certains progrès aient été accomplis dans la surveillance de la qualité de l'eau et des quantités d'eau, les rapports par pays montrent qu'il convient encore d'améliorer les choses. Ainsi, le Groupe de travail sur la surveillance de l'environnement de la CEE a recommandé entre autres aux pays de l'EOCAC de prendre les mesures suivantes:

- Harmoniser les définitions, les classifications et les protocoles de surveillance avec les normes internationales, en commençant par ceux créés en vertu des accords internationaux pertinents qui portent sur l'environnement;

- Dans les cas où les réseaux de surveillance originels se sont considérablement dégradés, entreprendre leur remise en état en faisant porter tout d'abord les activités de surveillance sur un petit nombre de polluants importants et de grandes sources de pollution, en se fondant sur l'inventaire des sources de pollution. Viser à mettre en place un réseau minimal de sites d'échantillonnage fixes pour surveiller les rejets provenant de ces sources dans l'atmosphère et les masses d'eau;
- Veiller à la continuité de la surveillance des paramètres «traditionnels» de l'évolution des tendances à long terme de l'environnement.

76. Un exemple de coopération internationale en matière de surveillance des eaux est le Programme de surveillance de la qualité de l'eau du Système mondial de surveillance continue de l'environnement (GEMS/Eau) qui relève du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Presque tous les pays d'Europe occidentale prennent part à ce système, alors que seuls trois pays (Hongrie, Lituanie et Pologne) d'Europe centrale et orientale y participent. La Fédération de Russie est le seul pays de l'EOCAC qui y participe.

Selon les rapports nationaux d'évaluation concernant la mise en œuvre d'Action 21, élaborés par les pays à l'occasion du Sommet mondial pour le développement durable, deux tiers des pays de la région de la CEE ont mis en œuvre les mesures concernant la surveillance de la qualité de l'eau douce préconisées par Action 21 ou ont progressé dans ce sens. Il n'y a apparemment pas de grandes différences dans le taux de mise en œuvre entre les différentes sous-régions de la CEE.

Tableau. Groupement des pays aux fins du présent rapport /9/

Groupe	Sous-groupe	Pays
Europe occidentale		Allemagne, Andorre, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Monaco, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Saint-Marin, Suède, Suisse, Royaume-Uni
	Pays de l'UE	Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède
Europe centrale et orientale		Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Estonie, ex-République yougoslave de Macédoine, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Roumanie, Serbie-et-Monténégro, Slovaquie, Slovénie, Turquie
	Pays candidats à l'adhésion à l'UE	Bulgarie, Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Turquie
	Pays des Balkans	Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine, Serbie-et-Monténégro
Pays méditerranéens		Albanie, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Croatie, Espagne, France, Grèce, Israël, Italie, Malte, Monaco, Portugal, Serbie-et-Monténégro, Slovénie, Turquie

Groupe	Sous-groupe	Pays
Europe orientale, Caucase et Asie centrale (EOCAC)		Arménie, Azerbaïdjan, Biélorus, Fédération de Russie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, République de Moldova, Ouzbékistan Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine
	Caucase	Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie
	Asie centrale	Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Tadjikistan, Turkménistan,
Amérique du Nord		Canada, États-Unies
