

Les institutions françaises face à la directive-cadre européenne sur l'eau

La directive-cadre européenne sur l'eau semble, à première vue, généraliser au niveau européen une organisation de la gestion de l'eau d'inspiration française. Mais, en réalité, les efforts à fournir pour se conformer à l'esprit et à la lettre de la directive seront au moins, au vu des pratiques actuelles, aussi importants côté français que dans le reste de l'Europe.

Pierre-Alain Roche (1)

*Directeur général de l'Agence de l'eau
Seine-Normandie*

La directive-cadre sur l'eau, parue au Journal officiel de la CEE le 20/12/2000, marque une profonde évolution dans les conceptions de la gestion de

l'eau des Etats-membres de la Communauté européenne. Elle est généralement présentée en France comme une « adoption au niveau européen des concepts français » (B. Marre [1]), ce qui laisse supposer que sa mise en œuvre serait ici plus facile qu'ailleurs. Il n'en est rien. Le débat parlementaire sur le projet de loi sur l'eau adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 10 janvier 2002, est une bonne occasion d'évoquer ces questions, puisque son titre I porte transposition de la directive-cadre et que son titre III prévoit une réforme en profondeur des redevances des Agences de l'eau, l'un des acteurs majeurs de cette mise en œuvre. C'est donc l'occasion de confronter à la directive-cadre le dispositif

institutionnel original dont la France est dotée à l'échelle des bassins versants. Nous ne détaillons pas ici les tâches techniques que génère cette directive-cadre : identification des « masses d'eau », délimitation des districts, évaluation du « bon état écologique », eaux profondément modifiées, etc. Nous allons plutôt nous attacher ici à ses aspects politiques et institutionnels. Bien que les échéances paraissent lointaines, c'est en fait dans les mois qui viennent que s'opéreront les choix cruciaux. Sous couvert d'analyses techniques détaillées, c'est toute l'orientation des politiques de l'eau qui va se jouer : il y a donc urgence à ce que les acteurs se mobilisent pour en être partie prenante.

Évolutions de la politique communautaire sur l'eau et origines de la directive-cadre

Depuis 1975, plus de 30 directives ou décisions ont été adoptées dans le domaine de l'eau au niveau communautaire, dans un premier temps au cours de la période 1975-1980 principalement, puis dans un deuxième temps au début des années 1990, dans la dynamique du traité de Maastricht (1992) qui introduisait notamment des compétences environnementales au niveau européen. Elles juxtaposent 4 approches sensiblement différentes :

- ✓ définir des normes de qualité conditionnant des usages particuliers des ressources en eau : la production d'eau potable (1975), la pêche (1978), la conchyliculture (1978), la baignade (1976). Ce sont des normes qui relèvent fondamentalement de la protection sanitaire du consommateur ou de l'usager. La directive sur l'eau potable actualisée en 1998 établit des normes de qualité identiques (et d'ailleurs très élevées) pour tous les Etats de l'Union sur l'ensemble des paramètres ; l'actualisation de cette norme a d'autre part com-

plexifié les obligations en introduisant des prescriptions concernant non plus seulement la qualité de l'eau au moment du prélèvement, mais aussi au niveau de l'eau distribuée, liant ainsi 2 types de prescriptions ;

- ✓ lutter contre le déversement de substances dangereuses dans l'environnement aquatique par des normes de rejets s'imposant aux sites industriels : la directive de 1976 sur les rejets de substances dangereuses n'a été déclinée ensuite par des limitations de rejets que pour une trentaine de substances ; la directive de 1996 sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution a mis l'accent sur les meilleures technologies disponibles. On est là dans une réglementation européenne des activités industrielles, dont l'une des fonctions premières est d'assurer l'uniformisation des contraintes environnementales pour établir un système concurrentiel au niveau européen (fondements du traité de Rome) ; cette notion de prescriptions environnementales universelles, indépendantes du milieu et du contexte, assurant une internalisation moyenne des coûts environnementaux, reste essentielle dans l'esprit communautaire ;

- ✓ préciser les ambitions (niveaux de traitement) du traitement des eaux résiduaires urbaines : la directive sur l'épu-

ration des eaux résiduaires urbaines (1991) sert de cadre à la définition de programmes d'assainissement pour l'ensemble des agglomérations urbaines de l'Union. Elle introduit des priorités d'action essentiellement liées à la taille des agglomérations mais aussi à la nature du milieu (« zones sensibles »). C'est le premier exemple européen, plus que timide, d'une approche combinée (normes d'émissions (2) – prescriptions environnementales différenciées suivant le milieu). La différenciation par zonage a été cependant d'une faible efficacité : elle portait essentiellement sur des échéances que les Etats-membres n'ont guère respectées : au final, en 2005, les prescriptions se retrouvent homogènes. Elle a indiscutablement stimulé les efforts financiers dans ce domaine au cours des dix dernières années, même si l'ensemble des obligations n'a pas été rempli dans les délais par certains Etats-membres. La faiblesse de la différenciation géographique est, ici aussi, patente : les prescriptions sur les grands équipements publics suivent et sont imprégnées de la même logique d'uniformisation que le domaine industriel. Elle a, de ce fait, laminé la politique d'objectifs de qualité, empêchant toute différenciation des efforts en fonction des résultats à atteindre ;

Les obligations méthodologiques introduites par la directive-cadre

Recenser les bassins hydrographiques

Sont définis les cadres physique et institutionnel dans lesquels l'action devra être conduite : « les États membres recensent les bassins hydrographiques, les rattachent à des districts hydrographiques, désignent l'autorité compétente adéquate pour l'application des règles au sein de chaque district ».

Etablir les caractéristiques du district hydrographique

Doivent être entreprises une analyse de ses caractéristiques, une étude des incidences de l'activité humaine sur l'état des eaux et une analyse économique de l'utilisation de l'eau. Ces études réalisées d'ici quatre ans, seront mises à jour d'ici treize ans puis tous les six ans.

Etablir les registres des zones protégées

Dans un délai de quatre ans, le ou les registres des zones nécessitant une protection spéciale au titre de la législation communautaire des zones protégées et des masses d'eau devront être établis.

Recenser et protéger les eaux utilisées pour les captages d'eau potable

Chaque Etat doit recenser les masses d'eau utilisées pour les captages de plus de 10 m³ par jour ou desservant plus de 50 personnes et doit surveiller les masses d'eau fournissant plus de 100 m³ par jour. Il doit atteindre les objectifs visés par la directive 80/778 relative à la qualité des eaux destinées à l'alimentation humaine et assurer la protection nécessaire des masses d'eau recensées de manière à réduire leur degré de traitement.

Etablir des programmes de surveillance des masses d'eaux et des zones

Opérationnels dans un délai de six ans, ces programmes de surveillance portent sur les eaux de surface (débit, quantité, états et potentiel écologique, chimique), sur les eaux souterraines (états chimique et quantitatif) et sur les zones protégées.

Tenir compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau et des coûts pour l'environnement et les ressources

L'obligation est exprimée en terme de méthode et non de résultat (pas d'objectif de plein recouvrement des

coûts ni d'objectif de suppression des transferts intersectoriels).

Veiller à ce que les rejets ponctuels et diffus soient contrôlés conformément à l'approche combinée

Opérationnels dans un délai de douze ans, il s'agit de contrôles fondés sur les meilleures techniques disponibles ou des valeurs limites d'émission pertinentes et en cas de pollutions diffuses du contrôle des meilleures pratiques environnementales visées dans les directives eaux résiduaires urbaines, nitrates, prévention et réduction intégrée de la pollution et les directives visées à l'annexe IX.

Elaborer un programme de mesure par district hydrographique

Ce programme est constitué de 12 mesures de base obligatoires et de mesures complémentaires facultatives. Les mesures de base sont notamment celles relatives à l'approche combinée, à la récupération des coûts, aux moyens mis en œuvre pour permettre la réduction du traitement de l'eau potable, aux contrôles des captages, aux substances prioritaires et aux pollutions accidentelles. Ces programmes sont établis sous 9 ans et doivent être opérationnels sous 12 ans.

Elaborer un plan de gestion par district hydrographique

Ce plan de gestion, élaboré dans un délai maximum de 9 ans, porte notamment sur l'état du district, les zones protégées, l'état des pressions de l'activité humaine ; il comprend les cartes du réseau de surveillance, la liste des objectifs, 11 résumés portant notamment sur l'analyse économique, les programmes de mesure, les contrôles, les substances prioritaires, les mesures prises pour l'information et la consultation du public. Sera établi - et justifié - lors du renouvellement tous les six ans, l'état de ce qui été fait et non fait.

Informier et consulter le public et les utilisateurs

Devront notamment être publiés un calendrier et un programme de travail, une synthèse des questions importantes et un projet de plan de gestion dans un délai préalable d'un an avant la mise en application pour recueillir les observations et permettre une participation active.

Notifier à la Commission le plan de gestion dans un délai de 3 mois suivant sa publication

De même, les synthèses des analyses et des programmes de surveillance nécessaires à l'élaboration du plan de gestion, sont présentées à la Commission dans les trois mois de son achèvement.

✓ prescrire la protection de certains milieux. Cela peut se faire en laissant les Etats-membres libres des moyens d'actions pour y parvenir : il s'agit là de rendre obligatoire la mise en place de programmes d'action sur la base d'indicateurs sur le milieu (seuil d'alerte à 25 mg/l de nitrates pour les eaux souterraines – directive « nitrates » de 1991), avec un

régime de priorités géographiques (« zones vulnérables »). Cela peut se faire aussi par des prescriptions sur des outils de protection localisés : il s'agit d'assurer la préservation du fonctionnement des écosystèmes (Natura 2000, etc.).

Au cours de la période qui a suivi l'adoption des deux directives de 1991, l'importance des engagements financiers nécessités par l'application de la réglementation conduisait à s'interroger sur son efficacité et en particulier sur la bonne harmonisation des différentes directives. La Grande-Bretagne, en particulier, s'inquiétait de la dérive normative européenne et des impasses financières auxquelles elle pourrait conduire. En 1992 un projet de texte de directive sur la qualité des eaux superficielles préparé par la Commission était rejeté en raison de son absence d'approche économique. En 1995, le Conseil et le Parlement européen ont souhaité un réexamen approfondi de la politique communautaire de l'eau. Ils ont alors demandé à la Commission d'élaborer une proposition de directive-cadre. Une telle proposition fut présentée début 1997 et elle fit l'objet de débats approfondis au sein du Conseil et du Parlement. Au terme de la procédure dite de codécision, un texte définitif a été adopté par le comité de conciliation le

28 juin 2000 et il a été approuvé puis publié le 20 décembre 2000 au Journal officiel de la CEE. On trouvera dans B. de Abreu [2] une analyse complète du processus de négociation de la directive-cadre.

La directive-cadre sur l'eau est ainsi le résultat d'un long processus de recherche d'un nouveau compromis : reflet de ces conceptions diverses, elle ne tranche pas clairement entre elles. Après avoir assuré un niveau de base de prescriptions sectorielles, et sans les remettre en cause, il s'agit d'ajouter une couche d'objectifs différenciés par bassins, assurant au cas par cas le retour à une situation de référence environnementale.

Les obligations des moyens : une pression sur les Etats-membres à travers la méthodologie commune et la comparabilité

Cette directive constitue un cadre obligatoire pour les Etats-membres, tant dans la méthode (définition d'un périmètre d'action et diagnostic de

son état) que dans les instruments à mettre en œuvre, qu'ils soient techniques (programmes dits « de mesures », c'est-à-dire d'action), financiers (tarification) ou juridiques (approche combinée). Les obligations et le cadre général d'organisation des instruments à mettre en œuvre sont résumés en encadré.

La volonté majeure du Parlement européen (notamment du rapporteur Marie-Noëlle Lienneman) dans la négociation avec le Conseil durant la phase de codécision a été d'obtenir un texte comportant de véritables engagements juridiques opposables aux Etats : en effet, la tentation de ceux-ci était grande, face à un texte qui impacte un large ensemble de politiques publiques, et non de façon précise tel ou tel acteur par le biais d'une norme d'émission vérifiable, de transformer cette directive en document d'orientation ou d'intention. Les Etats-membres ont une expérience certaine de ce type de texte qui ne contient pas des engagements véritables : la convention Oskar (3) en est un bon exemple.

Pour la directive-cadre, des concessions ont été accordées par le Parlement au Conseil sur les délais et les dérogations, mais rien au fond sur l'obligation d'obtenir des résultats, de faire la preuve que les poli-

tiques publiques mises en œuvre sont cohérentes et suffisantes pour l'obtention des résultats, et de justifier tout écart. Le pari du Parlement rejoignait la stratégie de la Commission : il s'agissait de forcer le passage, face à des Etats-membres peu enclins à voir le niveau européen investir lourdement le champ environnemental. Pour ce faire, Parlement et Commission espèrent qu'un processus d'échelle de perroquet permettra de demander à chacun de s'aligner sur ce que l'autre a fait de plus. Le biais de la comparabilité est un facteur puissant et bien connu de pression sur les politiques nationales (4).

Stimuler le débat sur la subsidiarité : le trio commission — gouvernement — autorité de district

Par la fixation d'objectifs communs et l'introduction d'éléments appréciatifs économiques, l'échelon européen prend très sérieusement pied dans les politiques nationales. Les directives sectorielles l'avaient ébauché, mais un pas radical est désormais franchi :

le cadre d'élaboration des objectifs des politiques de l'eau de tous les Etats-membres est d'ores et déjà fixé pour les 15 ans qui viennent, la marge de manœuvre qui reste au plan national réside dans la mise en œuvre des outils permettant d'y répondre, sous le contrôle vigilant de la Commission. En effet, toutes les marges apparentes subsistant dans la fixation des objectifs s'amenuiseront par étapes successives sous la pression de l'alignement par le haut décrit plus haut (intercomparabilité entre pays).

A cela s'ajoute la promotion d'une gestion à l'échelle des districts hydrographiques, avec la définition d'autorités compétentes à cette échelle. La Commission souhaitait créer et entretenir des liens directs entre elle et les différentes autorités de bassin, pour le suivi et l'évaluation des politiques. A cela les Etats se sont très vite opposés, au nom du principe de subsidiarité. Ce sont donc les autorités nationales qui se retrouvent responsables, comme dans tous les domaines, de rendre compte à la Commission. Mais cette tentative de la Commission d'organiser un tel lien direct laisse présager un inconfort maximal dans les relations futures entre les autorités de district et les administrations centrales. Les premières ont la tâche de mener les concertations à un

niveau local et assument la responsabilité de l'approbation des documents et de leur évaluation. Les secondes vont devoir rechercher une cohérence maximale des documents et verront leur responsabilité engagée. Nul doute que la Commission s'ingéniera à s'appuyer sur les différences entre les programmes qui lui seront soumis, pour obtenir les plus forts engagements de chacun, comme on l'a vu plus haut. Ainsi, par l'intercomparabilité et le rôle assigné aux autorités de bassin, la directive-cadre peut se révéler un savant outil de déstabilisation progressive des autorités nationales au profit d'une communautarisation croissante de la politique de l'eau.

La France est dans ce contexte dans une position qui n'est ni plus ni moins confortable que celle de ses partenaires européens (5). La France doit en effet faire face à 3 questions délicates :

- ✓ la délimitation des districts des cours d'eau internationaux (Rhin, Meuse, Escault, par exemple) peut modifier les équilibres des institutions de coopération transfrontière sur ces fleuves, en renforçant leurs possibilités d'ingérence dans les affaires nationales, sachant que, située en amont de ces bassins, la France n'a certainement pas intérêt à ce renforcement et que cela peut induire

des perturbations des structures existantes des bassins Rhin-Meuse et Artois-Picardie, qui s'appuient pourtant sur des solidarités fortes; pour une discussion approfondie et plus générale des questions de territoires pertinents pour une gestion durable des ressources en eau, on se reportera à L. Mermet et S. Treyer [3]. Le choix fait aujourd'hui est de ne pas modifier les structures établies et d'assurer la coordination des instances en place ;

✓ ces autorités de district sont naturellement les préfets coordonnateurs de bassin, puisque la réglementation, qui est le noyau dur des programmes de mesures envisagés par la directive-cadre, est aujourd'hui essentiellement du ressort de l'Etat. Mais comment concevoir un processus qui ne soit pas national et pourtant placé uniquement dans la main de l'Etat ? C'est là qu'intervient le rôle essentiel du Comité de bassin. Le partage des responsabilités qui existait pour les Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) est maintenu dans le projet de loi : élaboration par le Comité de bassin / approbation par le préfet coordonnateur. Cela ne doit pas faire oublier que l'objet en question est très différent et que les rapports de pouvoir seront modifiés, dans la réalité si ce n'est dans la forme. Le relatif bon fonctionnement de l'équi-

libre trouvé pour les anciens Sdage ne préfigure en rien les rééquilibrages qui se feront pour ces nouveaux documents ;

✓ comment coordonner les processus d'élaboration de l'ensemble des outils complémentaires de la politique de l'eau ? Nous reviendrons sur cette question qui, à travers l'encadrement parlementaire des programmes des agences de l'eau, renvoie elle aussi à l'articulation entre le niveau national et celui du bassin.

Objectifs environnementaux et socio-économie : un débat portant implicitement sur la définition du développement durable

Les objectifs environnementaux auxquels doivent parvenir les Etats-membres concernent d'une part les eaux de surfaces et les eaux souterraines et, d'autre part, les zones protégées. En ce qui concerne les eaux de surface et les eaux souterraines, l'objectif est de parvenir à un « bon état » (« bon état chimique et écologique » pour les eaux superficielles et « bon état chimique » et « bon état quantitatif » pour

les eaux souterraines). Pour les zones protégées, il s'agit d'atteindre les objectifs définis dans les directives existantes et rappelées en annexe IV (Directives nitrates instaurant les zones vulnérables, eaux résiduaires urbaines instaurant les zones sensibles, baignade, Natura 2000...). Le caractère contraignant de cette directive est complété par le délai de 15 ans fixé aux Etats-membres pour atteindre ces objectifs. Une dérogation sur l'objectif est accordée pour les « masses d'eau artificielles et fortement modifiées » où les Etats-membres devront toutefois exercer des mesures « en vue d'obtenir un bon potentiel écologique et un bon état chimique » d'une part et, d'autre part, justifier le caractère d'eau artificielle ou fortement modifiée au regard des critères retenus par la directive. Une dérogation sur le délai est également accordée dans trois cas explicitement cités : le manque de fiabilité technique des mesures mises en place, le coût trop élevé au regard du délai imposé ou les conditions naturelles qui ne permettent pas de réaliser les améliorations dans le délai imposé. On se reportera à Luc Pereira-Ramos [4] pour une présentation détaillée de ces notions.

La première lecture de la directive-cadre sur ces points est déroutante. En effet, nulle part

les niveaux de qualité à atteindre ne sont fixés mais le jugement est ensuite binaire (au-dessus / en-dessous du seuil). Ces seuils, qui définissent implicitement les objectifs, doivent être affichés. Leur mode de fixation est donc crucial.

Deux approches vont s'affronter, en France au moins autant qu'ailleurs :

✓ une vision techno-environmentaliste orientée vers une dimension de long terme du développement durable (création d'un modèle de société et d'activités dont la durabilité soit assurée par une stationnarité retrouvée du milieu naturel) : les critères qui définissent le bon état écologique sont des critères « objectifs » de caractérisation du milieu par rapport à un état naturel et, bien sûr, il n'y a aucune raison d'en différencier les ambitions selon les conditions économiques, puisque l'ambition européenne est justement un rétablissement « universel » du bon fonctionnement écologique. Bref, la définition des objectifs est indépendante du chiffrage économique, qui intervient ensuite pour rechercher les meilleurs chemins — les plus efficaces — pour y parvenir. Cette vision est très partagée en France dans les administrations de l'environnement (Diren, Agences de l'eau), et la directive-cadre est alors interprétée comme un

outil pour « faire avancer la protection de l'environnement ». C'est en quelque sorte la vision du projet initial récusé en 1992 qui se glisse dans les plis du texte actuel. Ainsi l'annexe 2 de la directive, qui précise extensivement tous les critères de définition de l'état du milieu et des ressources à atteindre, contient en germe de quoi verrouiller toute la politique d'objectifs, avec l'appui de multiples interprétations techniques et scientifiques. Les acteurs et partenaires, n'ayant plus qu'à prendre connaissance des efforts qu'il leur reste à faire pour les atteindre, discutent des moyens les plus efficaces pour y parvenir ;

✓ une vision économico-pragmatique (prédominance de l'acceptabilité socio-économique et acceptation implicite de la poursuite de dérives non-stationnaires du milieu naturel, sous réserve de s'assurer de leur contrôlabilité et de leur réversibilité) : c'est plutôt dans cet esprit que la directive-cadre a été écrite, sous l'influence britannique. Evaluation des objectifs contenus dans les définitions du bon état écologique en fonction des enjeux économiques, objectifs réalistes et compatibles avec les données économiques de l'instant, consentement à payer, responsabilisation et participation des acteurs, tout concourt dans cette vision à ce que l'analyse

économique soit intégrée en amont et pèse sur les définitions des objectifs, dans une étude d'impacts globale.

On retrouve là de façon très concrète toutes les ambiguïtés du développement durable, dès que l'on passe du cadre conceptuel aux travaux pratiques de l'établissement des politiques publiques. La résolution de cette confrontation ne pourra venir que d'une appropriation, suffisamment précoce, des enjeux techniques et politiques par les acteurs de la gestion des bassins. C'est en saisissant l'opportunité qui leur est offerte de mobiliser les outils du diagnostic, de la comparaison et de la critique, que les « porteurs d'enjeux » feront de la directive-cadre un dispositif ajusté aux enjeux du bassin et, surtout, efficace pour définir une politique appropriée, dans tous les sens du terme.

Solidarité, équité et compétition : la place de l'économie dans la directive-cadre

Le débat sur la place de l'économie dans la directive-cadre, esquissé ci-dessus, se prolonge dans deux questions liées entre elles, et parfois abusivement confondues.

✓ Les transferts intersectoriels — les débats publics ont fortement mis en avant cet aspect — : est-il légitime que les usagers domestiques paient pour les agriculteurs, qui génèrent des pollutions et sont aidés pour y remédier, sans parler de leur demander d'en compenser les désutilités ?

✓ La compétition intraeuropéenne : l'irrigation subventionnée de l'Espagne apparaît à travers les débats européens sur le Plan hydrologique national comme le paradigme de systèmes d'aides publiques ou de fiscalité en Europe qui font obstacle à une ouverture normale du marché, en introduisant des différences de charges anti-concurrentielles. On se rapproche là du fonds de commerce, si l'on peut dire, de la Communauté, dont de nombreux acteurs économiques et sociaux estiment que la principale légitimité est l'harmonisation des règles ouvrant une concurrence loyale au sein du marché unique.

L'intégration économique-environnementale est évidemment un grand débat de la fin des années 90 et du début du siècle dont les récents avatars (taxation énergétique) n'épuisent pas le sujet, mais au contraire posent les premiers jalons (la confrontation avec les réalités de pouvoir, le passage du concept à la réalité) d'une mutation qui est loin d'être

aboutie. Ceci nous rapproche de la question du fonctionnement social : sait-on construire une taxation économiquement vertueuse suffisamment acceptable ? Comment pèse réellement la réglementation sur le comportement des acteurs, et l'autorité qui lui est conférée est-elle capable d'amener les acteurs à adopter des comportements collectivement souhaitables mais pas nécessairement optimaux à titre individuel ? Dans ce cas est-ce le moyen le plus efficace d'y parvenir ?

L'exemple français et le débat autour des redevances des Agences de l'eau est, à ce titre, un des plus intéressants qui soit. En caricaturant on peut appliquer à ce système deux raisonnements dont chacun relève des logiques exposées ci-dessus.

✓ L'imposition des redevances a été un temps nécessaire en raison d'une immaturité de la société, dont les acteurs ne pouvaient directement internaliser les coûts environnementaux. Une forte sévèrisation des normes rendait alors le pas à franchir insupportable, et il fallait bien faire appel à une forme d'épargne collective forcée pour déclencher les investissements nécessaires. Aujourd'hui ne devrait subsister de ce système qu'une taxation incitative à la réduction des pollutions. Il ne s'agirait plus que d'un accompagnement financier de la régle-

mentation, et une forme parmi d'autres d'amende pour dépassement des normes. Au fur et à mesure du développement et des mutations de la société, celle-ci s'est suffisamment développée et policée pour que les normes soient à la fois instaurées au niveau adéquat pour assurer les objectifs et respectées par l'ensemble des acteurs qui assument ainsi, en pleine responsabilité, les conséquences de leurs activités.

Ce discours peut relever de deux courants convergents, bien qu'en apparence contradictoires :

- une école libérale, où les mécanismes de solidarité mis en place par les institutions sont une sorte de « maladie infantile du capitalisme », et pour qui l'intervention publique doit se réduire aux actes minimaux d'instauration des règles du jeu ; lesdites règles du jeu, pour peu qu'elles soient bien ajustées et à base économique incitative, doivent suffire à orienter les comportements dans le sens de l'optimum ;
- une école « éthico-consumériste » essentiellement choquée que des pollueurs puissent recevoir des aides pour dépolluer, considérant qu'« ils n'ont qu'à payer » et que ces mécanismes sont des machines à faire payer le consommateur, démuné et sans pouvoir, pour « les autres » qui n'assument pas leurs responsabilités.

✓ A l'opposé de ces considérations, un profond scepticisme quant à la capacité d'un dispositif entièrement arbitré par la réglementation à produire une politique efficace ; une valorisation des processus participatifs entre les acteurs, solidaires par nécessité car leurs intérêts pour la préservation des ressources en eau sont liés, et où la redevance de l'Agence est autant représentative de l'intérêt que chaque acteur a pour la résolution des problèmes qu'une concrétisation de sa responsabilité ; l'essentiel est ici de tenir compte des contraintes effectives de chacun des acteurs. Dans ce contexte les redevances apparaissent plutôt comme une contribution raisonnable et acceptable à un programme d'intérêt commun dans une logique gagnant-gagnant. Par essence cet équilibre est le constat à un instant donné du résultat d'un processus de négociation, et n'a pas d'autre valeur ou validité que d'être opérant pour une durée déterminée et convenue.

Le paradoxe de la directive-cadre, ou sa subtilité, est d'encourager les 2 tendances, pourtant largement opposées :

✓ en poussant l'explicitation des flux intersectoriels, la tendance de la directive-cadre, explicitée par la communication de la Commission européenne [5], est bien d'obtenir par la mise en lumière une évo-

lution des arbitrages vers une plus grande neutralité. Ce procédé rappelle la régulation par le « coup de projecteur », la « *sunshine regulation* », telle qu'envisagée par le projet de loi sur l'eau en matière de régulation des services publics. Rappelons-le, l'objectif de la Commission, dans cette affaire, n'est guère de traiter les flux intersectoriels, mais plutôt, ne pouvant pas s'attaquer à l'harmonisation fiscale parce que n'en ayant pas le mandat, de traquer les dispositifs nationaux susceptibles d'organiser des disparités pour les secteurs concurrentiels ;

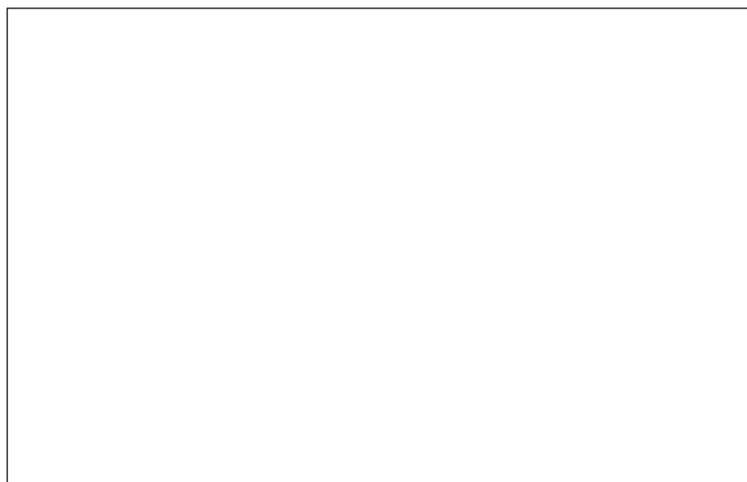
✓ en poussant la gestion intégrée à l'échelle des bassins versants, elle est de favoriser le local et la gouvernance entre acteurs par opposition à la réglementation, généralement nationale et suspecte d'inadé-

quation, pour arriver à une meilleure révélation des coûts sociaux et environnementaux, et d'obtenir une meilleure capacité de fixation et d'obtention effective d'objectifs réalistes.

On rejoint ici encore les débats concernant les approches territorialisées et les échelles d'espace de la gouvernance du développement durable.

Evaluation des politiques publiques, participation et gouvernement par objectifs

L'une des attentes importantes auxquelles la directive-cadre essaie de répondre touche les



Jean GAUMY / MAGNUM Photos

Les piscicultures sont des consommateurs d'eau importants. Leur appliquer les mêmes taux de taxe qu'aux autres acteurs conduit sans doute un certain nombre d'entre elles à déposer le bilan : doit-on leur concéder des taux de taxation différents des autres usagers ? Temporairement ou définitivement ?

questions de gouvernance, de transparence, de concertation et de gestion par objectifs. Au moment où l'ensemble du budget de l'Etat français entreprend une (lente) mutation vers la gestion par objectifs, voilà une tendance qui semble bien « dans l'air du temps ». L'obligation d'élaborer des programmes de mesure, de choisir les options les plus économiques pour atteindre des objectifs intermédiaires, jalons assurant la réalisation des objectifs globaux à terme, de développer un système de surveillance permettant d'en évaluer les écarts, et d'en rendre compte, tout cela charpente la directive-cadre. On est bien dans le pari de la transparence vertueuse, de la concertation sur des bases objectivées comme clé de la construction de politiques publiques partagées. Voilà qui paraîtra bien banal à qui ne connaît pas la réalité actuelle des politiques publiques et la complexité et les contradictions internes qu'elles recèlent, complexité et incohérence qui ne sont pas que des handicaps mais apportent aussi des capacités politique de régulation des conflits.

Le système français de gestion de l'eau actuel, même s'il est sans doute plus avancé que bien d'autres secteurs et que dans bien d'autres pays, est loin du compte. Il repose sur 2

outils à l'échelle du bassin hydrographique (aucun document national, mais la directive-cadre ne le demande pas non plus) :

✓ le Sdage et ses rejetons, les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage), élaborés en application de la loi de 1992 sont des documents qui ont fait l'objet d'une élaboration concertée par les Comités de bassin (en général 4 ans d'études et de débats). Ces documents définissent des orientations et des intentions sur le long terme, ne fixant, sauf cas ponctuel, ni les moyens pour y parvenir, ni l'échéance des objectifs à atteindre. Si les préoccupations socio-économiques sont largement sous-jacentes à l'ensemble du processus d'élaboration, il ne s'agit pas de documents présentant diverses options et les analyses qui permettent d'argumenter entre celles-ci, mais plutôt le résultat du processus de concertation, avec toutes les prudences requises d'un texte de consensus que l'ensemble des parties est censé assumer. Rien à voir donc avec le document ouvert aux variantes, caractérisant des options stratégiques contrastées, et proposant des arbitrages argumentés. Les Agences de l'eau et les Directions régionales de bassin produisent chaque année un tableau de bord de suivi des Sdage ; c'est un effort

louable et apprécié, mais qui reste prisonnier des insuffisances (au regard de la directive-cadre) des Sdage eux-mêmes ;

✓ les programmes des Agences de l'eau : quinquennaux (bientôt sexennaux dans le cadre de la prochaine loi sur l'eau), ce sont des outils opérationnels qui définissent les modalités pratiques des redevances et des aides des agences (montants, taux, dépenses éligibles, ...). Contrôlés par les Comités de bassin, ils font également l'objet de longues et fructueuses négociations au sein des Comités de bassin. Mais là encore, c'est le résultat des choix qui subsiste dans le document, et non les alternatives étudiées, et les objectifs de résultats ne sont pas chiffrés, sauf exceptions, en termes d'impact sur le milieu et sur la qualité de l'eau potable.

On remarquera donc que la partie réglementaire (police des eaux, de la pêche, etc.) ne dispose aujourd'hui d'aucune expérience de production de documents d'objectifs, et que ceux mêmes qui sont considérés comme les mieux rôdés à cet exercice ne disposent aujourd'hui d'aucun document ou procédure conforme à la directive. Et l'écart n'est pas mince...

La question du processus de concertation se pose d'emblée (B. Barraqué [6]). Tout le

monde lit facilement que les plans de gestion doivent être soumis au public en 2 étapes, d'abord sur les orientations générales, puis sur les plans détaillés (7). Il s'agit du public au sens large, et non d'une assemblée représentative particulière.

La gestion de ce processus au niveau des Comités de bassin sera cruciale pour l'avenir de la mise en œuvre de la directive-cadre. Là encore, 2 voies semblent ouvertes :

✓ la lecture stricte de la directive-cadre : il s'agit de consulter, de mettre à disposition des documents préparés et de recueillir les observations. On sent bien, l'expérience des enquêtes publiques, qui portent sur les territoires plus limités et sur des objets plus concrets, voire des Commissions nationales du Débat public, toute la difficulté qu'ont dans ce type de situation les institutions publiques à présenter de véritables alternatives, et à organiser concrètement la prise en compte des avis multiples qui leur parviennent ;

✓ une lecture ample et ambitieuse de la directive-cadre : dès lors que le rôle des Comités de bassin est conforté dans l'élaboration des documents soumis au public, ceux-ci pourraient initier la démarche tout au long de l'élaboration des

documents pour s'engager dans un véritable processus.

Comme il apparaît dans les paragraphes ci-dessus, la directive-cadre est, par sa nature même, fortement menacée de dérive technocratique au moment de sa mise en œuvre. Le fait que le processus de concertation ne concerne au sens strict que les plans de gestion, et non pas l'état des lieux, en est l'illustration. Il semble donc essentiel, si l'on veut éviter des incompréhensions majeures, d'ouvrir le débat à son propos au sein et de préférence même au-delà des Comités de bassin, et le plus vite possible, surtout sans attendre les échéances limites (8).

En France, ce processus se combine nécessairement avec le mécanisme prévu par le projet de loi sur l'eau, assurant le contrôle parlementaire sur les redevances et les priorités des programmes des Agences de l'eau. En effet, au lieu d'être une valse à 2 temps (élaboration des grandes orientations, puis mise au point détaillée), ce sera une valse à 3 temps (ce qui est bien plus beau) que nous danserons : entre les grandes orientations et le programme détaillé, s'intercalera une étape nationale, avec synthèse et propositions par le gouvernement et débat parlementaire. En d'autres termes, la politique de l'eau va entrer dans une parti-

tion dont la métrique sera imposée par le rythme sexennal des programmes et plans de gestion. Tous les 6 ans, devra se rouvrir une réévaluation de la politique nationale, et le gouvernement ne pourra sans doute pas venir devant le Parlement sans des propositions d'adaptations législatives tirées de cette évaluation. On voit bien tout le parti que l'on peut tirer de ces nouvelles dispositions si l'on souhaite une politique plus transparente, mieux évaluée et un débat plus démocratique. On voit aussi comment les acteurs initiés de ce processus, disposant des capacités d'anticipation, pourront utiliser ces mécanismes pour y faire passer leurs vues.

Substances dangereuses : comme un cheveu dans la soupe ?

Dans le même temps, la directive-cadre revisite la politique de réduction des substances dangereuses. On peut se demander pourquoi ce type de prescriptions trouve sa place dans une directive-cadre, au point d'ailleurs d'avoir fortement accaparé le débat lors de la procédure de codécision (9). On voudrait souligner ici un seul

point, qui vient illustrer un tournant de nos politiques concernant ces substances. Jusqu'au début des années 1990, la politique de réduction des émissions était quasi uniquement une politique des sites de production : parvenir à diminuer les rejets des usines, telle était la priorité majeure. Les pollutions agricoles (nitrates, phytosanitaires) ont cependant rapidement mis en évidence que l'usage du produit, ses conditions d'emploi et sa récupération, pouvaient peser beaucoup plus que le site de production en termes de flux de rejets vers le milieu. Ces pollutions dites diffuses ne sont pas particulières au secteur agricole : l'artisan, le consommateur domestique font également usage de nombre de produits dits toxiques, dangereux ou simplement néfastes à l'environnement. L'objectif aujourd'hui affiché de réduction des flux ne peut plus reposer sur le seul contrôle des effluents concentrés, mais rend nécessaire une récupération et un traitement strict de tous ces produits, sinon leur interdiction. La politique de l'eau devra dès lors se rapprocher de la politique des déchets, soit pour assurer des synergies, soit pour simplement en adopter les modes d'actions : il ne s'agit plus d'un dialogue direct avec l'acteur de la pollution, auquel le système de l'eau s'est habi-

tué pour les pollutions concentrées, mais surtout d'un appel et d'une pédagogie des gestes citoyens auprès de publics très larges (10), avec tous les délais d'évolution des comportements individuels.

Conclusion : l'arroseur arrosé ?

La directive-cadre sur l'eau est un texte complexe, qui joue sur de nombreux registres à la fois. C'est indiscutablement un moteur puissant d'harmonisation, un formidable défi (qui a aujourd'hui la clé de l'inversion des tendances des teneurs en nitrates et en phytosanitaires ?) et une porte ouverte à une modernisation des politiques publiques. La portée révolutionnaire de ce texte, qui ne peut que déranger les habitudes des institutions établies, saura-t-elle résister à la capacité de celles-ci à la transformer en un exercice bureaucratique ? L'intention de mise en cohérence des actes et des discours, des objectifs et des actions aboutira-t-elle ? Certainement pas sans l'implication des acteurs de la société civile. En tout cas nous le saurons vite, car c'est maintenant, et pas dans 15 ans, que cela va se jouer. Sur proposition des autorités françaises, le bassin de

Seine-Normandie devrait être retenu comme l'un des cas-tests des méthodologies élaborées au niveau européen. Après une première séance de travail du Comité de bassin en mai 2001 [7] pour s'approprier les principales notions de la directive-cadre, celui-ci devrait entamer à la demande du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (Mate) un travail de fond dans le premier semestre 2002 et expérimentera diverses modalités d'élargissement de la participation des acteurs. L'Agence de l'eau a préparé, en vue d'une série de réunions locales prévues à cet effet, une première contribution [8] réunissant l'ensemble des données dont elle dispose pour cet exercice, identifiant les sujets majeurs de débat et montrant les efforts nécessaires pour en combler les lacunes. Tous ces travaux préliminaires seront ensuite entièrement réexploités et les concertations officielles sur les premières phases du plan de travail décrit par la directive-cadre interviendront en 2003-2004. On peut espérer ainsi faire de la mise en œuvre de cette directive-cadre un processus vivant.

Ceci étant, comme on l'a vu, la Commission s'est dotée d'une sorte de scalpel lui permettant de décortiquer les contradictions des politiques nationales et leur pertinence au regard des

objectifs attendus. Regards appuyés en direction des ministères de l'Agriculture... L'histoire est parfois cruelle cependant : les diagnostics et les analyses montreront l'évidence que c'est dans la remise en cohérence des politiques communautaires sectorielles que les marges majeures de progrès sont à attendre.

Notes

(1) Directeur général de l'Agence de l'eau Seine-Normandie. Les propos tenus ici n'engagent que leur auteur et non cette institution.

(2) La législation allemande est un exemple où les normes de rejets ou normes d'émissions sont prépondérantes, le Royaume-Uni étant à l'inverse largement orienté vers des objectifs de qualité mesurés sur le milieu, l'approche combinée essayant d'assurer un compromis entre ces 2 approches. La politique des objectifs de qualité « à la française » comportait en toute logique la définition préalable d'un objectif global à atteindre, différent selon les rivières, puis la police des eaux était censée établir pour chaque rejet des prescriptions dont la combinaison sur le bassin-versant pour atteindre cet objectif : cela signifiait clairement une différenciation fine des contraintes s'exerçant sur chacun des acteurs.

(3) OSPAR pour Oslo-Paris, convention pour la protection de la Mer du Nord, qui affiche des ambitions fortes et radicales, sur les rejets des substances dangereuses susceptibles d'affecter la Mer du Nord, mais comme une intention commune des Etats, non assortie d'obligation de résultats.

(4) L'opération de « name and shame » entreprise en juillet 2001 par la Commission pour lister publiquement les agglomérations ne respectant la directive eau résiduaire urbaine et la multiplication des actions contentieuses sur la directive nitrates n'est qu'un avant-goût de cette méthode.

(5) Les autorités allemandes, par exemple, sont aujourd'hui obnubilées par la protection de leur système basé sur les Länder, antinomique de la création des districts. La voie de sortie qu'elles ont trouvée pour l'instant est de complexifier au maximum le processus technique, espérant ainsi créer un rideau suffisamment opaque pour protéger leurs dispositifs actuels.

(6) Un exemple parmi tant d'autres : les piscicultures sont des consommateurs d'eau importants. Leur appliquer les mêmes taux de taxe qu'aux autres acteurs conduit sans doute un certain nombre d'entre elles à déposer le bilan : doit-on leur concéder des taux de taxation différents des autres usagers ? Temporairement ou définitivement ?

(7) Les notions de programmes de mesures et de plans de gestion sont en fait extrêmement imbriquées. On n'entre pas ici dans les débats sur leur articulation. Le projet de loi sur l'eau prévoit que les Sdage doivent être adaptés pour jouer le rôle des plans de gestion. Les plans de mesures, plus détaillés comprendraient le plan des mesures réglementaires à créer – et les programmes des agences de l'eau.

(8) A ce titre il convient de saluer la décision du Mate d'engager dès 2002 des concertations préalables, en s'appuyant sur les Comités de bassin, avant l'établissement même de l'état des lieux.

(9) Les autorités françaises ont ainsi dépensé une grande énergie pour parvenir à faire retirer les substances radioactives, invoquant en particulier le fait que celles-ci sont couvertes exclusivement par le traité Euratom.

(10) L'accord passé en juin 2001 entre l'Ademe et l'Agence de l'eau Seine-Normandie pour une coordination des emplois-jeunes sur ces thématiques témoigne de cette évolution

Bibliographie

[1] Béatrice Marre, « Rapport d'information sur la directive du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau », Assemblée nationale, 1998.

[2] Béatrice de Abreu, « La négociation de la directive-cadre sur l'eau : place et rôle des références économiques dans le processus », rapport AESN –

Université de Paris X-Nanterre, 166 pp., 2001.

[3] Laurent Mermet et Sébastien Treyer, « Quelle unité territoriale pour la gestion durable de la ressource en eau ? », Responsabilité & Environnement, Annales des Mines, 22, pp. 67-79, Avril 2001.

[4] Luc Pereira-Ramos, « Que signifie la qualité écologique de l'eau en Europe ? », Responsabilité & Environnement, Annales des Mines, 22, pp. 58-66, Avril 2001.

[5] Commission des Communautés Européennes, « Pricing policies for enhancing the sustainability of water resources », Communication COM (2000) 477, Bruxelles, 2000.

[6] Bernard Barraqué, « The European Water Framework Directive : background and issues in perspective », FLAD Conference, Porto, 2001.

[7] Agence de l'eau Seine-Normandie, « Présentation de la directive-cadre », Nanterre, 2001.

[8] Agence de l'eau Seine-Normandie, « Contribution préliminaire à l'élaboration de l'état des lieux du district Seine-Normandie », synthèse (350 p.) et 6 fascicules annexes par sous-bassins, Nanterre, 2002.

La directive, ses objectifs, ses enjeux

par Bernard Barraqué

Directeur de recherche CNRS au LATTS

La politique européenne de l'eau remonte aux années 1975-1980, avec une première série de directives visant essentiellement à réduire la pollution de l'eau par l'industrie, à protéger la santé des mangeurs de poissons, de coquillages et des baigneurs, et à harmoniser les normes de potabilité de l'eau du robinet. Une seconde série de directives a été lancée à la fin des années 1980, qui abordent la question de l'eutrophisation, et visent davantage les rejets des agglomérations et de l'agriculture. Une directive devait aussi sortir concernant la qualité écologique des rivières, mais elle soulevait un problème politique pour beaucoup de pays-membres : en attaquant le problème non plus par la limitation des rejets, mais par la qualité du milieu lui-même, elle risquait d'obliger les pays-membres à mettre en œuvre ce qu'on appelle l'approche combinée, sans doute plus contraignante et plus coûteuse. Devant la montée des critiques, la Commission a décidé de remettre le processus à plat, et de produire un texte global harmonisant les autres et dans certains cas s'y substituant. Le texte de cette directive est fort long et complexe, du fait des compromis dont il est le résultat, et il peut appeler des commentaires très variés.

Responsabilité et Environnement a jugé utile d'en présenter un résumé permettant aux lecteurs de mieux comprendre les articles des auteurs (que nous espérons nombreux) qui s'exprimeront sur ce sujet. La directive veut inscrire la politique communautaire de l'eau dans le développement durable ; ce qui constitue un saut qualitatif, un changement d'échelle : pour la première fois en effet, l'Union ne se contente pas de contraindre l'activité économique à respecter l'environnement, elle fait de la reconquête de la qualité des milieux aquatiques de toute l'Europe un objectif en soi, et elle veut que cela se fasse d'une façon publique et participative.

LES « 3 E » DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

On connaît la définition du rapport Brundtland, qui met en avant la question de l'équité intergénérationnelle. On peut cependant préciser la définition ; pour les Nations unies, est durable un développement qui améliore sa performance environnementale, tout en arrivant à s'autofinancer, et surtout en restant acceptable sociale-

ment et politiquement. Voilà trois grands types de critères qui sont à la fois essentiels et souvent divergents. Par exemple, un réseau de recherche européen, Eurowater, a appliqué cette définition en trois objectifs aux services publics d'eau : les Européens ont-ils, en fait, les moyens de s'offrir leurs services publics de l'eau et de l'assainissement à long terme ?

Alors que leur installation initiale s'est faite grâce à des subventions massives des gouvernements, celles-ci ne sont plus guère disponibles pour assurer le renouvellement des infrastructures vieillissantes, qui devient nécessaire au moment où plusieurs directives européennes impliquent de faire aussi de très importants investissements pour l'environnement. L'envolée des prix des services d'eau, et les difficultés à satisfaire un nombre croissant de paramètres de potabilité, partout en Europe, ont suscité une interrogation croissante, voire une perte de confiance des usagers des services. C'est donc bien une méthode d'audit de la durabilité sur les trois dimensions de l'économie, de l'environnement, et de l'éthique/équité qu'il faut mettre au point.

APPLICATION À LA DIRECTIVE-CADRE

On peut retrouver ces trois grands objectifs dans la directive-cadre :

- ✓ Atteindre, pour chacun des « districts hydrographiques » établis par les Etats-membres, y compris ceux qui sont internationaux, un bon état écologique d'ici à 15 ans : en fait se rapprocher d'un « état de référence » qui n'est pas nécessairement l'état naturel d'avant l'humanisation de l'Europe, mais qui doit traduire un respect certain de l'écosystème. Des programmes d'amélioration doivent être établis et mis en œuvre par pas de 6 ans.
- ✓ Se rapprocher de l'autofinancement des politiques de l'eau, secteur par secteur, grâce à une tarification appropriée des divers usages, qui prenne en compte les coûts environnementaux et les coûts de la ressource ; dans un premier temps, établir un bilan du taux de recouvrement des coûts par les recettes.
- ✓ Donner la possibilité au public de participer à l'élaboration des politiques, et, à tout le moins, lui donner l'information correspondant aux deux points ci-dessus, conformément à la convention

d'Aarhus relative au devoir d'informer les citoyens européens.

On reconnaît les trois axes de la durabilité évoqués plus haut : environnement, économie, éthique. Et, pas davantage que pour les services publics de l'eau et de l'assainissement, il ne sera facile de les satisfaire en même temps.

Même pour un pays comme la France qui peut avoir l'illusion d'avoir servi de modèle avec son approche par groupes de bassins-versants. Dès à présent, on peut évoquer 6 grands problèmes à résoudre dans la mise en œuvre de la directive-cadre :

QUELQUES GRANDS ENJEUX

✓ Le premier concerne justement le regroupement des rivières et des milieux aquatiques en districts hydrographiques : quelle taille faut-il adopter ? On imagine qu'en France, on conservera les territoires actuels des Agences de l'eau, mais il faudra des adaptations : la Sambre est en Artois-Picardie, mais c'est un affluent de la Meuse. Derrière la question des délimitations se pose en fait la question de la forme que prendra l'autorité de gestion des nouveaux districts : plutôt réglementaire (comme les préfets, mais qui sont compétents dans des territoires administratifs), ou plutôt de coordination (comme nos Agences de l'eau) ? Cette question se pose dans tous les pays, et elle soulève aussi la même question que les Sage : ils ne conduisent généralement pas à constituer une communauté locale de l'eau ayant la maîtrise d'ouvrage, et on préfère conserver les structures de gestion préexistantes, jugées plus légitimes pour l'action publique. En définitive, le problème de la pertinence du bassin versant comme territoire de la gestion intégrée reste posée (voir l'article de L. Mermet et S. Treyer dans *Responsabilité & Environnement, Annales des Mines*, pp. 67-79, Avril 2001).

✓ Le second problème est celui de la définition de la « bonne qualité écologique » : par rapport à quel état de référence, et aussi quel compromis faire entre la masse d'informations nécessaires et le coût de leur obtention ? Comment harmoniser les indicateurs en usage en Europe, notamment pour qualifier l'état écologique (les bio-indicateurs), tout en laissant une marge de manoeuvre aux pays-membres face à des situations climatiques et hydrologiques très variées ? On sait que les dates limites de réalisation des cartes de qualité, puis des programmes d'ac-

tion, pourront faire l'objet d'une dérogation de 6 ans à condition d'être motivées, et qu'on dispose d'une catégorie de « masses d'eau artificielles et fortement modifiées », lorsque la pression humaine et économique rend difficile le retour à la bonne qualité écologique. Mais il faut à chaque fois justifier, et la Commission a désormais aussi l'intention d'infliger des pénalités financières aux retardataires, comme le traité de Maastricht lui en donne la possibilité. Beaucoup de pays-membres vont devoir changer complètement de politique de connaissance des milieux aquatiques !

✓ L'analyse du recouvrement des coûts n'est pas évidente, car ces derniers sont en fait le produit d'une histoire longue d'investissements dans laquelle les subventions ont longtemps été la règle, ce qui influe encore à la baisse sur les prix actuels. Sans parler des subventions directes ou indirectes données aujourd'hui. Pour en donner un exemple saisissant, il est souvent oublié, chez les partisans de la privatisation des services, que celle qui a eu lieu en Angleterre et au Pays de Galles a été rendue possible par une annulation pure et simple de la dette des *Regional Water Authorities*, ainsi que par l'octroi d'une « dot verte » aux nouvelles sociétés pour faire face aux directives européennes. Le montant de la subvention correspondante est de 10 milliards d'euros quasiment, soit quinze à vingt fois le total des subventions données dans notre pays par les départements et la Région Ile de France aux services publics ! Il est alors facile de dire qu'on pratique le recouvrement des coûts tout en gardant les prix de l'eau modérés. D'une manière bien différente, les péréquations entre services publics (transversales comme en Allemagne, ou territoriales et temporelles comme en France) abaissent-elles les coûts des services, mais certains puristes de l'économie les considèrent comme des subventions déguisées. En tout état de cause, on aurait bien besoin d'un modèle des flux financiers de l'eau par service public, par département, au plan national et, éventuellement, par région. Et il faut le faire en remontant dans le passé assez lointain des services, et en regardant la part de l'auto-financement, les aides des Agences, les subventions et les emprunts. Ensuite de quoi, on peut simuler les prix futurs en fonction des besoins d'investissement et des possibilités de « trouver de l'argent pas cher ». Par ailleurs, on ne pense pas assez à étudier les transferts de coûts entre divers secteurs d'usage de l'eau. Par exemple, dans plusieurs pays, les services publics « rachètent »

aux agriculteurs leur eau ou sa qualité, car cela leur revient bien moins cher que de sophistication les traitements ou d'investir dans des transferts à longue distance. Nous pensons d'ailleurs que les projets espagnols et languedociens de grands aqueducs sont très en décalage par rapport à cet objectif de rationalisation économique de la directive-cadre, mais que celle-ci tend à pécher par omission : une interprétation de la notion de recouvrement des coûts uniquement secteur par secteur risque de ne produire que des évaluations myopes, qui interdisent de penser à remettre en cause une appropriation de fait de l'eau par une agriculture où sa valeur ajoutée est toujours très inférieure à celle qu'elle prend dans les usages urbains et industriels. En Espagne, 80 % de l'eau est prélevée par l'agriculture, contre 8 % par les villes. Economiser 10 % d'eau dans l'irrigation, c'est doubler l'eau disponible pour les villes, sans parler du tourisme, où il y a plus d'emploi et de contribution au PNB que dans toute l'agriculture.

✓ Une autre grande question concerne la participation du public. La directive impose une publication des informations sur l'état des milieux aquatiques, qui peut à son tour entraîner une réaction de certaines catégories de citoyens considérant que l'information ou que les efforts envisagés sont insuffisants. On peut alors craindre une dérive vers la judiciarisation, dans la mesure où les usagers domestiques voudraient obtenir une amélioration substantielle de la gestion de l'eau, mais sans que cela se traduise par une augmentation des prix qu'ils auraient à payer. Cela signifie qu'en fait, l'information du public seule ne suffira pas, et il faut qu'il ait des représentants dans les comités de bassin, les commissions locales de l'eau ou les commissions consultatives des services publics, pour développer des échanges qui seuls permettront d'améliorer la confiance globale du public dans la politique de l'eau ; confiance qui a été écornée par les privatisations et les affaires de ces dernières années. Inversement, on peut imaginer que certains gouvernements seront désireux de développer la participation du public anonyme d'une façon formelle, pour limiter le poids des minorités agissantes comme les associations de protection de l'environnement. En définitive, il faudrait s'organiser pour que les deux formes de participation s'étayent l'une l'autre.

✓ Il reste dans la directive-cadre deux grands problèmes qui n'ont pas été résolus faute d'accord entre les protagonistes : les substances toxiques d'une part, et l'eau souterraine d'autre part. Des listes de substances dangereuses à réduire drastiquement, voire à éliminer à terme, doivent être établies. Mais on ne sait pas bien quel pourra être l'impact de ces mesures sur les industries qui les utilisent, d'autant que c'est tout au long de la durée de vie des produits qu'il faudra traquer ces substances, y compris une fois qu'ils seront dispersés dans l'environnement. Il en va de même pour certains intrants de l'agriculture intensive.

✓ L'Europe veut reconquérir les eaux souterraines. Mais, dans de nombreux pays, celles-ci ont été laissées à l'appropriation des propriétaires des sols. Comment les transformer en patrimoine commun, c'est-à-dire les soumettre à un partage raisonnable et équitable entre co-usagers ? Quelle politique de maîtrise des sols faudra-t-il généraliser pour les protéger ? Comment sortir, dans certains pays méditerranéens, de « l'hydroschizoidie » qui a longtemps conduit les administrations de l'eau à concentrer leur effort sur la mobilisation des ressources superficielles, en ignorant le potentiel des eaux souterraines ainsi que les échanges permanents entre les rivières et les nappes ? Plus largement, on doit regretter que la directive reste très silencieuse sur les problèmes de quantités d'eau (à part pour les eaux souterraines), alors que ceux-ci deviennent plus importants, en particulier en Europe du Sud, grâce ... aux subventions apportées par l'Union européenne à l'agriculture et aussi à l'hydraulique agricole. Cela risque de placer la Commission en contradiction avec elle-même.

Il y a bien d'autres aspects à discuter dans cette nouvelle approche européenne de l'eau, mais la liste des grands problèmes que l'on vient de passer en revue montre que les Européens auront tous beaucoup de travail à faire, et vite. Et qu'il faudra mobiliser, bien plus que par le passé, les compétences des sciences de l'homme et de la société.