

**MINISTERE DE L'AGRICULTURE,
DE L'HYDRAULIQUE ET DES RESSOURCES HALIEUTIQUES**

=====

DIRECTION GENERALE DES RESSOURCES EN EAU

=====

SECRETARIAT PERMANENT PAGIRE

=====

**POINT SUR L'ETAT DES LIEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS
CONCERNANT LA CONTRIBUTION FINANCIERE EN MATIERE D'EAU (CFE)
DE LA LOI N° 002-2001 DU 08/02/2001, PORTANT LOI D'ORIENTATION
RELATIVE A LA GESTION DE L'EAU**

Daouda BAYILI

Juillet 2009

Consultant

INTRODUCTION

Le Burkina Faso a entamé depuis quelques années des réformes visant la mise en place d'une politique de l'eau, cohérente et adaptée au contexte d'un pays sahélien. « *L'objectif général de la politique de l'eau est de contribuer au développement durable en apportant des solutions appropriées aux problèmes liés à l'eau afin que celle-ci ne devienne pas un facteur limitant du développement socio-économique.* »

Dans ce cadre, le Gouvernement a opté pour la gestion intégrée des ressources en eau pour l'atteinte du résultat ci-dessus déterminé. L'adoption de la loi N° 002-2001/AN du 08/02/2001 portant *Loi d'orientation relative à la gestion de l'eau* entre dans ce cadre. Cette loi contient des dispositions relatives au régime de l'eau, notamment le contrôle et la répartition, les usages et la protection. Elle prend en compte l'évolution du droit national, en y transposant, les engagements internationaux souscrits par le Burkina en matière d'eau. Elle met à la disposition des acteurs, des instruments d'ordre institutionnel (le Conseil national de l'Eau et les structures de gestion des bassins), et d'ordre financier (la contribution financière en matière d'eau).

La mise en œuvre du PAGIRE –Phase II, avec pour objectif : « **la gestion intégrée des ressources en eau est effective au Burkina Faso à l'horizon 2015** », consacrera la mise en place des organismes de bassins qui « *ont les capacités de gérer l'eau dans leurs espaces de compétence et d'assurer la régulation, la collecte et l'allocation des contributions financières assises sur les principes « préleveur-payeur » et « pollueur-payeur ».*

La génération de ressources internes propres à l'eau est nécessaire pour contribuer à la réalisation des différentes activités. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre le souci du Secrétariat Permanent pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (SP/PAGIRE) de faire un état des lieux succinct des dispositions prises et/ou à prendre pour la mise en œuvre effective de la taxe parafiscale au profit des Agences de l'eau dénommée ici Contribution financière en matière d'eau (CFE). Aussi évoquerons-nous successivement :

- la loi instituant la CFE ;
- les mesures d'application de la loi sur la CFE ;
- le niveau du processus d'examen de la loi ;
- les produits attendus de l'application de la CFE aux différents usages de l'eau

1. L'INSTITUTION DE LA CFE

La loi n°002-2001/AN du 08 février 2001 portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau a autorisé la création d'une contribution financière en matière d'eau et déterminé les personnes et opérations imposables. Cependant, sa nature juridique (impôt, taxe, redevance, taxe parafiscale, etc.) n'avait pas été déterminée.

C'est dans ce sens qu'un projet de loi a été élaboré pour lever cette insuffisance afin de permettre l'application de ladite loi. Ainsi, des taxes parafiscales, dénommées « Contribution Financière en matière d'Eau (CFE) », ont été instituées au profit des agences de l'eau.

La contribution financière en matière d'eau comprend :

- la taxe de prélèvement de l'eau brute;
- la taxe de modification du régime de l'eau ;
- la taxe de pollution de l'eau.

Elle est due par toute personne physique ou morale en raison du prélèvement d'eau, de la modification du régime de l'eau, ou de la pollution de l'eau. Toutefois, dans le cadre de la satisfaction des besoins élémentaires, les usages domestiques sont exonérés de la contribution financière en matière de prélèvement d'eau brute conformément aux dispositions du décret n°2004-580/PRES/MP/MAHRH/MFB du 15 décembre 2004.

La philosophie de base pour l'application de la loi, consiste à intégrer progressivement la contribution financière en matière d'eau dans les politiques de gestion économique et financière des usagers et à les sensibiliser, afin que chacun, organismes de gestion comme usagers, tire le meilleur profit possible de l'eau. A cet effet, le niveau de contribution doit reposer sur des critères scientifiques, économiques et techniques selon une approche participative et pragmatique. Cependant la démarche adoptée est un transfert progressif des coûts aux usagers. Il s'agit de faire contribuer progressivement les usagers avec le moins d'incidence possible sur les prix de vente aux consommateurs des produits des gros usagers en matière d'eau (ONEA, SONABEL, SOSUCO, mines, grandes entreprises, etc.). Elle consiste également à éviter de décourager les petits et moyens opérateurs (entrepreneurs, petits irrigants, etc.) du domaine de l'eau (voir simulations ci-dessous).

Aussi, les différents taux proposés tiennent-ils compte :

- **des différents usages de l'eau** : les taux ne sont pas les mêmes pour les différents usages (irrigation, eau potable, utilisation industrielle, mines, génie civil, etc.) ;

- **de leur niveau de développement** : les taux ne seront pas forcément d'un montant unique pour toutes les catégories à l'intérieur d'un même type d'usage ; par ailleurs, tous les usages ne seront pas imposés en même temps ; cela se fera progressivement dans le temps en fonction du niveau de développement de chaque usage ;
- **de leur rentabilité** : ce critère permettra de tenir compte du niveau de rentabilité effective de chaque usage afin de ne pas perturber négativement la production et le marché ;
- **de l'approche participative** : le consensus entre les départements ministériels en charge des finances, de l'eau et les secteurs ministériels concernés pour la fixation finale de tout taux d'imposition.

C'est cette philosophie et cette démarche qui ont justifié le choix de la voie réglementaire pour fixer les taux et modalités de recouvrement de ces contributions. La fixation des taux devra se faire avec la contribution de tous les consommateurs d'eau et tiendra compte du niveau de développement des activités et de l'impact social du coût qui sera préconisé.

1.2. LES MESURES D'APPLICATION DU PROJET DE LOI SUR LA CFE

Le Ministre chargé des finances a élaboré un projet de décret d'application pour accompagner l'avant-projet de loi sur la CFE. Ce projet décret traite :

- des usages d'eau brute soumis à la taxe de prélèvement ;
- de la taxe de modification du régime de l'eau ;
- des installations et activités soumises à la taxe de pollution.

Les usages d'eau brute soumis au paiement de la Taxe de Prélèvement concernent :

- le prélèvement d'eau brute pour les activités hydro agricoles ;
- le prélèvement d'eau brute à des fins de production d'eau potable ;
- le prélèvement d'eau brute pour la production d'énergie Hydroélectrique ;
- le prélèvement d'eau brute pour les activités minières et industrielles ;
- le prélèvement d'eau brute pour les travaux de génie civil.

Les opérations soumises au paiement de la Taxe de Modification du Régime de l'Eau sont celles relatives aux installations, ouvrages, travaux et activités entraînant une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux.

La taxe de Modification du régime de l'eau est déterminée en référence aux installations, ouvrages, travaux ou activités définis par arrêté du Ministre chargé de l'eau.

Les installations, activités ou travaux soumis à la taxe de pollution sont ceux à l'origine d'un déversement, écoulement, rejet, dépôt direct ou indirect de matières de toute nature et plus généralement de tout fait susceptible de provoquer ou d'accroître la dégradation des eaux en modifiant leurs caractéristiques physiques, chimiques ou biologiques, qu'il s'agisse d'eaux superficielles, ou d'eau souterraines.

La taxe de Pollution est déterminée en référence aux éléments de pollution dont la liste est fixée par arrêté conjoint des Ministres en charge de l'environnement, de l'eau et de la santé.

1.3. L'EXAMEN DE LA LOI PAR LA REPRESENTATION NATIONALE

Le projet de loi sur la CFE a été adopté en 2007 et soumis à l'Assemblée nationale. Après l'examen du projet par la Commission saisie au fonds (en l'occurrence la Commission des Finances et du Budget), la loi a été retirée de l'examen de la plénière par le Gouvernement en vue d'une adoption ultérieure.

Sur instructions du Premier Ministre, le projet de loi sera une nouvelle fois soumis à l'appréciation du Gouvernement pour son examen par l'Assemblée nationale.

A cet effet, des recommandations ont été faites à la Direction Générale des Ressources en Eau (DGRE) pour les mesures techniques nécessaires à la réintroduction du présent projet de loi.

2. LES PRODUITS ATTENDUS DE L'APPLICATION DE LA CFE

2.1. LES DIFFERENTS USAGES DE L'EAU

Outre la consommation de l'eau potable, l'eau est nécessaire dans les activités suivantes : agriculture, élevage, pêche, industrie, production électrique, les écosystèmes, les loisirs etc.

La connaissance de chaque activité, de son organisation, de son rendement actuel et de ses perspectives de développement, a permis de cerner la possibilité de prélèvement à court, moyen et long terme.

2.1.1. Les activités hydro agricoles

Le potentiel de terres irrigables a été estimé en 2003, à 233 500 ha. Les superficies aménagées pour l'irrigation sont estimées à 32 258 ha (13,8 %) et celles effectivement exploitées autour de 19 000 ha (10,4 %), réparties notamment : 8 500 ha en maîtrise totale d'eau, 6000 de bas fonds et 4500 de petite irrigation.

2.1.1.1. Les grands périmètres (12 058 ha)

Leur superficie totale en 2006 était estimée à 12058 et couvrent 37 % des surfaces aménagées. Ce sont :

- les périmètres du Sourou (3095 ha) ;
- le périmètre de Bagré (1885 ha) ;
- le périmètre sucrier de Banfora (3 800 ha) ;
- les périmètres de la Vallée du Kou, Karfiguéla, Banzon et Douna.

2.1.1.2. Les périmètres moyens

Les périmètres moyens (3000 ha au total) sont des aménagements moyens autour de 20 à 100 ha, réalisés en aval des petits barrages ou des lacs naturels : Dakiri, Zoungou, Tapoa, etc. La mise en valeur se fait par exploitation individuelle familiale ou parfois coopérative.

2.1.1.3. La petite irrigation (10000 ha)

La petite irrigation (10 000 ha au total) concerne :

- des exploitations individuelles ou de groupements de 3 à 20 ha avec usage de motopompes. Ex : Lac de Bam, Koro, Diaradougou, Tingrela, etc ;
- des périmètres de moins d'un demi hectare où la calebasse et/ou la pompe à pédales constituent le moyen d'exhaure ;
- des périmètres irrigués en irrigation localisée. Ces périmètres d'une superficie de quelques centaines de mètres carrés sont constitués de jardins familiaux alimentés par un bassin de moins de 50 m³ et une pompe à pédales.

2.1.1.4. Les aménagements de bas fonds

Les aménagements de bas fonds (7200 ha) sont des aménagements en maîtrise partielle d'eau. Les parcelles sont en général inférieures à l'hectare et sont destinées à la culture du riz en saison d'hivernage.

Pour l'application de la CFE aux activités hydro agricoles, celles-ci ont été classées cinq catégories :

- Catégorie I : les grands et moyens aménagements exploités sous forme d'agro-industrie et d'agrobusiness ;
- Catégorie II : les grands et moyens aménagements exploités par les paysans ;
- Catégorie III : la petite irrigation ;
- Catégorie IV : les aménagements de bas fonds ;
- Catégorie V : les petites exploitations familiales (jardins familiaux).

Par prudence, il a été retenu à l'étape actuelle, de ne taxer que les catégories I et II. En attendant une maîtrise du volume d'eau consommée par comptage et par mètre cube au niveau des agences de l'eau, une solution pragmatique est proposée. Il s'agit d'un taux par hectare (ha) exploité. Mais, il serait indiqué que le volume soit l'assiette pour des raisons d'équité afin de ne pas décourager ceux qui vont développer des initiatives pour économiser l'eau.

Le taux de base est calculé à partir du revenu procuré par 1 ha de riz en 2006. Le riz est la culture qui a le besoin le plus important en eau. Sa marge est la plus faible, soit 200 000 FCFA par campagne donc 400 000 Francs CFA pour les deux campagnes de l'année.

Concernant les exploitations paysannes au niveau de l'AMVS et de la MOB, le niveau de la taxe a été évalué à partir de celui de l'impôt sur le revenu qui est de l'ordre de l'ordre de 25 %. Un taux de 10% a été retenu pour la CFE, ce qui donne 40 000 F par an.

Le taux de base est calculé à partir du revenu procuré par 1 ha de riz en 2006, soit 80 000F.

Concernant les exploitations agro-industrielles le niveau est déterminé à partir de 20% du revenu procuré par 1 ha de riz, pour deux campagnes par an, soit 80 000 f rs.

Pour l'heure, il n'est pas prévu une taxation au niveau des activités hydroagricoles.

2.1.2. Les activités d'élevage

En matière d'élevage, l'eau intervient dans l'abreuvement des animaux à travers les barrages, retenues d'eau, boullis, mares, puits, forages, etc. L'abreuvement des animaux connaît des difficultés liées à la faible disponibilité des ressources en eau. La distribution des points d'eau à usage pastoral est plus fonction de la population humaine que du bétail. En dehors du « forage Christine », il n'y a pas de point d'eau réservé à l'élevage. Des aménagements d'abreuvoirs sont faits à proximité de points d'eau pour les animaux.

L'accès à l'eau constitue une contrainte majeure principalement pour l'élevage transhumant et est parfois à l'origine des mouvements du bétail et des conflits entre éleveurs et agriculteurs.

Pour l'heure, il n'est pas prévu une taxation au niveau de l'élevage.

2.1.3. Les activités industrielles

En matière d'industrie, l'eau est un facteur technique de production au même titre que l'électricité et n'est pas en général, considérée comme une matière première. L'eau est utilisée pour le refroidissement des machines, le nettoyage et aussi comme matière dans les systèmes de production des produits finis.

2.1.3.1. *L'industrie de l'eau*

Il s'agit d'industries qui utilisent l'eau comme une matière première. Les industries sont principalement représentées par l'ONEA et les brasseries (BRAKINA et BRAFASO). On dénombre aussi quinze autres entreprises qui produisent et commercialisent l'eau en bidons et/ou en sachets. Elles sont installées à Ouaga ou dans ses environs (12), Bobo (1), Darsalamy (1) et Fada (1)¹.

Après différentes simulations, un taux de 1 Frs par mètre cube a été retenu, au niveau de l'ONEA et jugée acceptable à l'époque.

¹ Données recueillies en 2006

2.1.3.2. *Les industries minières*

Les industries minières utilisent l'eau à plusieurs niveaux :

- pendant la phase de recherche, l'eau est utilisée pour les activités de forage et de refroidissement des machines ;
- pendant la phase d'exploitation, l'eau est beaucoup plus utilisée :
 - à l'extraction, pour arroser la mine afin d'éviter les suspensions poussiéreuses aussi bien pour les mines à ciel ouvert que dans les mines souterraines pour lesquelles l'eau est en plus utilisée pour rafraîchir l'air ;
 - après l'extraction, l'eau est encore utilisée pendant le transport (voies d'accès), l'entreposage, le broyage et autres arrosages du stock sur rampes vers les usines ;
 - les usines, tournent selon un procédé humecté pour séparer le minerai des autres matières. Cependant, il convient de noter que l'utilisation de l'eau dans l'usine se fait dans un circuit fermé. Ce qui permet de traiter l'eau déjà utilisée pour la réinjecter dans le circuit.

Elles consomment principalement l'eau brute dont l'évaluation pour trois mines se présente comme suit :

- Taparco, entre 800 000 et 1 000 000 m³ au démarrage ;
- Kalsaka, à 420 480 m³ au démarrage ;
- Youga, soit 800 000 m³ pour la première année².

L'évaluation de la CFE a tenu compte des paramètres suivants :

- les investissements et les coûts de fonctionnement de l'exhaure sont entièrement supportés par les entreprises concernées ;
- les canalisations profiteront sur leurs parcours à d'autres opérateurs (agriculture)
- le taux actuel de l'ONEA (439 Frs)
- les études de faisabilité des sociétés concernées et les montants déjà autorisés par le Ministère en charge de l'eau.

Pour toutes ces raisons, et suite à l'exploitation des différents comptes d'exploitations prévisionnels un taux de 200 Frs le m³ a été proposé.

² Données recueillies en 2006

2.1.3.3. Les entreprises hydro-électriques : Ex : la SONABEL

L'eau est utilisée par la SONABEL pour :

- le refroidissement des groupes des centrales thermiques et comme réserve pour la lutte contre les incendies ;
- le fonctionnement des turbines des centrales hydroélectriques ;
- les usages sanitaires dans les centrales et bâtiments administratifs.

L'eau utilisée pour le refroidissement des groupes des centrales thermiques, les réserves incendie et dans les sanitaires des centrales et bâtiments administratifs est de l'eau potable fournie par l'ONEA. Dans les grandes centrales (BOBO II, OUAGA II et KOSSODO), il y a des forages pour la fourniture d'eau potable en cas de défaillance du réseau ONEA.

L'eau utilisée pour le fonctionnement des turbines des centrales hydroélectriques est de l'eau brute prélevée dans les barrages de Kompienga, Bagré, Tourni et Niofila.

L'eau qui intervient dans la structure de prix du kWh est l'eau potable fournie par l'ONEA pour le refroidissement des groupes des centrales.

En ce qui concerne l'eau brute prélevée des barrages ci-dessus indiqués, l'Etat, à l'article 18 de la Convention de gestion du barrage de Bagré, a renoncé à réclamer à la SONABEL le paiement d'impôts ou de taxes de prélèvement d'eau prévus par le régime de l'eau. Toutefois la loi N° 002-2001/AN du 08-02-2001 portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau étant postérieure à cette convention, celle-ci est devenue caduque. Pour l'heure, l'eau brute des centrales hydroélectriques n'est pas directement prise en compte dans le coût de revient du kWh.

En ce qui concerne l'eau brute, la SONABEL participe aux investissements de création de la matière à travers la prise en charge des prêts rétrocédés par l'Etat et à la gestion de la ressource à travers les prises en charge des coûts des réparations et de maintenance des ouvrages.

2.1.3.4. Les travaux de génie civil

Pour les travaux de terrassement et de béton, selon les périodes (saison sèche, saison de pluies) et la qualité des différents matériaux, une formule appropriée sert de base à la détermination des différentes quantités de matériaux, d'agrégat et notamment l'eau.

Les différents devis semblent ne tenir compte que du coût de l'utilisation de l'eau (exhaure et transport). Le prix de l'eau en tant que matière n'est pas pris en compte. Cependant, en ville, le prix de revient de l'eau inclut le tarif de l'ONEA.

Le taux proposé pour les mines a été retenu et le de m³ remblai revient à 10 F (1 m³ nécessite 0,08 m³ d'eau). Le taux pour le mètre cube de béton a été fixé à 20 Frs, vu que celui-ci consomme deux fois plus d'eau que le remblai.

Tableau d'estimation sommaire de quelques usages d'eau

Objet	Unité	Quantité	Montant unitaire	Montant total
1. Exploitation agro-industrielle	ha	3 800	80 000	304 000 000
2. Exploitation paysanne autour des barrages (MOB et Bagré)	ha	5 700	40 000	228 000 000
3. Industrie de l'eau ³	m ³	47 450 000	10	474 500 000
4. Exploitation minière	m ³	2 220 000	250	555 000 000
5. Travaux publics (routes) ⁴				
5.1. Remblai	m ³	1 697 640	21	35 650 440
5.2. Béton	m ³	156 460	42	6 571 320
TOTAL				1 603 721 760

Conclusion

Le principe de « L'eau finance l'eau » peut être une réalité au Burkina Faso. Les éléments sommaires présentés ci-dessus en sont une illustration. Les différents taux constituent des minima acceptables. Appliqués à la grande majorité des usages de l'eau, ils permettraient de financer les activités relatives à la gestion de l'eau, dans un pays sahélien comme le Burkina afin que l'eau ne soit pas un facteur limitant dans le processus du développement.

³Sans les industries d'eau minérale et autres.

⁴ Estimation de 60% des contrats de 2009 de la seule Direction des travaux neufs des TP.