

Journée thématique du 3 octobre 1997 VALENCE (ESPAGNE)

"LE FINANCEMENT DES ORGANISMES DE BASSIN"

RECOMMANDATIONS

Une "Journée thématique sur le financement des Organismes de Bassin" a été organisée dans le cadre de l'Assemblée Générale du Réseau International des Organismes de Bassin qui s'est tenue à VALENCIA (Espagne) du 02 au 04 Octobre 1997, à l'invitation des Autorités espagnoles.

Cette "journée thématique" a été l'occasion pour les délégués des Organismes-Membres du RIOB d'entendre des exposés sur les expériences en cours dans leurs différents Pays et de débattre entre eux sur l'opportunité et l'efficacité des systèmes de financement adoptés ou envisagés et sur les modalités pratiques de leur mise en place.

A l'issue des présentations d'études de cas et des débats qui les ont suivi, les délégués ont adopté les recommandations suivantes, dont ils souhaitent une large diffusion auprès des Autorités des Pays intéressés ou impliqués dans une politique de gestion de l'eau par bassin versant et auprès des grandes Institutions de coopération bi et multilatérales, qui soutiennent des programmes de réformes administratives du secteur de l'eau allant dans ce sens.

I - Rappel de la pertinence des principes fondateurs du RIOB

Les travaux ont confirmé la pertinence des quatre principes qui fondent l'adhésion au Réseau International des Organismes de Bassin :

I.1 - gestion globale et intégrée de la ressource en eau visant à la prévention des risques naturels, à la satisfaction des besoins légitimes et rationnels des différentes catégories d'utilisateurs, à la lutte contre les pollutions de toutes natures, à la protection et à la restauration des écosystèmes et des espaces aquatiques;

I.2 - organisation de cette gestion à l'échelle cohérente des grands bassins versants et aquifères;

I.3 - participation à la prise de décision, à côté des Administrations gouvernementales compétentes, des Autorités territoriales concernées et des différentes catégories d'utilisateurs intéressés.

I.4 - mise en oeuvre de systèmes de financements appropriés, sur la base de l'application du principe "utilisateur-pollueur-payeur".

II - Une vision complète de l'ensemble des fonctions à assurer

Cette gestion globale et intégrée de la ressource suppose qu'un ensemble de fonctions soit assuré de façon complémentaire et cohérente en termes :

- d'administration générale, de sécurité et de police
- d'aménagements structurants

- d'équipements individuels et collectifs liés directement à l'utilisation de l'eau pour les différents besoins
- d'exploitation, de maintenance et de management
- de recherches et d'études
- de formation, éducation et de sensibilisation
- d'organisation des systèmes d'observation et d'information
- etc ...

C'est bien l'ensemble de ses fonctions qui doivent être organisées de façon pérenne et dont le financement en investissement et en fonctionnement doit être mobilisé et garanti quelles qu'en soient les modalités.

En général, seuls les coûts directs des services des eaux sont individualisés et donc visibles. Les coûts indirects, souvent couverts par les Pouvoirs Publics, sont ignorés ou sous-estimés, en tout cas rarement évalués complètement et rigoureusement; il en est souvent de même des frais d'exploitation, de maintenance et de gestion ...

Il est très important d'avoir une vision claire et complète de l'ensemble des coûts à assumer.

III - La transparence est nécessaire à la recherche du consensus et à la mobilisation de tous les partenaires impliqués

L'ensemble des fonctions n'est jamais assuré par un seul organisme et le cas le plus fréquent est celui de la coexistence, dans un même bassin, de compétences et d'initiatives nombreuses, tant individuelles que collectives, tant publiques que privées.

Un consensus doit être recherché.

Il est donc indispensable d'établir de façon claire, indiscutable et transparente :

le rôle et les compétences de chacun,

la situation de la ressource, tant en quantité qu'en qualité, en tout point géographique,

l'état des prélèvements et des rejets de chaque utilisateur,

l'estimation des dépenses à assumer et le suivi de l'efficacité des efforts réalisés en termes d'amélioration.

La mise en place de systèmes d'information modernes et performants, suivant les recommandations de l'Assemblée Générale du RIOB à Morelia (Mexique) en Mars 1996, constitue un préalable à la mobilisation de tous les partenaires et à la recherche de consensus.

IV - Il faut définir des règles et des objectifs à long terme et préciser les priorités pour les atteindre progressivement

Toute politique rationnelle de l'eau suppose une **réglementation**, des **procédures** et des **normes** qui définissent clairement le **cadre de droit** et les **devoirs** de chaque intervenant.

Les objectifs à atteindre et les moyens nécessaires de toute nature doivent être précisés dans des **schémas directeurs d'aménagement et de gestion**, donnant une visibilité à 15 ou 20 ans.

En effet, **cette politique doit être programmée à moyen terme**, compte tenu des délais de mobilisation des partenaires ainsi que d'étude et de réalisation des projets et, d'autre part, de la limitation générale des moyens financiers disponibles, qui ne permet pas de tout faire partout tout de suite.

L'élaboration de **Programmes Prioritaires d'Intervention successifs**, dont la durée réaliste peut être de cinq années, constitue l'instrument de la mise en oeuvre de cette programmation.

Il faut ainsi organiser dans la durée la progressivité des efforts demandés et des réalisations possibles.

V - "L'Etat providence" ne peut tout assumer et les financements publics classiques ont atteint leurs limites

Toutes les analyses convergent pour mettre en évidence, presque partout, l'impossibilité de faire face aux besoins du secteur par les moyens budgétaires publics traditionnels et donc sur **la nécessité de mettre en place des systèmes de financements reposant sur la participation et la solidarité des usagers.**

Faute d'une responsabilité unique, **il faut envisager des moyens spécifiques complémentaires ayant par ailleurs un effet démultiplicateur et créant une incitation à la limitation des gaspillages et à la dépollution des rejets.**

Les systèmes modernes de financement doivent être adaptés à la situation propre à chaque pays, mais peuvent en général s'articuler autour de :

de taxes administratives pour la délivrance des autorisations (frais d'acte) ou pour l'utilisation du domaine public (taxes d'extraction de granulats, taxes de concession des chutes hydroélectriques ou d'emprise d'ouvrages ou de réservoirs, taxes de transport fluvial ...).

d'amendes pénales pour non respects des règlements et des normes ou pour faute volontaire ou accidentelle ayant provoqué des dommages

d'une tarification industrielle et commerciale des services collectifs liés aux usages de l'eau

Elle consiste à faire payer aux consommateurs et usagers des services collectifs l'intégralité des coûts directs et, si possible, des coûts indirects, en investissement et fonctionnement des prestations qui lui sont fournies.

Ces services, qu'ils soient organisés par des organismes publics ou privés, doivent alors équilibrer leurs dépenses par des recettes venant de la tarification aux usagers calculées au prorata des prestations ou de la consommation (eau potable, eaux usées, eaux brutes industrielles, irrigation, etc ...).

La mise en place de systèmes de subventions, visant à limiter les coûts exceptionnellement élevés, et/ou de péréquation entre catégories d'usagers peuvent permettre de s'adapter à la diversité des situations rencontrées.

de redevances, qui sont des taxes parafiscales affectées qui permettent de financer des actions ou des équipements d'intérêt collectif, dont le coût ne peut pas être directement répercuté sur des usagers.

Il est souhaitable que l'assiette de telles redevances soit calculée au prorata des consommations et des pollutions de toute nature, de toutes les catégories d'utilisateurs de l'eau.

Elles visent à permettre le financement total ou partiel, mais incitatif, de Programmes d'Interventions Prioritaires (IV).

Des expériences réussies menées depuis plusieurs décennies montrent que l'ensemble de ses moyens financiers peut permettre, s'ils sont mis en oeuvre efficacement, de mobiliser les sommes considérables nécessaires à la modernisation du secteur de l'eau et à la préservation des ressources.

VI - Les redevances de bassin : moyens de financement et de mobilisation partenVerdanae

Sans exclure l'intérêt de systèmes de redevances nationales, justifiés par des obligations constitutionnelles ou permettant le financement d'une solidarité entre les villes et les campagnes ou entre bassins riches et pauvres, ou le financement de grands projets ou actions interbassins notamment, **des systèmes de redevances territoriales, organisés à l'échelle de circonscriptions de bassin, ont fait la preuve d'une grande efficacité.**

Dans les exemples "fonctionnels" existants, ce sont en général des "**Comités de Bassin**" qui fixent ou proposent les taux de ces redevances, dont la collecte et la réaffectation transitent par des "**Agences Financières de Bassin**", ayant le Statut d'Etablissement Publics Administratifs placés sous tutelle gouvernementale.

Ces "Agences Financières de Bassin jouent le rôle de véritables caisses de financement mutuels", alimentées par des contributions, négociées et même consenties par les usages intéressés, et dont les taux sont calculés pour couvrir les dépenses nécessaires prévues par des Programmes d'Intervention Prioritaires (PIP) pluriannuels.

Dans ce cas, il y a un juste retour, ou en tout cas un intérêt des parties contributives au paiement de la redevance : par exemple financements prélevés dans le bassin servant à aider la création d'ouvrages dans le bassin et même chez les usagers-payeurs eux-mêmes ..., donc il y a une relation de cause à effet directe entre le paiement et l'amélioration qu'il permet.

Un prélèvement minime (# 15 %) par rapport au coût direct des services des eaux, permet de mobiliser des sommes importantes pour réaliser de telles actions, qui jouent, en outre, un rôle démultiplicateur d'investissement.

Il y a transparence et corrélation directe entre un programme concret et les financements apportés ; la démarche est hautement responsabilisante et pédagogique et s'appuie sur les systèmes consensuels que sont les Comités de Bassin.

"Si vous voulez plus de résultats, il faut payer plus, si vous voulez payer moins, vous aurez moins de résultats ... à vous de décider !"

Pour les usagers du Bassin, il n'y a pas de "pertes en ligne" et ils sont certains que tout ce qu'ils paient leur revient intégralement.

Il est alors important d'afficher dès le début de ces nouvelles mesures, **le principe de l'universalité de la perception de la redevance sur tous les usages et sur toutes les pollutions**, quelle que soit leur importance, même minime, afin de ne pas accrédi-ter l'idée qu'il existerait un droit à polluer et pour ne pas instituer des inégalités de traitement.

Cependant, dans les phases qui peuvent être longues, de montée en puissance des systèmes, pour des raisons d'efficacité administratives ou d'acceptabilité générale, une "non-perception" des redevances peut être envisagée en dessous de certains seuils, s'il n'y a pas de risque de conséquences graves pour la préservation de la ressource.

Sur le moyen terme, **une progressivité est à organiser** pour étendre par étape le système à de plus en plus de paramètres, de plus en plus de catégories d'usagers, à des taux de plus en plus élevés et à des seuils de plus en plus bas ...

Des **modulations** peuvent être envisagées en fonction de la rareté de la ressource ou de la sensibilité des milieux récepteurs aux pollutions.

Cette progressivité peut être également organisée en fonction de critères techniques, comme l'installation de compteurs pour **mesurer les consommations** en commençant par les plus gros utilisateurs et pour passer de **systèmes d'évaluation forfaitaire** à des **mesures au réel** des pollutions rejetées.

Le coût très élevé des compteurs et des prélèvements et analyses exclue le plus souvent en effet et une mise en place systématique, à court terme immédiatement.

Il est toujours recommandé de ne pas vouloir théoriser les modalités à mettre en place, mais de rechercher des adaptations concrètes aux conditions locales, fonction aussi des possibilités d'organisation de systèmes administratifs de plus en plus complexes et performants et en tenant compte de l'indispensable facteur temps.