

« Side event » de l'UE, piloté par la France,
dans le cadre de revue sur l'eau de la CDD 13 durant la 16^{ème} CDD à New-York

« Investir dans la GIRE, ça rapporte ! Investing in IWRM, it pays back! »

Manque d'accès à l'eau et à l'énergie, pollution, gaspillage, destruction des écosystèmes : la situation dans beaucoup de pays est grave et risque de s'aggraver encore avec le changement climatique. Il est urgent d'agir et de mettre en œuvre une gestion globale, intégrée et cohérente des ressources en eau, qui réponde aux besoins légitimes des populations tout en étant respectueuse des écosystèmes aquatiques et des territoires, pour préserver l'avenir et l'héritage de l'humanité.

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement sur l'eau potable et l'assainissement ne pourront pas être atteints sans que des progrès significatifs soient accomplis simultanément pour introduire une Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE), organisée à l'échelle pertinente des bassins versants des fleuves, des lacs et des aquifères, qu'ils soient locaux, nationaux ou transfrontaliers.

Il y a dans le monde 263 fleuves ou lacs, dont 69 en Europe et 63 en Afrique, et plusieurs centaines d'aquifères (69 par exemple sur le continent américain), dont les bassins sont partagés entre au moins deux pays riverains ou parfois beaucoup plus (jusqu'à 18 dans le cas du Danube).

La gestion par bassin a connu un développement rapide dans de nombreux pays, qui en ont fait la base de leur législation nationale sur l'eau ou l'expérimentent dans des bassins pilotes nationaux ou transfrontaliers. Le Réseau International des Organismes de Bassin compte par exemple 185 membres ou observateurs dans 68 Pays.

L'expérience ainsi acquise permet aujourd'hui d'affirmer que la gestion intégrée des ressources en eau par bassin apporte un réel avantage de gouvernance, nécessaire pour répondre concrètement à la demande des populations pour les divers usages de l'eau : agriculture, eau potable, énergie, tourisme, aquaculture, navigation...

Pour être efficace et bénéficier à tous les usagers, la GIRE devra s'appuyer sur 6 grands principes :

1° La gestion des ressources en eau doit être organisée et débattue au niveau géographique où se posent les problèmes, c'est-à-dire à l'échelle des bassins versants, locaux, nationaux ou transfrontaliers, des fleuves, des lacs et des aquifères,

2) elle doit s'appuyer sur des systèmes intégrés d'information permettant de connaître les ressources et leurs usages, les pressions polluantes, les écosystèmes et leur fonctionnement, d'identifier les risques et de suivre les évolutions. Ces systèmes d'informations devront servir de base objective à la concertation, à la négociation, à la prise des décisions et à l'évaluation des actions entreprises, ainsi qu'à la coordination des financements des différents bailleurs de fonds,

3) elle doit reposer sur des plans de gestion, ou schémas directeurs, fixant les objectifs à atteindre à moyen et long terme et donnant une **vision commune de l'avenir**,

4) elle doit être assurée par la réalisation de programmes de mesures et d'investissements prioritaires pluriannuels successifs, en fonction des moyens financiers disponibles,

5) elle doit mobiliser de financements spécifiques, sur la base en particulier de l'application du principe " pollueur-payeur " et de systèmes " utilisateur-payeur ",

6) elle doit permettre la participation des autorités territoriales concernées, des représentants des différentes catégories d'usagers et associations de protection de la nature ou porteuses d'intérêts collectifs, à la prise des décisions, à côté des administrations gouvernementales compétentes, En effet, c'est cette participation qui assurera, dans la concertation, l'acceptabilité sociale et économique des décisions, en tenant compte des besoins réels, des dispositions à agir et des facultés contributives des acteurs de la vie sociale et économique. La décentralisation est la base de l'efficacité des politiques de l'eau.

Les cadres juridiques et institutionnels doivent permettre l'application de ces six principes.

Un cadre Juridique clair doit préciser dans chaque pays les droits et les devoirs, les niveaux possibles de décentralisation, les compétences institutionnelles des différents intervenants, ainsi que les procédures et les moyens indispensables à une bonne gouvernance de l'eau.

Il faut, également et tout particulièrement, prendre en compte la situation particulière partout dans le monde des fleuves, lacs et aquifères transfrontaliers.

La question du financement de la GIRE est primordiale :

Dans presque tous les pays l'eau, en tant que ressource naturelle, est considérée comme un "patrimoine commun", qui ne peut être approprié. Si presque partout, on ne paye pas la ressource en eau qui, en tant que "matière première naturelle," est gratuite, en revanche, sa gouvernance, sa mobilisation, son transport, son stockage ou son traitement, la protection des écosystèmes aquatiques ont un coût de gestion, d'investissement et de fonctionnement qui doit bien être payé.

Répondre à la diversité des demandes et organiser une gestion globale et intégrée des ressources et des milieux suppose que toute une série de fonctions soient assurées en permanence de façon complémentaire et cohérente sur l'ensemble des territoires des bassins versants. L'ensemble de ces fonctions n'est en général pas assuré par un seul organisme et le cas le plus fréquent est celui de la coexistence, sur un même territoire, de compétences et d'initiatives nombreuses, tant individuelles que collectives, tant publiques que privées.

L'ensemble de ces fonctions doit être organisé de façon pérenne et leur financement en gestion, en investissement et en fonctionnement, doit être mobilisé et garanti sur le long terme quelles qu'en soient les modalités.

Des besoins deux fois plus importants que les financements disponibles pour l'eau

On estime à environ 180 milliards de \$ par an sur au moins 25 ans les investissements indispensables pour renverser les tendances actuelles et faire face aux nombreux besoins en eau (eau potable et assainissement, navigation, hydro-énergie, irrigation, loisirs et tourisme, gestion des milieux...) dans les Pays émergents et en développement. Actuellement, les financements dans l'eau s'y élèvent à 80 milliards de \$ par an et c'est donc 100 milliards de \$ de plus par an qu'il faut trouver pendant les 25 prochaines années, au moins.

Ces investissements et les frais de gestion des services collectifs, d'exploitation et de maintenance des équipements ne pourront pas, le plus souvent, être couverts, en tout cas pas complètement, par les seuls budgets publics nationaux ou locaux traditionnels.

L'Aide publique au développement pourrait, au mieux, rester à son niveau de 10 à 15 % des investissements, ce qui supposerait plus que son doublement !

Comment mobiliser les financements complémentaires indispensables si l'on ne veut pas se trouver dans l'incapacité de faire face aux besoins ?

Avec environ de 1% du Produit Brut Mondial, soit près de US\$ 300 milliards par an, les montants payés chaque année par les divers usagers de l'eau pour sa consommation et son épuration sont déjà significatifs.

Bien qu'ils ne représentent que de l'ordre de 10 % à 15 % des volumes consommés, contre environ 70 % pour les utilisateurs agricoles, les consommateurs urbains assurent l'essentiel de ce financement. Les consommateurs des zones rurales et des quartiers défavorisés, des industries et de l'agriculture irriguée ne paient souvent que des prix ou des redevances faibles et, en tout cas, qui ne représentent à ce jour qu'une part minoritaire des coûts réels des services des eaux.

Dans beaucoup de pays, **les recettes venant des usagers des services ne suffisent donc pas à couvrir l'ensemble des coûts**, en particulier, ceux liés à l'amortissement des investissements et, si les frais de fonctionnement arrivent à être au moins partiellement couverts, il est encore rare que ce soit le cas des frais financiers d'amortissement et des provisions pour renouvellement, ce qui pose d'énormes problèmes de durabilité des investissements réalisés.

On met alors en avant **l'application des principes "utilisateur-pollueur-payeur"**, et le recouvrement des coûts qui, en rendant la contribution de chacun proportionnelle à ses usages ou aux dommages qu'il cause, est une approche crédible pour permettre de mobiliser ces énormes moyens financiers nécessaires, tout en créant les conditions d'incitation économique auprès des usagers pour réduire le gaspillage et les rejets polluants.

Quoi qu'il en soit, les Etats ne peuvent pas tout assumer et les financements publics classiques ont atteint leurs limites.

Un équilibre est à trouver en fonction des capacités contributives de chaque catégorie de consommateur, du coût économique de l'eau et des options de participation publique qu'il appartient à chaque Etat de retenir au titre de ce qu'il considère comme relevant de son domaine d'action.

Les investissements dans le secteur de l'eau sont très capitalistiques : la création de grands aménagements à l'échelle des bassins des fleuves, ou les transferts interbassins, les grandes adductions, les installations de traitement et d'épuration, ainsi que les réseaux de distribution, de drainage ou de collecte des eaux usées, correspondent à des besoins importants de financement de premier établissement qui devront être échelonnés et dont l'amortissement réaliste n'est envisageable que sur une très longue période de temps de plusieurs dizaines d'années.

En effet, **cette politique doit être programmée à moyen et long 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.

Les objectifs à atteindre et les moyens nécessaires de toute nature doivent être précisés dans des **schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux**, donnant une visibilité à 15 ou 20 ans. L'élaboration de **Programmes Prioritaires d'Intervention successifs, dont la durée réaliste peut être de quatre, cinq ou six années**, constitue l'instrument de la mise en œuvre de ces schémas directeurs.

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 des trois notions suivantes :

1 - Les taxes administratives :

On peut, aujourd'hui, distinguer deux grandes catégories :

1.a - Les taxes administratives générales pour la délivrance des autorisations réglementaires (frais d'acte) ou pour l'utilisation du domaine public (taxes d'extraction de granulats, concession des chutes hydroélectriques ou d'emprise d'ouvrages ou de réservoirs, de transport fluvial ...) ainsi que les **amendes pénales** pour non respects des règlements et des normes ou pour faute volontaire ou accidentelle ayant provoqué des dommages.

1.b - Une nouvelle « fiscalité écologique ». Plusieurs pays industrialisés, notamment en Europe, étudient ou expérimentent des systèmes de « **taxe générale sur les activités polluantes** », visant à orienter les pollueurs de toute nature vers des pratiques plus appropriées en jouant sur des mécanismes « d'internalisation des coûts externes ». Les produits polluants sont alors taxés directement à la production chez les industriels qui les fabriquent avec pour effet d'en augmenter le coût pour les acheteurs finaux qui en réduiront ainsi les quantités achetées ou qui utiliseront des produits de substitution moins chers et moins nocifs pour l'environnement.

La Directive Cadre Européenne sur l'eau propose aux Etats – membres d'instaurer des systèmes de rémunération des « services environnementaux » dans des bassins, en demandant d'estimer le coût des dommages causés à l'environnement par une activité donnée, ainsi que le coût des usages alternatifs de la ressource....

Il y a le cas de la CICOS, dont les pays concernés font payer une taxe de 1% sur les importations de pays tiers et l'affectent au fonctionnement de la Commission.

2 - Les redevances et taxes affectées :

2.a - Taxes parafiscales affectées, reposant sur le principe que « l'eau doit payer l'eau » et qui permettent de financer des actions ou des équipements d'intérêt commun, qui ne peuvent pas être assurés directement par les utilisateurs individuels ou par les services collectifs. **Ces redevances affectées sont perçues spécifiquement sur les usages de l'eau** (prélèvements d'eau brute pour la production hydroélectrique, le refroidissement des centrales thermiques ou pour l'industrie, l'irrigation ou l'adduction d'eau potable) et/ou sur les rejets d'eaux usées. **Leur produit transite par des circuits financiers spécifiques et individualisés** (donc qui ne sont pas globalisés dans les Budgets publics généraux centralisés) et revient totalement ou partiellement à l'amélioration du secteur de l'eau.

2.a -Systèmes nationaux, transitant par des "**Comptes Spéciaux du Trésor**" et dont les crédits sont réaffectés, soit directement à des grands projets ou programmes décidés de façon centralisée, soit, plus généralement, répartis sous forme d'enveloppes déconcentrées ou décentralisées, mises à la disposition des administrations territoriales, des collectivités locales ou des aménageurs publics locaux.

2.b -Systèmes territoriaux, organisés notamment à **l'échelle des circonscriptions de Bassin Versant** : dans ce cas tous les fonds collectés sur les usages ou la pollution de l'eau dans le bassin sont réaffectés à des projets pour améliorer la ressource ou les usages dans le bassin lui-même. Il transitent alors par le budget d'un organisme de bassin spécialisé.

Ce sont des instruments d'incitation économique et de solidarité.

3 - La 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 en fonctionnement, des prestations qui leur sont fournies, avec des modalités diverses de **tarification** (forfait, proportionnelle, péréquation quantitative, géographique ou sociale, etc...), avec ou non des **mécanismes compensateurs** externes (subventions, prise en charge directe par la collectivité publique d'ouvrages structurants, de coûts administratifs, etc ...).

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 ...), ce qui suppose de développer des dispositifs de comptage et de mesure.

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

L'hydro électricité finance assez fréquemment non seulement l'investissement et le fonctionnement d'ouvrages hydrauliques directement ou indirectement nécessaires à la production électrique, mais aussi des coûts généraux liés à l'amélioration des ressources en eau.

Une approche industrielle et commerciale des services des eaux est compatible avec des systèmes de péréquation permettant de moduler les efforts financiers entre différentes catégories d'utilisateurs si cela s'avère nécessaire, pour autant qu'elle s'effectue dans la transparence des coûts et des prix. Il existe des systèmes de :

- a) **Péréquation " territoriale "**, entre les services d'une même circonscription pour équilibrer entre utilisateurs le coût plus ou moins lourd qu'ils auraient pour l'accès aux ressources ou pour réaliser leur dépollution.
- b) **Péréquation intersectorielle**, entre les secteurs de l'eau et l'électricité par exemple,
- c) **Péréquation entre utilisateurs**, pour favoriser l'accès à l'eau des plus démunis.
- d) **Péréquation entre fonctions**, pour assurer une solidarité amont-aval et le financement de fonctions d'administration générale, d'acquisition de données ou la réalisation d'ouvrages ou d'aménagement d'intérêt général.

Dans de nombreux pays en développement, les populations les plus démunies sont souvent celles qui paient l'eau le plus cher (bien qu'en faible quantité) en raison de spéculations sur la pénurie d'un bien indispensable. Ces catégories, soit ont déjà recouru à des moyens de substitution individuels ou semi-collectifs qui leur coûtent quelque chose de significatif, soit achètent l'eau, parfois à un prix proportionnellement très élevé, à des distributeurs/transporteurs, qui viennent livrer dans les quartiers, dans des conditions d'hygiène souvent limites...

La création d'un organismes de bassin peut être un projet « bancable » !

La création de nouveaux organismes de bassin est un projet lourd qui, selon le système institutionnel du Pays concerné, s'échelonne entre 5 à 10 ans ou plus et correspondra à un investissement initial conséquent. Bien sûr, il y a de grandes variations selon la situation locale et la taille du bassin, mais, **on peut grossièrement estimer que les coûts de premier établissement d'un nouvel organisme de bassin sont de l'ordre sur 5 ans de quelques Millions de \$.**

Même si des études économiques très poussées doivent être réalisées dans chaque cas, **on démontre en général qu'avec une faible participation annuelle des utilisateurs, basé sur des taxes perçues sur les prélèvements et les rejets polluants, un mécanisme financier de bassin peut permettre de mobiliser de façon évidemment progressive dans le temps, des sommes globales considérables qui permettent de financer significativement des investissements structurants et prioritaires et le bon fonctionnement des équipements et, bien sûr, amortir ses propres frais de premier établissement (création).**

CONCLUSIONS : TOUS DOIVENT CONTRIBUER

De toute façon, s'il n'y a pas de financements suffisants, les plans ne se réaliseront pas et il faut donc toujours que quelqu'un paie quelque part, sous une forme ou sous une autre :

Le contribuable, qui paie son impôt au budget général, central ou local,

Le contrevenant, qui est condamné à une amende en cas de négligence ou de non respect des lois, normes et règlements,

L'utilisateur, qui achète des prestations pour les services qui lui sont rendus **directement** (amenée d'eau potable au robinet, d'eau brute à l'usine ou à la parcelle de l'irrigant, c'est le branchement au réseau collectif d'assainissement ...etc) ou **indirectement** (reboisement des hauts bassins versants, la protection contre les inondations, la restauration des écosystèmes, la lutte contre la pollution amont ou la création d'un barrage-réservoir, mais aussi les systèmes de données, les recherches, la formation)

Si l'on veut voir une amélioration significative des choses, l'important est de **faire payer au "bon endroit"** : c'est-à-dire que, d'une part, tous ceux qui, par leur action créent un impact négatif sur le cycle de l'eau, doivent

avoir intérêt à réduire les dysfonctionnements qu'ils produisent pour avoir à moins payer et pour contribuer à un développement durable et, d'autre part, tous les usagers de la ressource doivent payer le prix des services rendus.

L'organisation de la GIRE par bassin selon les six principes fondamentaux rappelés en introduction offre un cadre pertinent de planification et de mobilisation cohérente des financements, quelque soit le niveau de développement des pays. Elle permet une vision globale des problèmes à résoudre et une mobilisation de tous les acteurs à l'échelle la plus appropriée pour trouver les meilleures solutions, la définition des priorités et des échéances, des économies d'échelle et une meilleure rentabilité des investissements, une solidarité et une équité amont/aval propice à la contribution de tous à la réalisation des objectifs définis en commun.