



LES ÉLUS, L'EUROPE ET LA POLITIQUE DE L'EAU

Colloque organisé par
le Cercle français de l'eau

Palais du Luxembourg
Paris - 20 mars 1997

Sommaire

Préface

Corinne LEPAGE

Ministre de l'Environnement, France

1

Introduction

Jacques OUDIN

Sénateur de la Vendée, Président du Cercle français de l'eau, France

2

Le contexte français et européen

Jean FRANCOIS-PONCET

Président de la Commission des affaires économiques et du Plan, Sénat, France

4

La politique française de l'eau

Marc COLLET

Représentant Mme Corinne Lepage, Ministre de l'Environnement, France

6

OBLIGATIONS DES ETATS-MEMBRES DANS LE CADRE DE L'APPLICATION DES DIRECTIVES EUROPÉENNES

La position de l'Allemagne

Fritz HOLZWARTH

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Germany

8

La position du Royaume Uni

Neil SUMMERTON

Director Water and Land, Department of Environment, United Kingdom

10

Les contraintes des directives européennes

Pierre ROUSSEL

Directeur de l'Eau au Ministère de l'Environnement, France

12

La position des Pays-Bas

Carel de VILLENEUVE

Directoraat General Rijkswaterstaat, Ministerie Verkeer van Waterstaat, The Netherlands

13

Le point de vue d'un professionnel de l'eau

Jean-Pierre TARDIEU

Président du Syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement, France

15

LES MOYENS MIS EN ŒUVRE DANS LES ETATS-MEMBRES

La situation française

Michel MERCIER

Directeur général des services techniques du Syndicat des Eaux d'Ile-de-France, France

18

L'application des directives de l'Union Européenne en Grande-Bretagne

Thomas ZABEL

Principal Consultant of Environmental Management, United Kingdom

20

La situation aux Pays-Bas

Pieter ZEVENBERGEN

Dijkgraaf Hoogheemraadschap van Delfland, The Netherlands

23

Les objectifs de la politique de l'eau en Allemagne et en Bavière

Jens JEDLITSCHKA

Bayer, Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Munich, Germany

25

LA PERCEPTION DES ÉLUS ET LEUR IMPLICATION DANS LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE

Introduction

André SANTINI

Député-maire d'Issy-les-Moulineaux, Président du SEDIF

Vice-président du Conseil des Communes et Régions d'Europe, France

28

Les difficultés de concertation

Françoise GROSSETETE

Député européen, France

30

Présentation du groupe d'action miroir "collectivités urbaines européennes"

Patrick FAIVRE

Directeur du NANCIE, France

31

Une perspective britannique

Martin DOUGHTY

Leader, Derbyshire County Council, United Kingdom

33

La solution de la gestion commune par des syndicats départementaux

Jacques OUDIN

35

Conclusion

André SANTINI

36

VERS UNE MEILLEURE COMPATIBILITÉ ENTRE LA POLITIQUE EUROPÉENNE ET LES POLITIQUES NATIONALES

Introduction

Doeke EISMA

Member of European Parliament, The Netherlands

37

La légitimité du rôle de l'Europe dans la politique nationale

Professeur Christian CABROL

Député européen, France

38

La subsidiarité dans le cadre des directives européennes

Bernard BARRAQUE

Directeur au CNRS - LATTIS, France

39

La position des élus locaux dans la politique européenne de l'eau

Jacques PELISSARD

Député-maire de Lons-le-Saunier, France

44

La directive cadre sur l'eau

Scott BROCKETT

DG XI Environnement, Sécurité Nucléaire et Protection Civile, Commission Européenne

45

Conclusion

Doeke EISMA

49

Synthèse du colloque

Jacques OUDIN

50

Préface

Corinne LEPAGE
Ministre de l'Environnement, France

Une nouvelle proposition de directive pour l'Union Européenne vient d'être élaborée par la Commission. Souhaitée par les autorités françaises, cette directive institue un cadre global pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau. Elle a pour objet de définir les conditions d'équilibre entre les ressources et les usages de l'eau. Elle vise à harmoniser et à rendre cohérent l'ensemble de la réglementation communautaire existante.

L'une des dispositions les plus importantes se traduit par l'instauration dans les Etats-membres d'une coordination des moyens, institutionnels et réglementaires, à l'échelle des grands bassins hydrographiques. Cette gestion par bassin existe en France depuis de nombreuses années, son extension à l'ensemble de l'Europe conforte sa pertinence.

Dans ce nouveau texte, une meilleure valorisation économique de l'eau est également préconisée. Le principe de report sur les prix de consommation des coûts liés à l'eau y est affiché. Cette idée prévaut déjà en France. L'eau deviendra ainsi un remarquable facteur économique qui permettra une comparaison intéressante entre les différents Etats-membres.

La directive prévoit des plans de gestion par bassin qui intégreront les éléments essentiels des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et des programmes d'interventions des agences de l'eau. Ils donneront lieu à une concertation publique préalable. Cependant, aucune disposition n'est actuellement prévue quant au partenariat et au processus de décision existant dans le cadre des comités de bassin. Or, dans notre pays, ces derniers sont la clé de voûte de la politique décentralisée de l'eau et lui insufflent sa dynamique. Cette omission des comités de bassin est si importante qu'elle justifie une amélioration profonde du présent projet de directive cadre.

La Commission préconise un "bon état écologique" de l'ensemble des eaux de surface et un "bon état chimique" de l'ensemble des nappes souterraines à l'horizon 2010. Ces objectifs méritent cependant d'être précisés et clarifiés pour permettre une réelle amélioration de la ressource en eau. Il est indispensable de définir et de chiffrer au mieux le coût additionnel de telles dispositions. L'augmentation du prix de l'eau, due à l'application des précédentes directives, prône une démarche pragmatique. Le poids des investissements nécessaires à l'application de la directive sur les eaux résiduaires de 1991 et son impact sur l'endettement des collectivités locales conseille une approche réaliste.

L'examen de la proposition vient de commencer. Il se poursuivra vraisemblablement pendant les futures présidences luxembourgeoise et britannique. Il doit permettre à la France d'exprimer sa volonté d'améliorer la politique communautaire de l'eau en l'inscrivant dans la stratégie globale de développement durable.

Introduction

Jacques OUDIN

Sénateur de la Vendée, Président du Cercle français de l'eau, France

1. Origine et missions du Cercle français de l'eau

Le Cercle français de l'eau est, depuis bientôt dix ans, un lieu de concertation, de réflexion et de propositions. Sa particularité est de regrouper des acteurs directement concernés par l'eau mais qui ne sont généralement pas consultés lors des grandes décisions ; je pense notamment aux élus et aux opérateurs de l'eau. Il regroupe, en outre, les administrations, qui ont un rôle majeur dans la détermination de la politique de l'eau, et quelques grands partenaires tels que EDF, les Agences de l'eau ou le Crédit Local de France.

Plusieurs éléments ont conduit à la création de cet organisme. Au milieu des années 80, nous avons constaté que la politique de l'eau n'était pas suffisamment performante. Une nouvelle loi ainsi que de nouveaux investissements étaient nécessaires. Nous pensions, en outre, que la politique de l'eau ne devait pas uniquement être décidée par la technocratie. Les élus, par exemple, qui doivent répondre aux critiques des administrés en matière de gestion de l'eau, devaient être en mesure de s'exprimer sur la politique globale de l'eau.

II. Les politiques publiques de l'eau dans l'Union Européenne

La réunion d'aujourd'hui est le deuxième colloque européen que nous organisons au sein du Cercle français de l'eau. Lors du premier colloque, organisé en octobre 1995 sur le thème des politiques publiques de l'eau dans l'Union Européenne, nous avons dressé quatre constats.

1. Un quadruple constat

- Le premier constat concernait l'extrême diversité des structures institutionnelles et politico-administratives en Europe. Nous nous sommes alors aperçus que des gestions très différentes pouvaient donner de bons résultats.
- Le deuxième constat portait sur la démarche à suivre en matière de politique de l'eau. Pour mener une politique de l'eau efficace, il est nécessaire de considérer les grands bassins, d'abord d'un point de vue global et, ensuite, d'un point de vue local. Ce schéma, qui correspond au schéma français, a été repris par le projet actuel de directive cadre.
- Le troisième constat concernait les différences de prix, d'investissements et de qualité d'un pays à l'autre. Les différents niveaux constatés allaient du simple au double. Dans ce contexte européen, la France occupait une position moyenne.
- Le quatrième constat portait sur les coûts supplémentaires engendrés par les directives européennes.

A la suite de ces constats, nous avons formulé quatre propositions.

2. Quatre propositions

- La première proposition prônait une plus grande démocratie de la politique de l'eau. Les opérateurs de l'eau doivent pouvoir participer au processus de décision au niveau européen, national et local. La politique de l'eau ne peut, en effet, réussir que grâce à l'adhésion de tous.
- La deuxième proposition concernait le renforcement du professionnalisme dans le secteur de l'eau. L'eau qui était autrefois un bien naturel et gratuit, est devenu un bien industriel cher. Il doit donc être géré comme tel, par des spécialistes.

- La troisième proposition préconisait un prix de l'eau acceptable et des investissements ajustés. Le public ne peut, en effet, accepter une augmentation brutale du prix de l'eau. Cette proposition supposait d'améliorer nos connaissances du problème de l'eau, de mener des analyses prospectives sur les investissements et les coûts et dévaluer les conséquences de nos décisions.
- La quatrième proposition portait sur les directives européennes. Celles-ci doivent être ambitieuses mais adaptées aux possibilités des pays membres. Elles doivent également être plus simples et plus concertées que les directives émises auparavant.

Au vu des constats et des propositions que nous avons établis lors de cette réunion, je souhaiterais la création de structures identiques au Cercle français de l'eau dans tous les pays de l'Union Européenne. Il serait effectivement intéressant de se diriger, à terme, vers une Communauté européenne de l'eau.

Synthèse du colloque

Jacques OUDIN

Sénateur de la Vendée, Président du Cercle français de l'eau, France

1. Les grands principes d'une politique de l'eau

Cette journée a mis en évidence les caractéristiques de la politique française de l'eau qui repose sur dix grands principes :

- **Le principe de responsabilité**

Les utilisateurs et les pollueurs d'eau paient l'eau. Le principe de pollueur-payeur stipule en effet que ceux qui utilisent et polluent l'eau en assurent les conséquences financières.

Corrélativement à ce principe, la politique de l'eau prévoit que celui qui dépollue est financièrement aidé pour le faire.

- **Le principe d'autonomie**

La loi sur l'eau de 1964 a mis en place un système décentralisé, celui des Agences de bassin qui fonctionnent de façon autonome avec des ressources provenant des redevances prélevées par bassin.

Ces six Agences de l'eau qui couvrent tout le territoire national mettent en oeuvre une politique locale de l'eau.

- **Le principe de programmation**

Les Agences de l'eau déterminent des programmes d'action quinquennaux, ce qui permet de déterminer des objectifs à atteindre à moyen terme. Ces plans définis en toute concertation permettent de gérer les intérêts divergents et d'aboutir à des objectifs communs pour le respect de l'environnement des milieux aquatiques.

- **Le principe de réalisme**

La politique européenne de l'eau tend à fixer des objectifs de plus en plus ambitieux sans s'assurer des moyens financiers disponibles pour la réalisation des investissements induits par ces directives. Or, il est essentiel de fixer des objectifs réalisables clairs et précis pour chaque zone géographique afin de bien mettre en adéquation les objectifs aux moyens.

- **Le principe d'un niveau de protection optimal**

L'information doit être améliorée, la recherche doit se poursuivre afin d'atteindre une meilleure connaissance scientifique. Ces progrès permettront de fixer des normes pertinentes au regard de la santé des consommateurs, de la protection de l'environnement et raisonnables au regard des moyens financiers exigés par l'application des directives.

De plus grandes connaissances scientifiques aideront à hiérarchiser les normes, mieux justifier les niveaux en matière d'objectifs de qualité et les seuils en termes d'émission.

- **Le principe de la cohérence géographique par bassin versant**

L'approche d'une gestion intégrée au sein du bassin hydrographique est suivie depuis trois décennies en France. Le développement des SAGE au plan local permet d'affirmer cette approche. Cette démarche recueille désormais l'adhésion de tous et doit par conséquent être intégrée à la réglementation communautaire.

- **Le principe de prévention**

L'accent doit être mis sur les mesures de prévention du milieu récepteur qui se situent en amont de toute politique de l'eau, notamment en garantissant une plus grande protection des zones de captage.

- **Le principe de transparence vis-à-vis du public**

Plus la facture de l'eau est lourde, plus les citoyens de notre pays souhaitent être informés sur le prix et la qualité de l'eau.

Leurs préoccupations en matière de prix de l'eau et leurs exigences concernant l'amélioration de la qualité de l'eau potable et l'épuration des eaux usées sont désormais satisfaites dans le cadre d'une nouvelle mesure rendant obligatoire pour les maires la diffusion de ces résultats.

- **Le principe de professionnalisme accru des opérateurs**

Dans un contexte où les techniques les plus pointues se développent et où la gestion des réseaux devient de plus en plus complexe, nous avons besoin de professionnels de grande qualité à l'écoute des besoins des élus et de leurs concitoyens.

- **Le principe d'observation des résultats en continu**

Nous devons tenir régulièrement informés nos citoyens de la qualité de l'eau qui constitue une de leurs préoccupations majeures. La mise au point d'outils de mesure et d'inventaire trouve toute son utilité ici. Dans ce contexte, les observatoires locaux de la qualité des eaux devraient être des outils essentiels pour fournir une vue exhaustive et permanente de l'évolution de ces résultats.

II. La directive cadre: une base indispensable à la mise en oeuvre d'une nouvelle politique européenne de l'eau

Le projet de directive cadre constitue une étape importante qui permettra certainement de réaliser une avancée considérable en faveur de la politique européenne de l'eau. Cette proposition intègre un certain nombre d'éléments propres au dispositif français.

- **Le reflet d'une ambition européenne**

Le projet de directive cadre, que la Commission de la Communauté Européenne a rendu public récemment, témoigne de la sensibilisation des différents Etats-membres à la politique de l'eau. Cette évolution montre également que les directives européennes qui ont longtemps fait l'objet de vives critiques sont aujourd'hui légitimées. Les directives européennes dont l'impact est considérable sur les politiques nationales, ont permis de renforcer la protection des consommateurs et de l'environnement.

- **Une cohérence et une unité à promouvoir entre les textes communautaires**

Depuis une vingtaine d'années, trente-cinq directives ayant un impact direct sur les problèmes de l'eau ont été adoptées. Ces directives ont fait l'objet d'une transcription en droit national tout en respectant les objectifs définis au plan communautaire.

Toutefois, l'abondance des textes est aujourd'hui source de confusion car ils sont le reflet de différentes approches qui restent fragmentaires.

Certains textes fixent des objectifs de qualité, imposent des limites d'émission, ou déterminent des actions précises à mener.

Une approche plus globale de la gestion de l'eau et une meilleure complémentarité des textes s'avère indispensable, c'est l'objet de la directive cadre.

- **L'importance d'une plus grande concertation**

La concertation devra être très présente dans la prochaine directive cadre pour mieux assimiler la diversité des situations.

Nous devons en effet intégrer les différences existant entre les pays où les problèmes ne sont pas les mêmes et où les solutions développées dans chacun des Etats-membres sont différentes. Une position commune devra être trouvée par une concertation plus affirmée entre les administrations, les opérateurs et les élus.

• Définir une meilleure subsidiarité entre l'échelon européen et l'échelon national

Le principe de la subsidiarité doit être respecté au regard des objectifs fixés par les directives européennes. Toutefois, le niveau territorial optimal de gestion de l'eau est difficile à déterminer en raison de la multiplicité des situations des pays membres.

• Une adéquation entre les objectifs et les moyens

Si les ambitions européennes pour un haut niveau de protection de l'environnement sont louables, les coûts induits et générés par ces mêmes ambitions sont parfois élevés, mais doivent pouvoir être acquittés. Toutefois, l'exemple de la directive eau potable, où nous savons que le risque zéro ou la sécurité totale présente un coût considérable, illustre bien la difficulté d'atteindre financièrement ce résultat.

La législation a également tendance à prévoir des calendriers de réalisation difficiles à tenir en termes de coûts. La directive sur le traitement des eaux usées urbaines constitue un exemple de mesure imposant un coût élevé selon des échéances précises difficiles à respecter.

Il faut bien intégrer la réalisation des progrès scientifiques et techniques ainsi que l'approche économique comparée des directives.

III. Des moyens mis en œuvre très contrastés

Etant donné la diversité des politiques de l'eau et des contraintes de chaque pays, nous pouvons nous interroger sur la possibilité d'avoir une politique européenne uniforme.

• En France

Afin d'atteindre un niveau de qualité satisfaisant, des moyens financiers considérables ont été engagés dans le cadre notamment des VIème et VIIème programmes des Agences de l'eau pour permettre de rattraper un retard sensible dans certains domaines. Or, les efforts des collectivités locales qui ont la responsabilité de la gestion de l'eau, se sont traduits inévitablement par une élévation des prix de l'eau.

Sur la période 1992-2005, la contribution demandée au consommateur est de l'ordre de 2.500 francs par an. Face au mécontentement manifesté par les consommateurs suite aux récentes augmentations des prix de l'eau, nous devons stabiliser la hausse du prix de l'eau à l'avenir pour tenir compte de leur capacité contributive, ce qui risque de poser des problèmes pour le respect des nouvelles contraintes communautaires.

Dans le domaine de l'épuration des eaux usées, le renforcement des normes ne pose pas de difficultés particulières aux Pays-Bas en raison d'une grande sévérité de la législation en vigueur. Toutefois, un délai supplémentaire a été demandé à la Commission pour pouvoir respecter les objectifs en matière d'azote.

• En Allemagne

L'application de la politique de l'eau en Allemagne repose exclusivement sur les Lander fédéraux et les municipalités locales, avec un système de coordination des problèmes communs en matière d'eau assurée par une commission conjointe - LAWA.

Des investissements massifs ont été réalisés dans le domaine des eaux usées, dans le cadre de la mise en oeuvre de programmes contrôlés tous les cinq ans. En contrepartie, le prix de l'eau est relativement élevé en Allemagne. Toutefois, il existe des différences entre le nord et le sud de l'Allemagne, ainsi qu'entre les nouveaux et les anciens lander fédéraux. Actuellement, 89% de la population allemande est raccordée au réseau d'égouts.

Le rôle des élus est essentiel dans le domaine de la politique de l'eau. En effet, les élus qui sont les représentants des populations se doivent de satisfaire les attentes légitimes mais contradictoires exprimées par leurs concitoyens: de l'eau en quantité, fournie en toute sécurité respectant des normes sanitaires exigeantes, une protection du milieu naturel accrue, et ceci, bien entendu, dans le cadre d'une plus grande modération des coûts.

Au cours de cette journée, nous avons pu identifier au moins deux zones homogènes, celle du Nord, qui compte tenu de son développement, peut aspirer à un effort plus important ou à des normes plus rigoureuses, celle du Sud qui a encore besoin d'un temps d'adaptation. Il semble difficile d'imposer des contraintes aussi strictes, dans les mêmes délais, à des pays qui n'ont pas du tout le même niveau de développement en matière de politique de l'eau. Il convient donc d'adapter les directives aux situations nationales.

IV. Une meilleure compatibilité entre la politique européenne et les politiques nationales

• La mise au point de tableaux de bord harmonisés et comparables

Nos travaux de réflexion ont montré l'extrême diversité des situations démographiques, climatiques, techniques, historiques, institutionnelles des pays de l'Union Européenne.

Nous avons déjà constaté que la diversité des systèmes n'apparaissait pas comme un obstacle à une gestion performante de l'eau.

Toutefois, il est très difficile de comparer l'application des directives européennes et les situations entre les Etats-membres. La traduction des directives étant très différente selon les pays. Cette traduction formelle n'est pas suffisante, une image claire des situations des Etats-membres en termes de résultats est indispensable. C'est la raison pour laquelle, il semble nécessaire de mettre au point des indices de comparaison et de disposer de tableaux de bords harmonisés, compréhensibles et exploitables par tous pour analyser la situation de chaque pays et les transformations respectives des systèmes de l'eau.

• Un ajustement entre nos ambitions communes et les moyens

Les engagements contractés dans le cadre de l'Union Européenne notamment en matière d'assainissement, seront globalement respectés par la France. D'autres pays souhaitent que des délais supplémentaires leur soient accordés.

Toutefois, le respect d'exigences plus sévères liées aux milieux dégradés, le traitement des eaux pluviales ou la considération de nouvelles normes poseront à l'avenir un problème difficile d'ajustement entre nos ambitions et nos moyens.

• Un vaste effort de coordination au sein des instances européennes

Nous devons poursuivre un vaste effort de réflexion et de concertation au sein des instances européennes et des instances nationales.

Une plus grande coordination est indispensable à tous les niveaux, que ce soit entre la Commission Européenne et le Parlement européen, avec le Conseil des Ministres ou au sein des différentes directions générales de la Communauté. Au niveau national, tous : usagers, citoyens et élus doivent pouvoir également faire partie du processus de décision.

Il faut donc faire de la politique autrement ,avec un apprentissage collectif au niveau européen, pour notre Europe, en gestation et en création.

En conclusion

Le projet de directive cadre pour lequel une position commune devra être trouvée dans un délai de deux ans a pour principal objectif la protection de l'environnement.

Certains points méritent encore d'être discutés, approfondis et précisés, ce qui ne pourra se faire que dans le cadre d'une plus grande concertation entre tous les acteurs et la Commission Européenne. Cette directive cadre donnera à la politique européenne tout le dynamisme, la cohérence et le pragmatisme qui lui sont nécessaires.