

ATELIER DU RIOB : LA PARTICIPATION DES USAGERS
A LA GESTION ET AU FINANCEMENT
DES ORGANISMES DE BASSIN
PARIS - UNESCO - 20 MARS 1998

NOTE DE PROBLEMATIQUE GENERALE

Comme c'est déjà le cas dans des régions du monde au climat aride, la disponibilité de ressources eau douce continentale, en quantité et qualité suffisante, risque de devenir, dès le début du siècle prochain, un véritable enjeu de développement économique et social dans la plupart des Pays de notre planète.

Il faut apporter rapidement des solutions intégrées aux problèmes, qui se posent déjà ou vont rapidement se poser, pour être capables d'assurer une gestion durable permettant à la fois :

- * la protection contre les risques naturels d'inondation, de sécheresse et d'érosion,
- * la satisfaction des besoins rationnels et légitimes des différentes catégories d'utilisateurs, en cohérence avec un aménagement approprié des territoires des bassins versants,
- * la préservation durable des ressources et des écosystèmes liés à l'eau.

Cela va nécessiter **des réformes institutionnelles importantes** permettant notamment d'assurer le règlement des conflits d'usages qui ne manqueront pas de survenir, et **de gros efforts de formation administrative et professionnelle**, ainsi que **de sensibilisation des usagers et des populations**.

De même, que **la mise en place de véritables systèmes modernes d'information**, indispensables à l'élaboration des politiques de l'eau et au suivi de leur efficacité, (telle que recommandée par l'Assemblée Générale du RIOB à Morelia (Mexique) en Mars 1996), suppose une organisation appropriée et pérenne, la

définition d'outils cohérents de surveillance, des investissements en matériels de mesure, laboratoires, réseaux de transmission, banques de données et système d'exploitation, d'interprétation et de diffusion, ainsi que des moyens suffisants de fonctionnement permanent assurés sur le long terme.

Mais surtout pour réaliser les investissements nécessaires pour gérer durablement et préserver les ressources et les écosystèmes qui leur sont liés, ainsi que pour assurer leur exploitation, leur maintenance et leur renouvellement, il faut dégager ou créer rapidement des moyens financiers considérables, afin notamment de :

- réduire les pertes et les gaspillages et améliorer l'efficacité des usages,
- réduire les pollutions et assurer l'épuration des rejets, afin d'assurer les recyclages et les réutilisations indispensables,
- rendre disponible les ressources de manière à satisfaire les besoins là où ils s'expriment légitimement en quantité comme en qualité, notamment pour l'eau potable et pour l'irrigation à fins alimentaires, mais aussi pour le développement industriel, le tourisme ou la production aquacole, énergétique, etc ... dans le cadre d'une politique de gestion globale.

Les besoins s'expriment partout en milliards de US \$ et les délais de mise en oeuvre sont très courts : au mieux une génération (2025) et souvent de graves problèmes surgiront plus vite encore.

I) Rappel de la pertinence des principes fondateurs du RIOB :

Quatre principes 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'usagers, à la lutte contre les pollutions de toutes natures, à la protection et à la restauration des écosystèmes et des espaces ;

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'usagers intéressés ;

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

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

Cette gestion globale et intégrée de la ressource et des milieux suppose qu'un ensemble de fonctions soit assuré de façon complémentaire et cohérente sur l'ensemble du territoire du bassin versant.

Il s'agit de fonction permettant d'assurer :

- l'administration générale, la sécurité et la police,
- les aménagements structurants notamment pour réguler les ressources et prévenir l'érosion,
- les équipements individuels et collectifs liés directement à l'utilisation de l'eau, à son économie et à son recyclage, ainsi qu'à l'épuration des rejets polluants,
- l'exploitation, la maintenance et le management des infrastructures et des services collectifs,
- la recherches et les études,
- la formation, l'éducation et la sensibilisation,
- l'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.

II.1 - Trop souvent, 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, de renouvellement et de gestion ...

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

II.2 - Trop souvent également, nos prédécesseurs se sont contentés de répondre à un accroissement des différentes demandes sectorielles par une simple augmentation de l'offre, en mobilisant des ressources toujours plus importantes, toujours plus lointaines et au prix d'investissement de plus en plus lourds ... sans se soucier particulièrement, en tout cas suffisamment, de l'efficience réelle des usages, ni de la pollution.

Aujourd'hui, **c'est par une politique de régulation de la demande que doivent d'abord être trouvées les solutions**, en luttant contre les gaspillages, l'évaporation et les fuites, en améliorant l'efficacité de chaque goutte d'eau utilisée, en épurant convenablement les eaux usées, en développant les recyclages et la réutilisation des eaux usées épurées, etc ...

La lutte contre les pollutions de toutes natures doit être une priorité si l'on ne veut pas voir dénaturées et rendues impropres à la réutilisation des ressources qui pourtant pourraient être quantitativement disponibles pour les différents usages.

II.3 - Trop souvent aussi par le passé, la gestion de l'eau s'est limitée à une vision seulement quantitative de la seule ressource en eau.

Aujourd'hui, outre la lutte contre la pollution et la promotion des recyclages de l'eau proprement dite, c'est une approche globale de la gestion de l'ensemble des écosystèmes liés à l'eau dans chaque bassin versant qui doit être envisagée.

L'aménagement du territoire, le contrôle de l'utilisation des sols, de la dégradation des terres et du couvert végétal et de l'érosion, la protection des zones humides, des berges et des milieux aquatiques sont tout aussi fondamentaux pour la gestion de l'eau que la régulation hydraulique.

Il en est de même de la gestion des déchets solides et des boues dont la lixiviation peut être sources de pollutions graves voir irréversibles des cours d'eau et des nappes.

III. **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 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.

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.

IV. **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.

La création d'observatoires technico-économiques de l'efficacité et des coûts des usages et des services permettrait également une meilleure affectation des ressources tant hydrauliques que financières.

Un cadre juridique clair devrait prévoir de baser les démarches et procédures sur la concertation et la recherche du consensus entre toutes les parties prenantes, les différents services de l'administration gouvernementale, les pouvoirs locaux et les "usagers".

La représentation de tous ceux qui, de près ou de loin, ont besoin de l'eau pour leurs activités doit être assurée et prévue dans la législation. Il est important que la

participation du public soit reconnue dans les textes législatifs et que soient définies des lignes directrices claires quant à son déroulement.

Le cadre juridique doit prévoir également des mécanismes de résolution des conflits éventuels qui pourraient survenir.

Les mécanismes de gestion ne devraient pas seulement être établis pour les situations ordinaires, mais aussi pour pallier les situations de crises ou d'urgence, notamment pour faire face à des accidents des pollutions ou des pénuries.

La définition des priorités et de leur hiérarchisation permet une meilleure coordination des activités dans un objectif de gestion intégrée par bassin.

Enfin le cadre juridique, comme les schémas directeurs doivent permettre les évolutions pour refléter la réalité et la diversité des situations "vécues" sur le terrain.

Si le choix s'est porté sur la création souhaitable d'une institution spécifique de bassin, il est alors souhaitable d'étudier précisément les points suivants :

- les limites des compétences respectives entre cette institution et les autres autorités responsables (après avoir procédé à une simulation en situation réelle),
- les mécanismes à développer pour assurer l'élaboration et l'approbation de ses plans d'actions, leur contrôle d'exécution et leur suivi ainsi que leur actualisation.

V) L'IMPLICATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE : UNE NECESSITÉ POUR MIEUX GERER L'EAU.

L'expérience acquise, depuis plusieurs décennies maintenant, en matière de gestion de l'eau, a mis en évidence la nécessité d'une association institutionnelle de "la société civile" dans des mécanismes de gestion décentralisée des ressources en eau, afin de tendre à une satisfaction optimale et adaptée de besoins diversifiés et en croissance constante.

Les administrations et organismes publics chargés de la gestion de l'eau doivent déconcentrer leurs actions pour que les décisions se prennent au plus près du terrain et s'appuient sur un partenariat avec les Pouvoirs locaux et les représentants des usagers (ménages, irrigants, industriels, pêcheurs, ...).

De nombreux besoins ne pourront pas trouver leur solution par des voies traditionnelles organisées "d'en haut" par les Pouvoirs Publics, mais par des initiatives individuelles ou collectives venant directement du terrain, qui ne seront pas forcément spontanées et supposeront tout autant de compétences et de savoir-faire adaptés.

Les décisions devront progressivement s'inscrire dans des procédures démocratiques, ouvrant de plus en plus largement la possibilité d'expression de

contre-pouvoirs qui, pour faire oeuvre utile et ne pas s'enliser dans des débats théoriques et stériles, devront disposer d'une capacité d'expertise indépendante et sérieuse et avoir accès à une information transparente et complète.

Enfin, l'amélioration des services collectifs, tels que l'adduction d'eau potable, l'assainissement ou l'irrigation, ne sera possible qu'en développant des mécanismes permettant le recouvrement des coûts auprès des usagers, qui ne l'accepteront qu'en contrepartie de garantie sur la qualité le juste coût et la permanence des prestations qu'ils attendent et d'une transparence accrue dans les modalités de la gestion, à laquelle ils exigeront d'être de plus en plus associés.

Il faut tenir compte d'un vaste mouvement en cours de décentralisation des compétences d'organisation des services de l'eau potable et de l'assainissement des Etats vers les Municipalités ainsi que des compétences d'irrigation collective vers les communautés d'irrigants.

Les Organisations Non-Gouvernementales aident les plus démunis, dans les zones rurales profondes ou les Quartiers urbains défavorisés, pour qu'ils accèdent, par l'éducation et des modes d'organisation appropriés, à la santé, aux services minimum indispensables, au développement d'activités, notamment dans l'agriculture et la pêche.

Là encore, c'est en s'appuyant sur les Pouvoirs locaux et sur les communautés villageoises que l'on peut concrètement aboutir à des résultats dont certains exemples sont très spectaculaires.

Quel que soit le mode d'approche, il est certain que l'amélioration de la qualité des services, liés à l'eau, et l'émergence des principes d'une gestion globale des ressources visant à la satisfaction optimale des besoins, tout en réhabilitant l'environnement et les écosystèmes aquatiques, ne pourront se concrétiser que s'il existe des organisations fédérant les intérêts et les initiatives qui puissent apparaître et s'imposer comme des interlocuteurs légitimes des Pouvoirs Publics traditionnels, à la fois pour impulser les idées, contrecarrer la bureaucratie, et assurer aussi des responsabilités directes, sans attendre que toutes les solutions viennent d'ailleurs.

VI) LA PARTICIPATION DES USAGERS :

Tous les usagers concernés devraient être impliqués officiellement dans les processus de prise de décision.

Qu'est ce un "Usager" ?

Un "Usager" est un utilisateur de l'eau (industriels, producteurs d'électricité, agriculteurs, population). Cette notion s'étend également à ceux qui utilisent l'eau à des fins récréatives (pêcheurs, loisirs, etc...).

Pourquoi consulter les usagers ?

L'acceptation et donc la faisabilité d'un projet à long terme et sa réussite passent nécessairement par les étapes suivantes :

- appropriation des objectifs du projet par les usagers,
- partage de la vision à long terme,
- définition des priorités,
- mobilisation des moyens humains, techniques et financiers, pour atteindre les objectifs.

La participation active des usagers est le meilleur moyen de régler des conflits d'usage : "La concertation est le début de la sagesse".

Le cadre de la consultation devrait tenir compte de l'impact des décisions à prendre. Plus le projet est ambitieux ou de portée générale, plus large doit être prévue la consultation. A l'inverse, un projet d'intérêt purement local nécessitera une autre dimension plus réduite et précise.

La consultation doit être organisée de la manière la plus décentralisée possible, en tenant compte des contraintes et des spécificités locales.

D'une façon générale :

- l'importance de la participation du public dans tout processus de planification doit être reconnue,
- des représentants des élus locaux, des communautés de base et de l'ensemble des usagers doivent participer avec l'aide de spécialistes de l'administration et de bureaux d'études spécialisés, aux travaux des schémas directeurs d'aménagement des eaux,
- il faut distinguer clairement l'information de la consultation. Dans le premier cas, l'administration partage l'information avec le public, dans un processus à sens unique. La consultation quant à elle, implique un processus à double sens : l'administration écoute et tient compte des commentaires formulés,
- le processus de participation du public devrait être ouvert et accessible à un large éventail d'intéressés : tenant compte de leur diversité et de leur représentativité,
- les ONG lorsqu'elles sont bien ancrées sur le terrain, sont des partenaires efficaces dans les programmes impliquant une participation active de la population

VII) QUELS MOYENS POUR CETTE STRUCTURATION ?

Une telle évolution devra reposer sur trois leviers essentiels :

- **la formation**, et notamment de ceux qui devront partager ou assumer

la prise de décision,

- **l'accès à l'information** qui suppose à la fois :

. la possibilité d'accéder aux données et aux dossiers, de les comprendre et de les analyser,

. la diffusion des informations de la documentation des connaissances par les administrations, les médias ou les systèmes éducatifs.

- **la structuration des initiatives**, au sein d'organisations qui puissent devenir capables de réunir les partenaires concernés, de développer des capacités d'expertise et d'expression qui leur soient propres et d'être, elles-mêmes, les supports d'actions collectives.

VIII) La question du financement est évidemment essentielle :

Des solutions existent qui ont été mises en place avec efficacité et ont déjà fait leurs preuves depuis plusieurs années, ou qui sont en cours d'établissement dans certains pays et présentent des possibilités diversifiées.

Il est important de bien les connaître et d'analyser leur adaptabilité à chaque situation particulière sur le terrain.

C'est l'intérêt, notamment du RIOB, que de permettre de réunir l'information sur ces solutions et d'en discuter toutes les facettes, afin d'aider à la réflexion des pays qui, à leur tour, souhaitent s'engager dans la voie de réformes nécessaires.

Les financements publics classiques ont atteint leurs limites et 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 :

1 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 ...) ainsi que des **amendes pénales** pour non respects des règlements et des normes ou pour faute volontaire ou accidentelle ayant provoqué des dommages

1 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 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 ...).

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.

1 de redevances affectées permettent de financer des actions ou des équipements d'intérêt collectif, qui ne peuvent pas être assurés directement par les utilisateurs individuels ou par les services collectifs.

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.

Elles sont le vecteur de la solidarité intersectorielle et " amont-aval " indispensable entre tous les utilisateurs de l'eau d'un même pays ou d'un même bassin.

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

Il ne semble guère y avoir d'alternative pour faire face aux besoins du secteur et répondre aux attentes légitimes des consommateurs, notamment en termes d'amélioration des services rendus et de qualité/fiabilité.

L'expérience montre que des services modernes peuvent être rendus à des coûts faibles, en tout cas raisonnables : par exemple le prix d'un m³ d'eau potable, englobant l'assainissement et l'épuration, les redevances et les taxes, ressort en Europe de l'Ouest à l'équivalence de celui de 2,5 litres de super carburant, d'un paquet de cigarettes ou d'une consommation de "soft drink" dans un bar ...

Dans certains pays, il existe par ailleurs des péréquations par intégration, notamment pour les services municipaux (eau potable + assainissement + électricité + chauffage urbain + transports ...) par le biais de l'intervention de prestataires polyvalents;

La principale objection classiquement avancée est celle de l'insolvabilité pour l'accès à l'eau potable de certaines catégories pauvres de la population dans les quartiers urbains défavorisés ou dans les villages isolés ou, d'une façon assez générale, des petits agriculteurs pour l'accès collectif à l'eau d'irrigation.

Il faut alors se rappeler :

- **d'une part**, que dans les Pays industrialisés la pratique du paiement des services des eaux n'a été introduite de façon systématique qu'il y a une vingtaine d'années à peine, et qu'elle ne s'est mis que très lentement en pratique : **la progressivité ne peut être que partout la règle**,

- **d'autre part**, que d'autres services publics sont déjà payants tels que l'électricité ou le téléphone et que, outre l'amélioration sensible de leur mode de vie, de leur santé (maladies hydriques), du temps gagné à avoir l'eau chez soi ou à proximité, des gains de productivité agricole avec l'irrigation, ces catégories, soit ont déjà recours 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 limitées.

La gratuité totale n'est pas réellement la situation la plus courante, elle est même plutôt exceptionnelle, si on examine bien toutes les composantes de l'analyse.

IX) INCITATION, UNIVERSALITE ET SOLIDARITE :

Les principaux problèmes auxquels, aujourd'hui, se trouve confrontée une gestion durable des ressources en eau douce sont :

= **l'absence de vision globale** des ressources et des usages,

= **l'insuffisante solidarité des usagers** entre l'amont et l'aval des bassins versants ou pour l'utilisation d'un même grand aquifère,

= **les gaspillages**, qui constituent, à n'en pas douter, la première cause des difficultés rencontrées,

= **la pollution**, qui empêche la réutilisation à fins multiples de la ressource.

Il est bien clair que ce sont d'abord des attitudes irresponsables, en général par méconnaissance des problèmes, qu'il faut corriger :

* **Certes, l'information, la sensibilisation, l'éducation et la formation sont indispensables** et ont été longtemps oubliées et restent trop sous-estimées, donc doivent être renforcées de façon prioritaire,

* Mais, **l'incitation financière est un moyen très efficace : c'est le principe "pollueur-payeur"** et les systèmes **"utilisateurs-payeurs"**. Si, plus vous gaspillez et plus vous polluez, plus cela vous coûte cher, vous aurez vite tendance à faire le nécessaire pour améliorer vos pratiques, surtout si dans le même temps la collectivité vous accorde des "bonus", sous forme de primes pour bon comportement.

La tarification des services, quand elle est proportionnelle aux usages ou aux pollutions, a un effet pédagogique rapide.

De toute façon, il y a toujours quelqu'un qui paie quelque part, c'est soit :

* **Le contribuable**, qui paie son impôt au budget général,

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

* **L'usager**, qui achète des prestations de services qui lui sont rendues, sachant que ces services peuvent être :

• **directs** : c'est l'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.

L'usager paie alors le prix du service des eaux, comme il paie son électricité, son téléphone, son combustible, ses transports ou le nettoyage ...

• **indirects** : c'est la reforestation 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... indispensables et parfois directement liés à la prestation de service, dont le coût a été souvent dans le passé assumé en fait par la collectivité sur son budget général, mais dont aujourd'hui la prise en charge devra être de plus en plus demandée aux usagers au titre des principes :

-de **"solidarité de bassins et d'aquifères"**,

-de **"l'internalisation des coûts externes"**, qui passent par des systèmes de redevances décrits plus haut.

L'important est de **faire payer au "bon endroit"** : c'est-à-dire que 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.

Il est alors important d'afficher dès le début de la mise en oeuvre de ces mesures, **le principe de l'universalité de la perception des redevances et des tarifs 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 gaspiller ou 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" de certaines 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.

X. Les redevances de bassin : moyens de financement SOLIDAIRE et de mobilisation partenariale.

Qui doit payer les **coûts indirects ou externes**, coûts d'investissement pour des équipements prioritaires ou structurants, coûts d'administration, réseaux de mesures, études et recherches, etc ...) s'ils ne sont pas couverts par les Pouvoirs publics sur des recettes fiscales générales ?

On sait aujourd'hui qu'un prélèvement minime (# 15 %) par rapport au coût direct des services des eaux, permet de mobiliser des sommes importantes pour réaliser de telles actions par le moyen de redevances affectées (voir définition ci-dessus), qui jouent en outre un rôle démultiplicateur d'investissement.

A côté de systèmes de redevances affectées 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**".

Ces "agences financières de bassin" jouent le rôle de véritables "caisses de financement collectifs", alimentées par des contributions, négociées et même consenties par les usagers intéressés, et dont les taux sont calculés pour couvrir un ensemble de dépenses nécessaires prévues par des programmes d'intervention prioritaires pluriannuels.

Dans ce cas, il y a un intérêt des parties contributives au paiement de la redevance : par exemple les financements prélevés dans le bassin servent à aider la création d'ouvrages ou d'équipements 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.

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 !".

Il est bien clair à l'expérience, que tous les usagers et tous les pollueurs du bassin doivent être mis à contribution de façon équitable et que les redevances perçues doivent non seulement couvrir le coût des investissements ou des actions qui intéressent directement chaque catégorie d'usagers, mais bien également les coûts externes d'administration générale, de gestion des écosystèmes, de protection contre les risques, d'étude, d'information, etc ...

XI) LA COOPERATION INTERNATIONALE

Il existe 215 fleuves transfrontaliers dans le Monde, dont les bassins couvrent une superficie d'environ 50 % des terres émergées.

L'eau ne connaît pas les frontières nationales et administratives. La gestion des ressources partagées entre plusieurs Etats voisins devrait tenir compte de cette réalité et s'organiser à l'échelle de l'ensemble du bassin versant concerné.

Lorsqu'il s'agit de gérer une ressource commune - ce qui peut entraîner des conflits - la participation de tous les Etats riverains est nécessaire, afin de définir les droits et les devoirs de chacun d'eux.

La cohérence des programmes nationaux et internationaux est la condition sine qua non pour l'optimisation des résultats. Elle nécessite une harmonie :

- des objectifs qui doivent être cohérents entre eux,
- des interventions au niveau sectoriel et intersectoriel.

L'interdépendance et la compatibilité sectorielle et multisectorielle sont des notions essentielles à prendre en compte lors de la préparation de programmes nationaux et internationaux.

Une coopération informelle peut s'établir entre les organismes de bassin de 2 pays frontaliers, cela peut permettre de résoudre plus efficacement une situation de crise locale, mais cela ne permet pas d'avoir une action d'envergure, ni de mobiliser des moyens financiers importants.

La mise en place d'un cadre formel assure un engagement à long terme dont les exigences s'imposent aux décideurs locaux successifs.

La ratification par un Etat d'un accord international peut impliquer la mise en conformité progressive de la réglementation nationale avec les exigences de l'accord.

Ce cadre est un préalable à la mobilisation des moyens adéquats au niveau de chaque pays. Il permet également d'envisager la création d'une structure, dont le statut officiel est la condition indispensable à la mise en place de programmes mobilisant des moyens financiers importants de différents bailleurs de fonds.

La création d'une structure légère (secrétariat, logistique) est une solution dynamique et peu coûteuse.

La création d'un organisme international plus structuré implique que soit défini au préalable le niveau de délégations de compétences accepté par les Etats.

Le mandat de cet organisme peut comporter :

- l'organisation et la diffusion de l'information,
- l'assistance au niveau opérationnel en cas de crise,
- la contribution à la résolution de problèmes spécifiques dépassant le territoire national,
- la planification des interventions au niveau du bassin international en cohérence avec les programmes nationaux,
- la mobilisation de moyens financiers nationaux et internationaux.