> Gestion par bassin versant
Volet 9: Financement

Table des matières

1	**Introduction**	**2**
2	**Objectifs**	**4**
3	**Modes de financement**	**5**
3.1	Origine des coûts et responsabilités quant au financement	5
3.1.1	Tâches de pilotage	5
3.1.2	Déclenchement	6
3.1.3	Mise en pratique du plan d'action	6
3.2	Sources de financement	8
3.3	Mécanismes et règles de financement	9
3.3.1	Clef de répartition	10
3.3.2	Fonds dédié à la gestion d'un bassin versant	10
3.3.3	Taxe spéciale pour le bassin versant	11
3.3.4	Organisme unique assurant le financement («big spender»)	11
3.4	Affectation obligatoire du produit des taxes et des subventions	12
3.5	Principes régissant le financement	12
4	**Vue d'ensemble des responsabilités en matière de financement**	**15**
5	**Exemples**	**18**
5.1	PREE Urtenen: mise au point des formules de financement	18
5.2	Canton de Fribourg: une nouvelle disposition règle le financement de la gestion par bassin versant	21
5.3	Réglementation relative au financement de la mise en pratique des mesures du plan d'action	21
5.3.1	SPAGE du canton de Genève	21
5.3.2	Plan régional d'évacuation des eaux usées (PREE) d'Obere March, gestion intégrée par bassin versant dans les cantons de Schwyz et de Saint-Gall	22
5.4	MultiRuz, un exemple de financement intégral de la mise en pratique des mesures et de collecte de redevances	24
5.5	Ouvrage de la Linth: financement intercantonal selon une clef de répartition prédéfinie	26

1 > Introduction

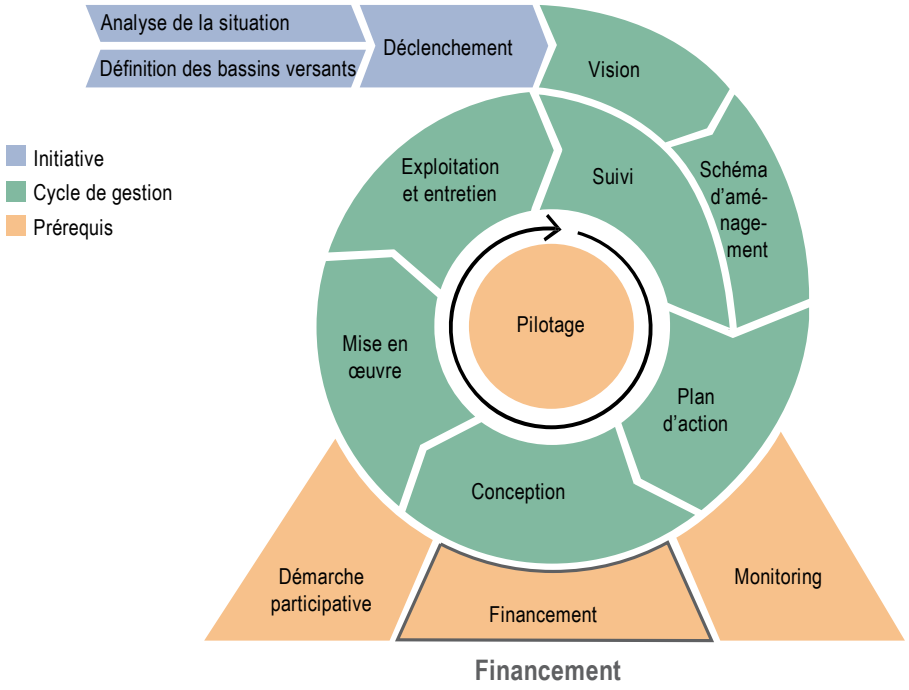
Le principe énoncé dans la brochure *Gestion par bassin versant – Idées directrices* (Agenda 21 pour l'eau, 2011, en collaboration avec les offices fédéraux OFEV, OFEN, OFAG et ARE) quant au financement se trouve résumé ci-dessous:

Principe défini dans les Idées directrices

Financement

Le financement des tâches de pilotage doit être réglé dès le début. Le plus souvent, la mise en œuvre est financée par les organismes existants ou par des mécanismes définis dès le début. La gestion par bassin versant examine également les possibilités de financement par le principe du pollueur-payeur et celui du bénéficiaire-payeur. Les mesures prioritaires peuvent être encouragées par des contributions supplémentaires.

Fig. 1 > Schéma fonctionnel de la gestion par bassin versant



Le présent document s'attache à décrire le financement du processus cyclique de gestion intégrée, dont il constitue le «carburant».

Structure du document

Après cette brève introduction, le point 2 traite des questions fondamentales relatives au financement, ainsi que de ses objectifs. Le point 3 recense les diverses tâches du processus de gestion intégrée et les coûts qui en découlent. Il aborde la question du partage des responsabilités, énumère les principales sources de financement, décrit les mécanismes de financement envisageables et définit les principes à appliquer dans ce domaine. Le point 4 donne un aperçu des responsabilités en matière de financement pour les différentes tâches constitutives du processus de gestion et pour ses prérequis. Le point 5, enfin, présente des exemples illustrant les divers aspects à considérer en lien avec le financement et les possibilités de mise en pratique.

Définition

Par financement du processus de gestion intégrée, on entend la définition des responsabilités en matière de financement, ainsi que les sources et les mécanismes de financement utilisables pour les diverses tâches et mesures constitutives du processus de gestion.

Degré de détail approprié et relations entre les secteurs

Le présent guide traite du financement des tâches et mesures constitutives de la gestion intégrée, sans entrer dans le détail du financement de mesures ou de secteurs d'intervention spécifiques. Relevons à cet égard que le coût lié à la gestion intégrée est relativement modeste par rapport à celui de la construction ou de la mise en œuvre des mesures. D'une façon générale, la volonté – avant tout politique – de collaborer constitue le facteur décisif, bien plus que l'aspect financier. Et l'investissement en termes de temps et de personnel devrait jouer dans la plupart des cas un rôle bien plus important que l'argent. Il n'en reste pas moins nécessaire de régler les questions de financement dans le détail.

Bases légales

Il faut tout d'abord garder à l'esprit qu'une grande partie des sources de financement disponibles sont soumises à des réglementations strictes et peuvent difficilement être affectées à d'autres tâches. Nombre de taxes et de redevances sont ainsi soumises à des règles précises en matière d'affectation des fonds. Dans le cas des subventions aussi, le domaine d'utilisation est clairement délimité et ancré dans la loi.

2 > Objectifs

Questions clés:

Quelles sont les tâches de pilotage qui génèrent des coûts?

Quelles sont les autres tâches et mesures de gestion par bassin versant qui génèrent des coûts?

Quelles sont les sources de financement disponibles dans le bassin versant considéré?

Quels sont les mécanismes de financement envisageables?

Est-il possible, de manière générale, d'encourager les mesures prioritaires par des contributions spécifiques?

Objectifs

La clarification du financement de la gestion par bassin versant vise les objectifs suivants:

- assurer le financement des tâches de pilotage: définir d'emblée les réglementations ad hoc;
- définir le mode de financement de la mise en œuvre des mesures: prendre les décisions qui s'imposent dans le sillage du plan d'action pour assurer la continuité entre la phase de planification et la mise en pratique;
- soutenir les mesures prioritaires: examiner les incitations financières possibles pour une mise en pratique rapide des mesures prioritaires du plan d'action.

3 > Modes de financement

Pour définir les modes de financement adéquats de la gestion par bassin versant, on commence par identifier les tâches et les mesures qui généreront des coûts et par définir les responsabilités financières (point 3.1). On passe ensuite à l'identification des sources de financement possibles (point 3.2) et, sur cette base, à la définition des mécanismes ad hoc (point 3.3). Le point 3.4 traite des limites imposées à l'utilisation des taxes et des subventions du fait de l'affectation obligatoire des fonds. Le point 3.5 énumère quant à lui les principes devant régir la définition des modes de financement.

3.1 Origine des coûts et responsabilités quant au financement

3.1.1 Tâches de pilotage

Parmi les tâches de pilotage générant des coûts, il convient de citer (voir explications ad hoc au volet 7 du guide pratique):

- la gestion administrative de l'organe de pilotage (frais administratifs); les coûts éventuels liés au financement d'un secrétariat;
- l'établissement de la planification stratégique avec élaboration de la vision, du schéma d'aménagement et du plan d'action pour le bassin versant.

Dans le cadre du suivi:
- le pilotage et la supervision du contrôle de la mise en pratique;
- l'évaluation des effets, qui peut, selon le type de mesure, relever des responsables de la mise en pratique des différentes mesures;
- l'examen de la nécessité d'ajuster le processus de gestion et les prérequis.

En lien avec la démarche participative:
- l'élaboration du schéma de participation;
- la conduite du processus participatif (mise en pratique du schéma de participation);
- la diffusion d'informations et la communication.

En lien avec le monitoring:
- la mise au point du schéma de monitoring et la coordination entre niveaux et acteurs;
- la collecte et le traitement des données de monitoring en vue de l'obtention des informations nécessaires à la gestion par bassin versant; en cas de gestion centralisée des données: le stockage et l'entretien jusqu'à l'intégration dans un système de gestion des informations.

Règlement du financement de l'organe de pilotage dès le déclenchement du processus

Les règles devant régir le financement de l'organe de pilotage (voir point 3.3) sont à définir dès la phase de déclenchement (voir point 4 du volet 3).

3.1.2 Déclenchement

Définition des conditions nécessaires au démarrage du processus de gestion

Il est précisé dans les Idées directrices que le succès de la gestion par bassin versant dépend, en plus de la prise d'initiative, de quatre éléments porteurs: le pilotage du processus, le financement, la participation et le monitoring. Ces conditions sont à définir avant le démarrage du processus de gestion proprement dit, soit dès la phase de déclenchement (voir point 4 du volet 2). La définition des variantes possibles pour ces éléments porteurs et les préparatifs nécessaires (vérifications, propositions, élaboration des schémas correspondants, travail de persuasion et de négociation, etc.) n'est pas sans engendrer des coûts.

Responsabilités en matière de financement durant la phase de prise d'initiative

Avec le déclenchement, on passe de la perspective du canton à celle du bassin versant. La répartition des rôles évolue aussi à ce moment-là: alors que, pour la définition des bassins versants et l'analyse de la situation, le canton joue le rôle principal (et assure la couverture des frais), une fois la phase de prise d'initiative lancée, les divers organismes existants et les responsables de la mise en pratique (p. ex.: communes, syndicats, coopératives, et parfois aussi les services cantonaux) prennent une place plus importante. C'est pourquoi nous proposons, pour le financement des vérifications et des travaux durant la phase de déclenchement, que le ou les cantons concernés et les organismes représentés au sein de l'organe de pilotage se partagent les frais.

Une participation financière accrue du canton comme impulsion de départ pour la gestion par bassin versant

Etant donné que la mise en route constitue une phase critique, où la question des coûts se pose pour la première fois et où l'on passe de la prise d'initiative à la planification stratégique, une participation financière accrue du canton au sens d'une aide au démarrage semble justifiée. Ce d'autant plus que le financement de tâches non explicitement exigées par la législation peut mettre les communes et les associations en difficulté et que l'utilisation de taxes à affectation prédéfinie est soumise à des limitations très strictes. Pour des explications sur les taxes à affectation prédéfinie, nous renvoyons au point 3.3, où l'on trouve également des exemples dans lesquels certaines taxes sont en partie utilisées selon une interprétation large voire à une fin différente de celle qui était initialement prévue.

3.1.3 Mise en pratique du plan d'action

Le plan d'action peut aussi bien porter sur des mesures sectorielles (construction ou exploitation, p. ex.) que sur des mesures transversales (mesures touchant plusieurs secteurs ou le processus de gestion en tant que tel, comme l'organisation ou les bases de travail).

Financement des mesures sectorielles par des organismes existants

Exemples du SPAGE du canton de Genève et du PREE d'Obere March

D'une manière générale, les mécanismes de financement habituels peuvent aussi servir à la mise en pratique du plan d'action, le financement des mesures sectorielles étant en principe assuré par des organismes existants. Les collectivités territoriales classiques (communes et canton) continuent de régler de façon autonome le financement des mesures, mais s'en tiennent strictement au plan d'action pour leurs investissements (voir point 5 du volet 4). Dans le cas de mesures financées par plusieurs organismes, on met au point une clé de répartition (voir exemples du SPAGE du canton de Genève ou du PREE d'Obere March, au point 5.3).

L'organe de pilotage remplit une fonction de coordination et de contrôle stratégiques, sans pour autant posséder de véritable compétence financière pour la mise en pratique des mesures.

Il est également possible de transférer à l'organe de pilotage la compétence financière pour une partie ou pour l'ensemble des mesures d'aménagement.

Mécanismes de financement spéciaux destinés à soutenir les mesures prioritaires

Pour assurer l'efficacité du processus de gestion, il peut être utile d'accorder des modes de financement d'incitation pour les mesures prioritaires formulées durant la phase de planification[1]. Le financement peut notamment être assuré par l'organe de pilotage (p. ex. par le biais d'un fonds dédié à la gestion d'un bassin versant, voir point 3.3), ce qui permet de favoriser une mise en œuvre rapide de ces mesures prioritaires et de contribuer à une meilleure continuité entre les phases de planification et de mise en pratique. On reproche en effet souvent aux planifications intégrées que les résultats de la planification ne soient pas traduits dans les faits, d'où l'importance de mettre en place des mécanismes encourageant la mise en pratique. Il convient aussi d'appliquer davantage le principe de l'utilité marginale (voir point 3.4) au financement des investissements en matière de gestion des eaux, ce qui permet d'utiliser les fonds disponibles avec le maximum d'efficacité.

Une solution possible pour assurer le financement des mesures inscrites dans le plan d'action pourrait consister à opérer une distinction entre

> mesures prioritaires et
> autres mesures,

en appliquant la règle ci-dessous pour le financement:

Mesures prioritaires	Autres mesures
Mécanismes incitatifs spéciaux ou financement (partiel) par l'organe de pilotage, via un «fonds dédié»	Financement par les organismes présents dans le bassin versant

Réglementer le financement de la mise en pratique dans le plan d'action, définir les financements spéciaux dès le déclenchement

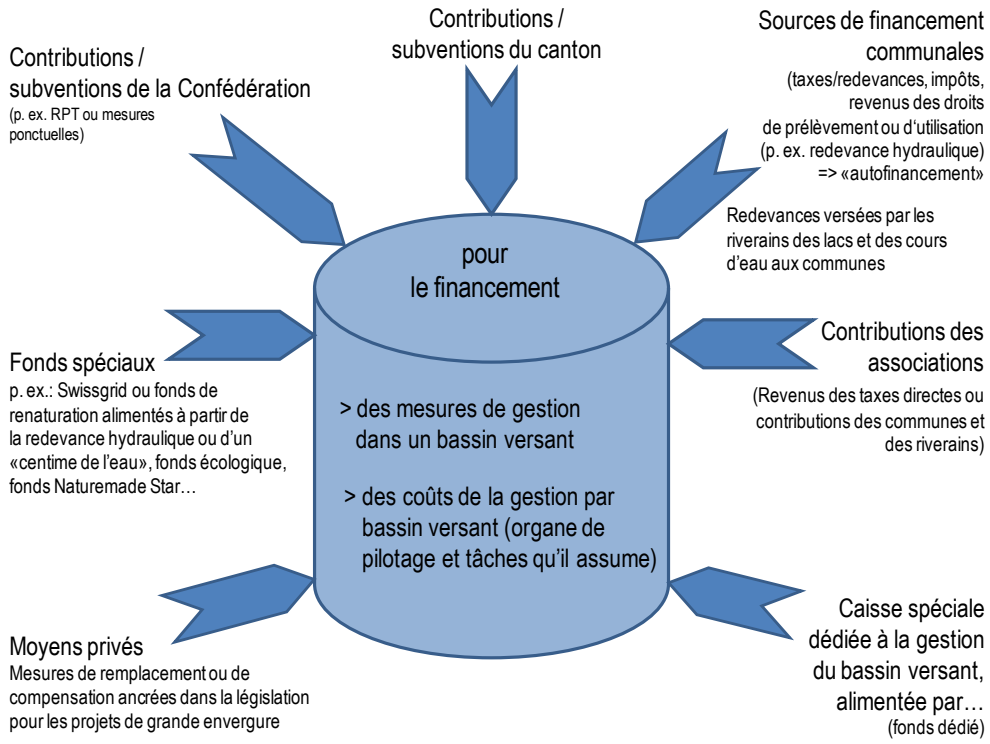
En vue de préparer la mise en pratique, on veille à traiter la question des coûts dans le plan d'action, en précisant qui est responsable du financement des diverses mesures et pour quelle part. Tout comme pour le financement des tâches de pilotage (point 3.1.1), il convient d'examiner et de définir les mécanismes de financement spéciaux des mesures prioritaires au moment du déclenchement, soit au début d'un cycle de gestion.

[1] Sont prioritaires les mesures qui (voir volet 4, point 5.4.1)
– agissent au niveau régional,
– présentent un rapport coût/efficacité particulièrement favorable en vue de la réalisation des objectifs de développement;
– bénéficient à plusieurs secteurs,
– sont définies en tant que telles dans le plan d'action, et
– sont aussi des mesures transversales.

3.2 Sources de financement

La fig. 2 présente les sources de financement envisageables pour les mesures de gestion des eaux. Par analogie avec le principe des 3 T de l'OCDE (taxes, tarifs, transferts), elles sont souvent résumées sous la forme d'un trio formé des impôts, des taxes/redevances et des subventions/contributions.

Fig. 2 > Représentation schématique des sources de financement possibles



Selon la mesure envisagée, le financement des projets de gestion des eaux peut provenir de différentes sources. Les **flux de financement** peuvent évoluer avec le temps (p. ex. suite à des modifications du cadre légal) (voir fig. 3).

Fig. 3 > Evolution des flux de financement

Source: Abwasser Uri AG)
[Traduction: gauche = Ancien, Subventions fédérales, Subventions cantonales, Contributions forfaitaires des consommateurs → 10 millions de francs par an; droite = Nouveau, Contributions des consommateurs selon principe du pollueur-payeur → 10 millions de francs par an]

L'organe de pilotage a pour mission d'identifier les sources de financement possibles dans le bassin versant et de les combiner de manière à obtenir une solution durable pour la couverture des frais (voir exemples du fonds spécial du canton de Fribourg, au point 5.2, et du prélèvement de taxes pour le projet MultiRuz, au point 5.4).

L'organe de pilotage identifie les sources de financement envisageables dans le bassin versant et trouve des solutions de financement

Exemples du canton de Fribourg et du projet MultiRuz

3.3 Mécanismes et règles de financement

Pour le financement des tâches et des mesures de gestion par bassin versant, les quatre mécanismes ci-dessous sont en principe envisageables:

- clef de répartition des coûts
- fonds dédié à la gestion d'un bassin versant
- taxe spéciale pour le bassin versant
- organisme unique assurant le financement («big spender»)

Selon les tâches, il est également possible de combiner ces mécanismes.

Les variantes présentées et analysées dans l'exemple Urtenen, au point 5.1, illustrent la quasi-totalité des modèles de financement présentés ici.

Exemple Urtenen

Les mécanismes de financement doivent respecter le principe suivant: les organes assurant le financement coïncident en grande partie avec ceux qui planifient et mettent en pratique. Les modèles qui distinguent un organisme qui paie, d'une part, et un autre

Principe régissant tous les mécanismes de financement

qui planifie et met en pratique, d'autre part, produisent généralement des mesures inefficaces. Pour éviter les fausses incitations, il vaut mieux faire coïncider le plus possible les compétences de financement et de mise en pratique, ou du moins viser une participation financière suffisante par les organes chargés de l'exécution, sans quoi un controlling extrêmement poussé est nécessaire pour vérifier l'efficacité et la pertinence des dépenses, ce qui revient presque à dédoubler la maîtrise de l'ouvrage. Ce principe est applicable sous réserve de l'existence de dispositions légales ou réglementaires ad hoc. Il trouve en particulier ses limites là où s'applique le principe consacré par la loi du pollueur-payeur (voir point 3.4).

3.3.1 Clef de répartition

Dans le cas d'un règlement par clef de répartition, l'organe de pilotage ne dispose pas d'un budget propre. Les coûts sont répartis entre les organismes représentés dans l'organe de pilotage, selon une clef de répartition définie à l'avance. Ces organismes choisissent en toute autonomie les sources de financement (voir point 3.2) pour la partie qui leur incombe.

Critères présidant à la définition de la clef de répartition

Les critères pouvant présider à la définition de la clef de répartition sont:

- le principe du pollueur-payeur, ou le principe du bénéficiaire (voir point 3.4),
- le nombre d'habitants d'une commune ou d'une collectivité territoriale donnée par rapport à la population totale du bassin versant,
- la superficie d'une collectivité territoriale donnée par rapport à la surface totale du bassin versant,
- la longueur du réseau hydrographique / des réseaux de canalisations (compte tenu des renaturations et des assainissements déjà effectués),
- la longueur des zones riveraines d'un lac,
- ….

Exemples PREE d'Obere March et de l'ouvrage de la Linth

Voir exemples du PREE d'Obere March, au point 5.3.2, et de l'ouvrage de la Linth, au point 5.5.

3.3.2 Fonds dédié à la gestion d'un bassin versant

Un fonds dédié à la gestion d'un bassin versant est alimenté par les contributions des collectivités territoriales et des organismes représentés au sein de l'organe de pilotage. L'organe de pilotage dispose ainsi d'un budget pour tout ou partie des tâches de gestion.

Les contributions peuvent provenir de plusieurs sources (voir point 3.2). Il est également possible que les collectivités versent au fonds de gestion une part définie à l'avance d'une redevance (p. ex. «centime» prélevé sur les taxes d'approvisionnement en eau ou d'élimination des eaux usées ou sur la redevance hydraulique).

L'acceptation d'un tel mode de financement présuppose que les acteurs impliqués partagent une même vision, et c'est pourquoi il est préférable que les financements

transversaux s'inscrivent dans un processus aussi transparent et démocratique que possible.

Il importe d'attirer l'attention sur les limites qui peuvent être imposées à l'utilisation du produit des taxes et des subventions du fait d'une affectation obligatoire (voir remarques au point 3.4)

Ce type de financement présente un inconvénient: un transfert de sources sectorielles dans un «pot commun» ne tient souvent que partiellement compte du principe du pollueur-payeur. Il présente par ailleurs le risque de lier des capitaux sur une trop longue durée (préfinancement des investissements à 100 %).

3.3.3 Taxe spéciale pour le bassin versant

Exemples de perception de taxes MultiRuz

L'organe de pilotage se voit attribuer la compétence de prélever des taxes (et de collecter directement des contributions) pour financer une partie ou la totalité des tâches et des mesures (voir exemple MultiRuz, au point 5.4). La différence par rapport à l'affectation d'une partie de redevance à un fonds dédié est que, dans le cas de la taxe spéciale, l'organe de pilotage la prélève lui-même dans son intégralité.

Cette solution n'est adoptée vraisemblablement que dans les situations où l'organe de pilotage est une organisation opérationnelle dotée de compétences très étendues dans le bassin versant, à laquelle les collectivités territoriales ont délégué la mise en pratique de tâches en matière de gestion des eaux.

Là aussi, il faut rester attentif aux limitations imposées à l'utilisation du produit des taxes du fait d'une affectation obligatoire (voir remarques au point 3.4).

3.3.4 Organisme unique assurant le financement («big spender»)

Comme solution extrême, il est également envisageable qu'un organisme unique (p. ex. le canton ou une association influente) assure la couverture de tous les coûts pour une tâche spécifique ou pour l'une des phases du processus. On a déjà mentionné au point 3.1.2, à propos du financement de la phase de prise d'initiative, qu'il peut valoir la peine d'envisager une telle solution pour lancer un processus ou la réalisation d'une tâche spécifique.

Si cette solution peut être judicieuse pour financer l'une ou l'autre étape du processus de gestion, elle n'est pas recommandée pour la totalité de celui-ci car elle contrevient trop aux principes de financement exposés dans le présent guide (voir point 3.5).

3.4 Affectation obligatoire du produit des taxes et des subventions

Limites imposées à l'utilisation du produit des taxes et des subventions du fait de l'affectation obligatoire des fonds

Etant donné une possible affectation obligatoire du produit des taxes (et d'autres sources de financement) en vertu de la législation en vigueur, il importe de vérifier, lors de la recherche de solutions pour le financement, si les fonds concernés peuvent également être utilisés à d'autres fins. Il en va de même pour les subventions, dont la législation interdit qu'elles soient utilisées à une fin différente de celle qui était initialement prévue. Or l'affectation obligatoire des fonds et les subventionnements sectoriels peuvent constituer un frein car ils tendent à perpétuer une pensée purement sectorielle. Un financement transversal est souvent souhaitable, pour des raisons d'utilité marginale (voir point 3.5), mais les possibilités en la matière sont limitées du fait de contraintes formelles. Dès lors qu'il existe des critères légaux définissant à quelles fins les moyens disponibles peuvent être utilisés, les autorités «ont les mains liées».

Exemples de règles de financement dans les cantons de Soleure et Fribourg

Il serait souhaitable d'élargir le champ de l'affectation obligatoire des fonds, de façon à ménager une plus grande marge de manœuvre aux autorités. On peut prendre pour exemple la réglementation mise en place par le canton de Soleure, qui permet d'affecter au maximum 10 % des taxes sur les eaux usées à des mesures de revalorisation des eaux[2]. Un autre exemple concerne la loi sur les eaux du canton de Fribourg (LCEaux), présentée au point 5.2, qui offre aux communes la possibilité de consacrer une redevance maximale de 5 ct par m³ d'eau consommée aux tâches de planification par bassin versant.

3.5 Principes régissant le financement

Les principes exposés ci-après, élaborés pour guider la recherche de financements destinés à la gestion par bassin versant, revêtent une autorité variable selon la tâche ou la mesure qu'il s'agit de financer. Ils sont applicables sous réserve de dispositions légales ou réglementaires divergentes. Pour la gestion par bassin versant, le principe essentiel est celui de l'utilité marginale, les autres étant applicables en premier lieu aux formules de financement sectorielles.

Principe de l'utilité marginale

En bref, le **principe de l'utilité marginale** veut que chaque franc disponible soit investi là où il présente la plus grande utilité. Pour la gestion par bassin versant, cela signifie que l'on doit investir en priorité dans les mesures de gestion des eaux qui contribuent le plus à la réalisation des objectifs de développement (il s'agit en règle générale des mesures prioritaires définies dans le plan d'action).

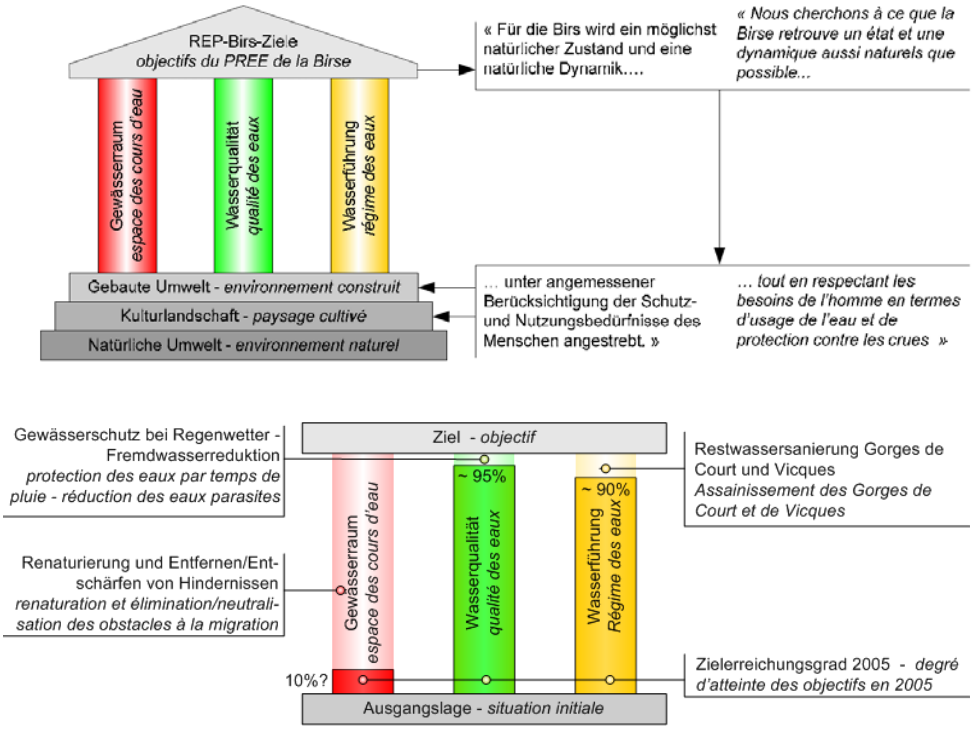
Exemple du déclenchement du PREE de la Birse

La fig. 4, qui concerne l'exemple du PREE de la Birse (voir point 4.5.1 du volet 3), illustre le principe de l'utilité marginale. Les objectifs de développement pour la Birse sont présentés en haut, le degré d'atteinte de ces objectifs en bas. Alors qu'un degré élevé de réalisation a été atteint pour les objectifs «qualité de l'eau» et «régime d'écoulement», celui de l'objectif «espace réservé aux eaux» est d'à peine 10 %. D'un point de vue global (état écologique de la Birse et considérations portant sur la rentabilité des investissements), ce sont donc les mesures visant l'espace réservé aux eaux qui

[2] voir § 47 de la loi sur les eaux, les sols et les déchets du canton de Soleure

revêtent la plus grande utilité marginale. Pour l'aspect «qualité de l'eau», en revanche, il faudrait consentir des investissements considérables pour obtenir une amélioration perceptible. Il faut donc se demander ici si, d'un point de vue global, les moyens investis dans le domaine de la qualité de l'eau n'auraient pas plus d'effet s'ils étaient consacrés à l'agrandissement de l'espace réservé aux eaux. Les réglementations en vigueur (affectation obligatoire des fonds) et la répartition sectorielle des compétences constituent toutefois souvent un obstacle à de telles pratiques.

Fig. 4 > Le principe de l'utilité marginale illustré par l'exemple des objectifs de développement pour la Birse



PREE de la Birse, Catalogue de mesures avec coûts et priorités 2006)[3]

Principe du pollueur-payeur

Le **principe du pollueur-payeur**, également appelé principe de causalité, est une méthode d'imputation des coûts visant à internaliser les coûts externes, c'est-à-dire à imputer les coûts jusque-là à la charge de tiers ou de la collectivité à leurs responsables, qui doivent assumer eux-mêmes les coûts sociaux de leurs activités. Les mesures visant à éviter, à éliminer ou à compenser les atteintes environnementales doivent ainsi être financées par ceux qui sont à l'origine de ces atteintes (voir art. 2 LPE et art. 3a LEaux, Principe de causalité: «Celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la présente loi en supporte les frais»).

[3] www.labirse.ch/d/publ/phase3_massnahmenkatalog.pdf

Etant donné que le principe du pollueur-payeur ne peut pas s'appliquer en toutes circonstances ni dans son intégralité, on se réfère également aux principes suivants.

Principe de la prise en charge collective

Selon le **principe de la prise en charge collective,** les pouvoirs publics prennent en charge un problème en lieu et place du responsable, en engageant des fonds publics. Cette approche est à réserver aux cas où il n'est pas possible d'identifier le responsable, où il faut remédier à une situation d'urgence, ou encore où le responsable est la collectivité.

Principe du bénéficiaire-payeur

Selon le **principe du bénéficiaire-payeur,** le coût des mesures est supporté par ceux qui en bénéficient. Tous les bénéficiaires d'une mesure donnée doivent y contribuer, de manière que les coûts ne soient pas à la charge de quelques-uns: prévention/réduction des inégalités de traitement entre les bénéficiaires (effets de «resquille» sur les biens publics).

Prix couvrant les coûts

Pour les services en lien avec l'eau (approvisionnement et élimination, p. ex.), les prix doivent permettre de **couvrir les coûts**[4]**,** dans le but de parvenir à un autofinancement des infrastructures et des services. Cela permet aussi de favoriser la vérité et la transparence des coûts, tout en incitant à plus d'efficacité et de respect dans la consommation d'eau.

[4] Selon la loi sur la protection des eaux (article 60a, al. 1), les cantons veillent à ce que la prise en charge des coûts d'élimination des eaux usées respecte le principe du pollueur-payeur.

4 > Vue d'ensemble des responsabilités en matière de financement

Sur la base des considérations exposées au point 3, le tableau ci-dessous recense les phases et étapes générant des coûts, ainsi que les responsables de leur financement. Le classement suit les étapes du processus de gestion et les prérequis. La fig. 5 reprend les mêmes éléments sous forme schématique.

Tab. 1 > Etapes, tâches et mesures engendrant des coûts

En lien avec les différents phases du processus de gestion, et recommandations concernant la prise en charge financière.

Phase	Etapes, tâches et mesures engendrant des coûts	Responsables du financement
Prise d'initiative	Analyse de la situation et délimitation des bassins versants	Canton
	Déclenchement Mise en place des prérequis du processus de gestion	Canton avec participation des membres de l'organe de pilotage
Planification stratégique	Vision	Organe de pilotage
	Schéma d'aménagement	Organe de pilotage
	Plan d'action	Organe de pilotage
Mise en pratique	Conception, mise en œuvre, exploitation et entretien de mesures ponctuelles et sectorielles	Responsables de la mise en pratique (organismes existants) des diverses mesures
	Mesures prioritaires et tâches transversales	Organe de pilotage [5]
Suivi	Contrôle de la mise en pratique (coûts généralement réduits): • Rapports sur la mise en pratique des mesures • Pilotage et vue d'ensemble	Responsables de la mise en pratique (organismes existants) des diverses mesures Organe de pilotage
	Evaluation des effets	Selon la mesure concernée, responsables de la mise en pratique ou organe de pilotage
	Examen de la nécessité d'ajuster le processus de gestion et les prérequis	Organe de pilotage

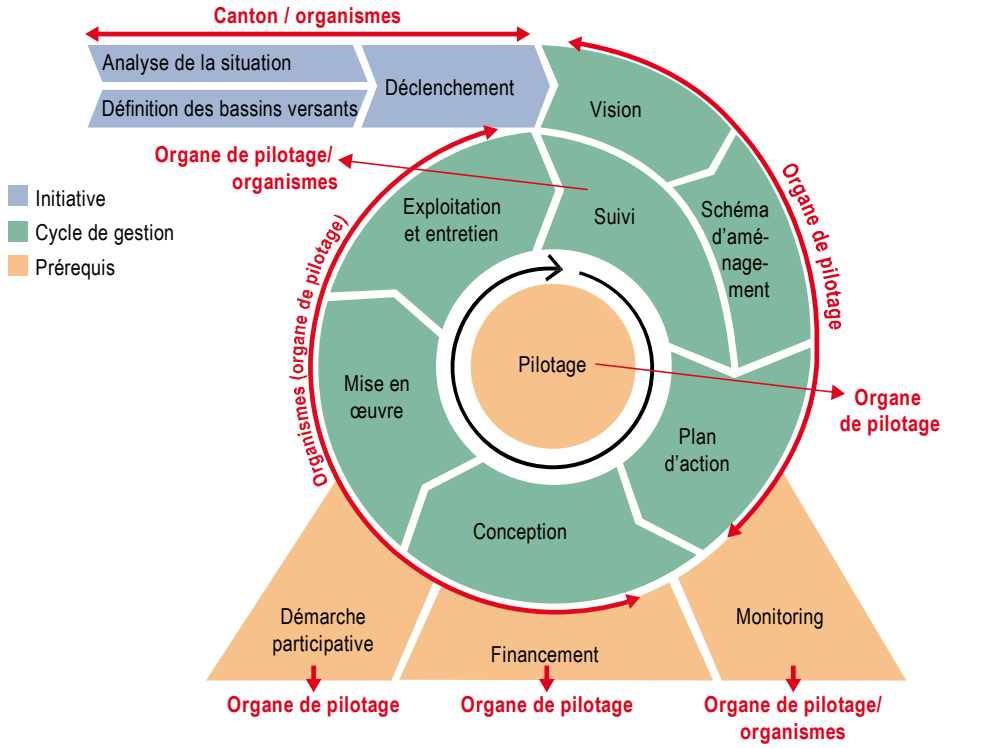
[5] Sous réserve de réglementations divergentes comme celles concernant le principe du pollueur-payeur (voir point 3.4)

Tab. 2 > Tâches et mesures engendrant des coûts

En lien avec les prérequis de la gestion par bassin versant, et recommandations concernant la prise en charge financière.

Prérequis	Etapes, tâches, mesures engendrant des coûts	Responsables du financement
Pilotage du processus	Gestion administrative du pilotage (frais administratifs) Tâches de coordination et de suivi	Organe de pilotage
Démarche participative	Elaboration du schéma de participation	Organe de pilotage
	Coûts de la démarche participative et de la communication (Mise en pratique du schéma de participation)	Organe de pilotage
Monitoring	Schéma de monitoring	Organe de pilotage
	Coordination entre les différents niveaux et acteurs impliqués dans le monitoring	Organe de pilotage et organismes / responsables de la mise en pratique
	Collecte et traitement des données et des bases du monitoring en vue de l'obtention des informations nécessaires à la gestion par bassin versant	Organe de pilotage et organismes / responsables de la mise en pratique
	Stockage et gestion des données … jusqu'à l'intégration dans un système de gestion des informations	Organe de pilotage et organismes / responsables de la mise en pratique
	Mise en pratique des activités de monitoring	Organismes / responsables de la mise en pratique
Financement	Mise au point de variantes et négociation de formules de financement pour les différentes tâches et mesures	Organe de pilotage

Fig. 5 > Répartition des responsabilités en matière de financement des tâches et des mesures de gestion par bassin versant entre les cantons, l'organe de pilotage et les organismes membres de l'organe de pilotage



Formule de financement possible, adaptée à la situation

Le tab. 2 et la fig. 5 ne recensent que les responsabilités en matière de financement des tâches et des mesures. Pour ce qui est des sources et des mécanismes de financement, il convient de chercher et de définir les formules les mieux adaptées en fonction de la situation concrète.

Mise au point de la formule de financement appropriée

Exemple du PREE Urtenen

Comme pour les autres prérequis du processus de gestion, on peut se contenter de «commencer petit» pour la formule de financement, c'est-à-dire avec des changements minimes par rapport aux compétences, aux flux et aux sources de financement existants. Puis, avec le passage de quelques cycles de gestion et sur la base des enseignements qu'on peut en tirer, on peut avancer et «grandir» là où cela se révèle judicieux (voir exemple du PREE Urtenen, au point 5.1) et s'adapter à l'évolution du contexte général (voir fig. 3).

5 > Exemples

5.1 PREE Urtenen: mise au point des formules de financement

Dans le cadre du PREE Urtenen (voir point 2.5 du volet 3), la planification stratégique réalisée en 2010–2012 a débouché sur un plan d'action coordonné entre les domaines de la protection contre les crues, de l'évacuation des eaux urbaines, de l'écologie, de la protection du paysage et des loisirs.

Les communes du bassin versant se sont prononcées en faveur de la mise en pratique de la planification et au cours de l'été 2013 les organismes existants ont voté le crédit pour la mise en place d'un projet de réorganisation. Ce projet a déjà démarré et vise à montrer comment associer les trois syndicats existants pour former une nouvelle organisation responsable des questions ayant trait à la gestion des eaux (aménagement hydraulique, assainissement) dans le bassin versant de l'Urtenen. L'entrée en fonction de cette nouvelle organisation est prévue en 2015.

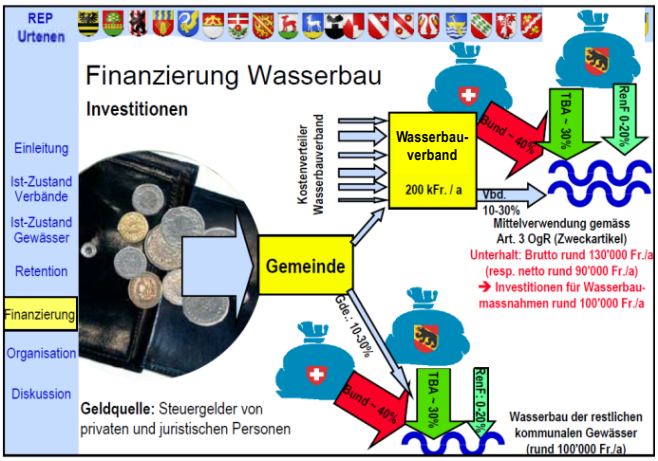
Financement de la planification stratégique

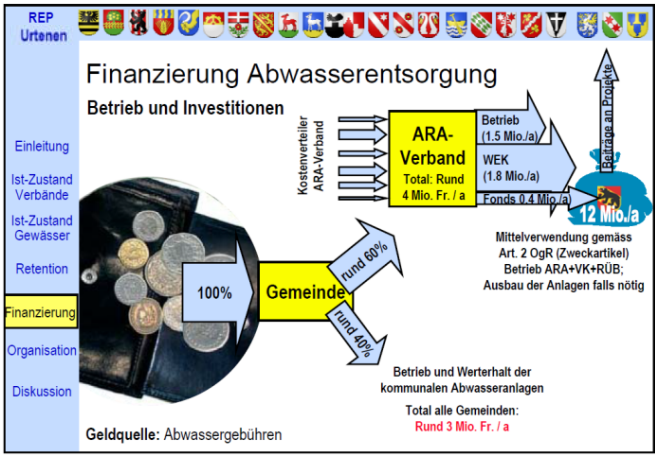
Le financement des travaux de planification a été assuré par les organismes existants (syndicat intercommunal de la STEP de Moossee-Urtenenbach, syndicat intercommunal de la STEP Region Fraubrunnen, syndicat d'aménagement de l'Urtenenbach), et des offices cantonaux (Office des ponts et chaussées, Office des eaux et des déchets) et l'OFEV. Les trois organismes responsables ont eu recours pour ce faire aux revenus de taxes et redevances à affectation obligatoire (syndicats intercommunaux de STEP), respectivement aux entrées des impôts communaux (syndicat d'aménagement).

Situation actuelle relative au financement des travaux d'aménagement et de l'évacuation des eaux usées

La figure ci-dessous montre la situation actuelle relative au financement des aménagements et de l'évacuation des eaux usées. Les travaux d'aménagement sont financés via les impôts, tandis que le financement de l'évacuation des eaux usées, suit le principe du pollueur-payeur (le produit des impôts ne peut pas y être affecté). Le financement des associations d'exploitants de STEP est assuré à 100 % par les taxes d'évacuation.

Fig. 6 > Situation actuelle du financement des travaux d'aménagement et de l'évacuation des eaux usées





Possibilités de financement futur de la mise en pratique

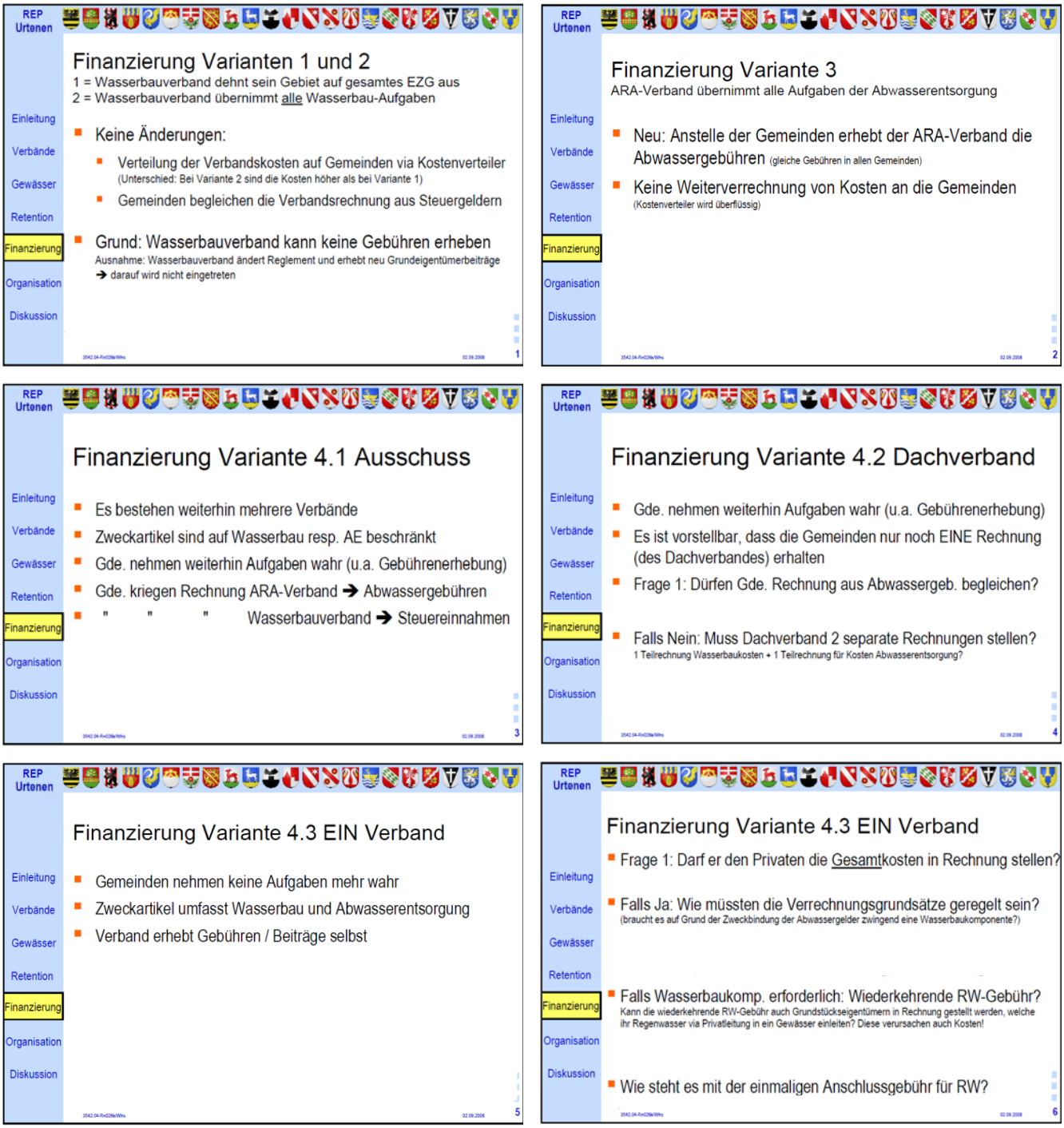
L'élaboration de modes de financement commun des divers éléments du plan d'action par la nouvelle organisation est un des projets prioritaires de la phase de mise en pratique, pour ce qui concerne le financement. Cela inclut l'étude de clefs de répartition (assainissement et aménagement hydraulique). Pour cela, lors de la planification stratégique du PREE plusieurs variantes ont été analysées. Elles prévoient de répartir les coûts pour l'aménagement hydraulique (entretien et aménagement) entre les communes avec une nouvelle clé de répartition, en gardant la clé de répartition actuelle pour ce qui concerne les coûts de l'assainissement. Les deux «caisses» seraient alimentées par des impôts (aménagement hydraulique) et des taxes (assainissement).

Dans le cadre du projet de réorganisation initié en été 2013, il faut établir un nouveau règlement d'organisation incluant la clef de répartition.

Rétrospective: premières considérations et variantes pour le financement

Les premières considérations concernant le financement datent de la première phase du PREE (2006–2008) et ont donc eu lieu avant le déclenchement du projet de réorganisation. En plus de la clef de répartition décrite plus haut, d'autres modes de financement ont aussi été analysés. Ils prévoyaient deux mécanismes de financement et deux fonds dédiés tout en tenant compte de l'état actuel de la législation: un fonds alimenté par les taxes sur les eaux usées encaissées par les communes et un fonds alimenté par les contributions des communes devant mener des travaux d'aménagement des cours d'eau (actuellement encaissées par le syndicat d'aménagement). Les diapositives ci-dessous présentent les différentes variantes examinées dans la première phase:

Fig. 7 > Variantes du financement considérées lors de la première phase du PGEE (2006–2008)



Pour en savoir plus: *www.lebensraum-urtenen.ch*

Pour en savoir plus

5.2 Canton de Fribourg: une nouvelle disposition règle le financement de la gestion par bassin versant

Dans le canton de Fribourg, la loi du 18 décembre 2009 sur les eaux (LCEaux) consacre officiellement la gestion intégrée par bassin versant (voir point 3.5.4 du volet 3). L'art. 39 de la nouvelle loi règlemente clairement le financement des tâches et en confie la responsabilité aux communes du bassin versant.

Les communes peuvent constituer pour ce faire un fonds alimenté par une redevance sur l'eau potable de 5 ct/m³ maximum, prélevée auprès des consommateurs.

Extrait de la loi sur les eaux du canton de Fribourg (LCEaux 812.1)[6]

Art. 39 Tâches du bassin versant

[1] *Les communes du bassin versant financent les tâches suivantes:*

a) l'élaboration du plan directeur de bassin versant;

b) la constitution des structures nécessaires à la gestion du plan directeur de bassin versant;

c) la formation de personnel spécialisé chargé de la gestion des eaux (au niveau intercommunal, communal ou industriel);

d) les campagnes de mesures destinées à vérifier dans les eaux l'efficacité des mesures de protection réalisées selon le plan directeur de bassin versant.

[2] *Elles peuvent créer à cet effet un fonds alimenté par une redevance maximale de 5 centimes par mètre cube d'eau consommée.*

[3] *La redevance est prélevée auprès des consommateurs et consommatrices d'eau potable.*

5.3 Réglementation relative au financement de la mise en pratique des mesures du plan d'action

5.3.1 SPAGE du canton de Genève

Le SPAGE (Schéma de protection, d'aménagement et de gestion des eaux) du canton de Genève (voir point 3.5.4 du volet 3) prévoit une estimation des coûts des diverses mesures selon les catégories suivantes.

Extrait du SPAGE[7] du canton de Genève, proposition de catégories pour l'estimation des coûts

4.2.3. Estimation financière

L'estimation porte sur la réalisation de la mesure au cours des 6 ans de durée du SPAGE. Elle est faite selon quatre catégories et précise la répartition de la prise en charge financière. Les catégories sont :

A. Jusqu'à CHF 50'000.–

B. De CHF 50'001.– à 350'000.–

C. Plus de CHF 350'001.–

D. Travail effectué en interne estimé en jour/homme

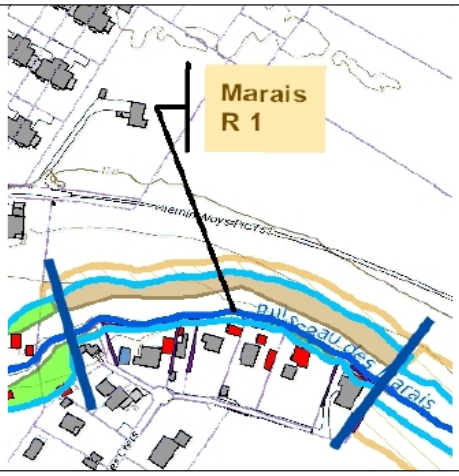
[6] http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/3281?locale=fr

[7] www.ge.ch/eau/spage

Outre cette estimation des coûts, les fiches relatives aux mesures contiennent également la répartition des responsabilités concernant le financement. Un exemple de fiche est reproduit ci-dessous.

Fig. 8 > Exemple de fiche du SPAGE Aire-Drize

Fiche Marais R 1 (km 0.440-0.635) Communes de Troinex et Veyrier.



Priorité 2
Ordre 1

Problème :
La rive gauche est occupée par de nombreuses constructions de toutes sortes jusqu'au bord du cours d'eau, l'espace minimal est insuffisant pour le cours d'eau.

Solution :
La rive droite est actuellement libre mais trop étroite, une étude d'aménagement au-delà du cordon boisé doit être menée.

Responsable :
Etat de Genève - SRCE avec le soutien du SECOE et les communes de Veyrier et de Troinex.

Partenaires :
SECOE - police des eaux et les communes de Troinex et de Veyrier

Financement :
SRCE et communes de Troinex et Veyrier - catégorie C (CHF 400'000.-).

Source: SPAGE Aire-Drize (voir: www.ge.ch/eau/spage)

Les indications de ce sous-chapitre sont extraites du document *«SPAGE – Outil cantonal de gestion intégrée des eaux par bassin versant»* et du SPAGE Aire-Drize.
Pour en savoir plus: *www.ge.ch/eau/spage*)

Pour en savoir plus

5.3.2 Plan régional d'évacuation des eaux usées (PREE) d'Obere March, gestion intégrée par bassin versant dans les cantons de Schwyz et de Saint-Gall

Un plan régional d'évacuation des eaux a été établi pour la région de l'Obere March, au sens d'un plan de gestion intégrée par bassin versant. Un rapport présentant les diverses mesures a été établi, indiquant une estimation du coût des mesures proposées et la répartition des responsabilités en matière de financement entre les organismes présents dans le bassin versant.

Fig. 9 > Extrait des mesures proposées avec estimation des coûts et clef de répartition pour le PREE d'Obere March

Nr. 1 Projektträgerschaft Massnahmenumsetzung
Das Projekt wird durch eine noch zu gründende Trägerschaft getragen. Eine Möglichkeit ist der Abschluss eines Zusammenarbeitsvertrages aller Beteiligten oder die Gründung einer Organisation. Die Trägerschaft verfügt über alle erforderlichen Kompetenzen. Unter der Aufsicht der Kantone veranlasst und koordiniert sie die beschlossenen Objektmassnahmen.

Massnahmenart	Mitwirkung								Federführung	Kosten	Kostenteiler
HW TW RW AW	Rei	Sch	Tug	LM LW	ASTRA	SBB	Bezirk	SZ/SG	SZ/SG Bez. March	Fr. 0,35	SZ SG

Vorschlag Kostenteiler in Mio. Fr.

Nr. 2 Raumplanung – Sicherung der Siedlungs- und Gewässerräume
Festlegung des Gewässerraums und Gestaltung von Siedlungsflächen in einer Richt- und Nutzungsplanung für eine fach- und situationsgerechte Bewirtschaftung oberirdischer Gewässer.

Massnahmenart	Mitwirkung								Federführung	Kosten	Kostenteiler
HW AW	Rei	Sch	Tug				Bezirk	SZ/SG	SZ/SG	Fr. 0,03	SZ/SG Gemeinden

Vorschlag Kostenteiler in Mio. Fr.

Nr. 3 Ökomorphologische Aufwertung der Fliessgewässer (Revitalisierung)
Dazu zählen die Wiederherstellung der natürlichen Funktionen verbauter Gewässer (Kanäle) und die Vernetzung wertvoller Lebensräume zwischen Linth-/Tuggenerkanal und Obersee. Die Kantone legen unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und des Nutzens für Natur und Landschaft die Zeitplanung für die Revitalisierungsmassnahmen fest.

Massnahmenart	Mitwirkung								Federführung	Kosten	Kostenteiler
AW	Rei	Sch	Tug	LM LW			Bezirk	SZ/SG	LM	Fr. 10	Bund, SZ/SG, Bezirk March

Vorschlag Kostenteiler in Mio. Fr.

Nr. 4 Beratung der Bewirtschafter
Die landwirtschaftliche Flächennutzung trägt in Vergleichen zu anderen Quellen erheblich zum Nährstoffeintrag in Gewässer bei. Über die Intensivierung der Bewirtschafterberatung sollen nachhaltige Massnahmen für den verminderten Nährstoffeintrag in die Gewässer gefördert werden.

Massnahmenart	Mitwirkung								Federführung	Kosten	Kostenteiler
AW				LM				SZ/SG	SZ	Fr. 0,25	SZ SG

Vorschlag Kostenteiler in Mio. Fr.

Nr. 13 Erhöhung Hochwassersicherheit von Tuggen
Mögliche Massnahmen zur Optimierung der Gerinnegeometrie Abschnitt «Alte Linth» sind entweder ein Entlastungsstollen zur Hochwasserableitung Tuggen/Obersee, eine bauliche Erweiterung des linken Hintergrabens unterhalb der Grynau oder eine Reduktion des Einzugsgebietes durch Ableitung in den Linthkanal (Linth 2000).

Massnahmenart	Mitwirkung								Federführung	Kosten	Kostenteiler
HW			Tug	LM LW					LW/LM/ Gemeinden	Fr. 25	LW/LM/ Gemeinden

Vorschlag Kostenteiler in Mio. Fr.

Nr. 14 Zentrale Retention am Tuggenerkanal
Schaffung eines Retentionsraumes «Zwüschetlinth» oberhalb Siedlungsgebiet Tuggen, z.B. durch einen flachen Damm, Höhe ca. 1–2 m, mit kalibriertem Auslauf in den Mühlemooskanal. Der Tuggenerkanal muss dadurch nicht vergrössert werden.

Massnahmenart	Mitwirkung								Federführung	Kosten	Kostenteiler
HW		Sch	Tug	LM					LM	Fr. 1	LM, Tug. und Schübelbach

Vorschlag Kostenteiler in Mio. Fr.

Informations détaillées:
www.sz.ch/documents/REP_OM_Kurzfassung_Massnahmen2012.pdf

Pour en savoir plus

5.4 MultiRuz, un exemple de financement intégral de la mise en pratique des mesures et de collecte de redevances

Le Syndicat régional du Val-de-Ruz – «MultiRuz» (voir point 4.5.2 du volet 3) – dispose d'un budget propre, alimenté par des taxes et émoluments qu'il prélève directement. Les fonds récoltés par ce biais lui permettent de financer lui-même toutes les tâches qui lui incombent.

Suivent quelques extraits du règlement général MultiRuz traitant du financement des diverses tâches et mesures. Le chapitre 7 décrit les ressources financières dont le syndicat dispose en principe. Le chapitre 8 recense les charges que le syndicat est tenu d'assumer. Le chapitre 9 règle quant à lui diverses questions spécifiques au budget (une partie du budget étant dédiée au fonctionnement, une autre aux investissements). Le chapitre 10 réglemente la collecte des taxes et émoluments et définit précisément les tarifs. Le chapitre 5 décrit le fonctionnement de la commission financière et de gestion, chargée de contrôler la gestion financière du syndicat.

Fig. 10 > Extraits du règlement général MultiRuz ayant trait au financement

Chapitre 7 : RESSOURCES DU SYNDICAT

Ressources

7.1 Les ressources du Syndicat sont :

a) les contributions perçues auprès des utilisateurs, des consommateurs et des propriétaires;

b) les subventions;

c) les dons et legs;

d) les prestations de service réalisées pour des tiers;

e) les récupérations diverses;

f) les intérêts actifs;

g) les locations et redevances;

h) les autres recettes.

Chapitre 8 : CHARGES DU SYNDICAT

Charges

8.1 Les charges du Syndicat sont :

a) l'amortissement des installations;

b) les intérêts passifs des emprunts;

c) les dédommagements à des collectivités publiques pour les achats d'eau et le traitement des eaux usées;

d) les charges d'exploitation comprenant notamment les charges du personnel, les frais administratifs, les achats de fournitures et de mobilier, les achats de machines et d'équipements, les achats d'énergie, les achats de matériel et de marchandises, les prestations de tiers, les loyers et les redevances d'utilisation, les dédommagements, les honoraires et prestations de service, ainsi que les frais divers.

Répartition des charges

8.2 [1] Les charges du Syndicat sont entièrement autofinancées par les ressources du Syndicat.

Chapitre 9 : DISPOSITIONS FINANCIERES

Budget

9.1 [1] Le budget, qui comprend un budget de fonctionnement et un budget des investissements, doit être adopté par le Conseil régional avant le 31 décembre qui précède l'exercice auquel il se rapporte.

[2] S'il n'est pas adopté à cette date, le Comité régional ne peut engager que les dépenses indispensables à la bonne marche du Syndicat.

Plan financier

9.13 [1] Le plan financier est établi pour la législature.

[2] Il tient compte des investissements à long terme prévus sur la base du Plan directeur de l'eau potable régional (PDER) et du Plan général d'évacuation des eaux régional (PGEER régional).

[3] Il contient :

a) une vue d'ensemble des charges et revenus du compte de fonctionnement;

b) une analyse sur l'évolution des contributions perçues;

c) une récapitulation des investissements;

d) une estimation des besoins financiers et des possibilités de financement;

e) une vue d'ensemble de l'évolution du patrimoine et de l'endettement.

Chapitre 10 : PERCEPTION DES TAXES ET EMOLUMENTS

Base légale

10.1 [1] Toute taxe et tout émolument perçus par le Syndicat doivent reposer sur un règlement, un arrêté ou une disposition cantonale.

[2] Les émoluments et les taxes rétribuant des prestations analogues à celles offertes par des entreprises privées sont arrêtés par le Comité régional.

[3] Sauf mention expresse, les taxes et les émoluments fixés dans le présent règlement s'entendent TVA non comprise.

Egalité

10.2 [1] Le montant des taxes et des émoluments est fixé en fonction de la prestation fournie, sans prendre en considération la situation personnelle du bénéficiaire.

[2] Il n'est pas perçu de taxe ou d'émolument différent selon le domicile du bénéficiaire de la prestation.

Principe de l'équivalence et de couverture des frais

10.3 Le montant des émoluments ne peut pas excéder la valeur objective de la prestation dont elle est la contrepartie et ne peut pas dépasser la somme des dépenses engagées pour couvrir les coûts de la prestation.

www.multiruz.ch/d2wfiles/document/5/10008/0/2011.04.20%20-%20Règlement%20général%20MultiRuz.pdf

Pour en savoir plus: *www.multiruz.ch/*

Pour en savoir plus

5.5 Ouvrage de la Linth: financement intercantonal selon une clef de répartition prédéfinie

La gestion de l'ouvrage est assurée par la Commission fédérale de la Linth, composée de représentants des quatre cantons concordataires Glaris, Schwyz, Saint-Gall et Zurich, ainsi que d'un représentant de la Confédération, doté d'une voix consultative. En tant que plus grand canton concordataire, supportant 50 % des coûts, Saint-Gall détient deux sièges au sein de la commission. Glaris et Schwyz, qui assument respectivement 25 % et 15 % des coûts, ont chacun un siège. Zurich, qui n'est pas riverain de la Linth mais qui, pour des raisons historiques, est membre du concordat et assume 10 % des coûts, a droit lui aussi à un siège.

Pour en savoir plus: *www.linthwerk.ch/* (en allemand)

Pour en savoir plus