

***La directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 :
Danger ou aubaine pour les pays de l'Union Européenne?***

**Mémoire de géopolitique
du Chef d'Escadron Renaud Caudron
dans le cadre du séminaire « Géopolitique de l'eau »**

Directeur : Monsieur Barah MIKAÏL

Mars 2007

FICHE DOCUMENTAIRE

1. La directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 : danger ou aubaine pour les pays de l'Union Européenne?
2. 2007_memoire_geop_directive cadre_Caudron.
3. Chef d'Escadron, armée de Terre, CAUDRON Renaud, France.
4. Mars 2007.
5. Division D – groupe D3.
6. Mémoire de géopolitique.
7. Document se présentant comme une synthèse des différents textes européens relatifs à l'eau, la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) du 23 octobre 2000 s'inscrit dans une démarche de développement durable afin d'obtenir « bon état écologique ». Mais cette obligation de résultats en termes de qualité s'avère problématique pour les pays de l'Union : au-delà de la diversité des politiques de l'eau et des inégalités en termes d'équipements et de ressources, ceux-ci doivent surtout trouver la solution pour financer les différentes mesures imposées par la DCE, solution qui peut venir des grands groupes privés. Il s'agit ainsi pour les Etats de trouver le juste compromis entre les visions environnementale, économique et éthique afin que cette directive, aubaine pour les générations futures, ne soit pas la cause qui amènerait l'eau à devenir un bien marchand comme les autres. Des indicateurs fiables, des organes de contrôle vraiment indépendants et qualifiés ainsi qu'une implication du public à tous les niveaux apparaissent ainsi incontournables.
8. Directive, Europe, Développement durable, Privatisation des eaux.

La directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 : danger ou aubaine pour les pays de l'Union Européenne?

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE :

La Directive Cadre sur l'EAU (DCE), une harmonisation face à une pluralité de systèmes

Les grandes lignes de la directive.

Les principales politiques de l'eau en Europe

DEUXIÈME PARTIE:

La DCE ou la tentative risquée de construire la politique de l'eau dans une optique de développement durable.

Etude environnementale

Etude économique

Etude éthique

INTRODUCTION

Quelques chiffres pour commencer : environ 800 000 kilomètres de réseaux d'eau potable qui acheminent l'eau à partir de plus de 32.000 points de prélèvement et à travers plus de 12.000 usines de traitement, 200.000 km de réseaux d'égouts et en fait bien davantage puisque la moitié des réseaux sont en système séparatif (avec en principe deux réseaux, un pour la pluie, un pour les eaux usées), 16.000 stations d'épuration avant rejet en rivière ... et il ne faut pas oublier les 4 ou 5 millions de fosses septiques. Non, ce patrimoine n'est pas celui des pays de l'Union Européenne, il représente simplement celui de la France !

On peut aussi continuer dans un autre registre : l'être humain qui fait partie du milliard d'individus privé d'accès à l'eau salubre se contente d'environ 5 litres par jour, alors qu'un européen en utilise en moyenne 40 fois plus... Lorsqu'un Européen tire la chasse d'eau, il emploie plus d'eau que la quantité disponible pour des centaines de millions d'individus vivant dans les bidonvilles urbains ou dans les régions arides des pays en développement. Dans les pays riches, un robinet qui fuit gaspille plus d'eau que la quantité disponible chaque jour pour plus d'un milliard de personnes!

Face à ces données¹, on pourrait penser que l'Europe vit une époque bénie avec des équipements optimisés et une ressource en eau illimitée. Or, l'Union a décidé en 2000 d'adopter une directive cadre dont l'objectif est de fournir une meilleure qualité de l'eau dans une optique de développement durable, ce qui met l'accent sur des années de négligences envers les générations futures.

Aux vues de la situation actuelle (pollution, dégradation des réseaux), la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) se révèle un texte particulièrement louable mais qui entraîne des investissements difficilement supportables par les gouvernements : ce problème financier peut être résolu en impliquant davantage le secteur privé, mais on se heurte alors au risque d'une marchandisation effrénée de ce bien vital, phénomène qu'un contrôle drastique incluant le public peut éviter.

Dans une première partie, on veillera à présenter l'environnement général européen à travers les grandes lignes de la DCE et les caractéristiques des principales politiques de l'eau à travers le prisme de pays clés. Enfin, on analysera dans une deuxième partie ce cadre à travers les visions environnementale, économique et éthique, pour tenter de dégager des grands axes permettant une cohabitation sereine des visions publiques et privées tout en garantissant l'application de cette directive.

¹ Sources : données urbaines 4 de mai 2003 et rapport OMS 2002.

1 PREMIERE PARTIE / La DCE : une harmonisation face à une pluralité de systèmes.

La directive cadre sur l'eau, adoptée le 23 octobre 2000 et publiée au Journal officiel des Communautés Européennes du 22 décembre 2000, s'affiche comme un texte incontournable visant à **structurer la politique de l'eau au sein de chaque Etat membre**. Elle engage les pays de l'Union Européenne à atteindre **un objectif de reconquête de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques** afin d'**atteindre un « bon état » d'ici à 2015**.

Les extraits principaux de la directive et un glossaire approprié sont fournis en annexes.

1.1 Présentation des grandes lignes de la DCE.

On verra ici que la DCE est un document abordant un thème déjà traité dans de nombreuses directives européennes, puis on s'interrogera naturellement sur son utilité, ses innovations avant d'en exposer les dates clés.

1.1.1 Pourquoi une DCE ?

1.1.1.1 Rappels historiques : un foisonnement de directives.

La politique de lutte contre la pollution de l'eau représente la plus ancienne des politiques environnementales de l'Europe. En effet, **plus de 30 directives européennes ou décisions** concernant les domaines de l'eau douce ou de l'eau de mer ont été adoptées ces trente dernières années. On peut par exemple citer les directives:

- traitant des rejets de substances dangereuses en 1976 ;
- relative à la production d'eau potable en 1975 ;
- faisant référence à la baignade en 1976 ;
- concernant la conchyliculture en 1978 ;
- portant sur les eaux résiduaires urbaines en 1991 ;
- visant à prévenir des pollutions par les nitrates d'origine agricole en 1991.

Aussi, cet ensemble de textes sectoriels apparaissait particulièrement hétérogène et il ne semblait pas y avoir une vision européenne d'ensemble dans le domaine de l'eau.

1.1.1.2 La nécessité de rapprocher deux approches radicalement différentes.

En fait, à travers ces différents textes, on s'aperçoit que l'Union Européenne a procédé à une double approche :

- une vision générale de **lutte contre le déversement** de substances dangereuses ou polluantes dans l'environnement aquatique ;
- une politique scientifique définissant des **normes de qualité** sur des zones particulières (eau de baignade) ou pour des usages particuliers (eau potable).

Finalement, d'un milieu à l'autre, on est arrivé à **une situation où les référentiels se sont révélés différents voire contradictoires**. Aussi et paradoxalement, l'objectif fédérateur des différents textes évoqués s'est

estompé, confinant les politiques menées dans des démarches purement sectorielles et donnant l'image d'une réglementation européenne complexe et peu lisible.

Cette situation, d'autant plus problématique qu'elle a entraîné d'importants engagements financiers, a amené les responsables des politiques de l'eau à **s'interroger sur la bonne harmonisation des différentes directives**. En 1996, le Conseil et le Parlement européen ont souhaité un réexamen approfondi de la politique communautaire de l'eau et ont demandé à la Commission d'élaborer une proposition de directive cadre. Cela a abouti avec **la directive du 23 octobre 2000, document qui entend proposer aux Etats membres « un cadre législatif transparent, efficace et cohérent »²**.

1.1.2 Les grandes innovations de la DCE :

Avec la directive cadre, **les Etats-membres se dotent de principes d'action communs et d'une méthode de pilotage et d'évaluation de la politique de l'eau**. Elle introduit ainsi trois innovations majeures et une obligation structurelle qui font d'elle un instrument d'une politique de développement durable dans le domaine de l'eau : la fixation **d'objectifs de résultats environnementaux**, la prise en compte des **considérations socio-économiques**, la **participation du public** et la mise en œuvre d'une **organisation spécifique dirigée par des personnels bien identifiés**.

1.1.2.1 Une logique de résultat : le bon état.

La directive cadre part du constat que « l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres, mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel »³ et elle réorganise en conséquence la politique de l'eau dans une perspective de protection à long terme de l'environnement aquatique et des ressources en eau. Elle englobe en particulier **tous les milieux** (cours d'eau, lacs, eau souterraine, littoral...) et affirme ainsi le principe d'unicité de la ressource (reposant sur le fait que les milieux souterrains, superficiels et littoraux sont interdépendants).

En fixant un objectif de « **bon état** » des milieux reposant sur des **critères écologiques**, la directive place au premier plan les milieux naturels dans la politique européenne de l'eau. Elle préserve le futur, le « bon état » des milieux correspondant à **une qualité de milieux aquatiques permettant la plus large panoplie d'usages** : eau potable, usages économiques, de loisir, etc.

Cette notion se traduit sous **différentes formes** :

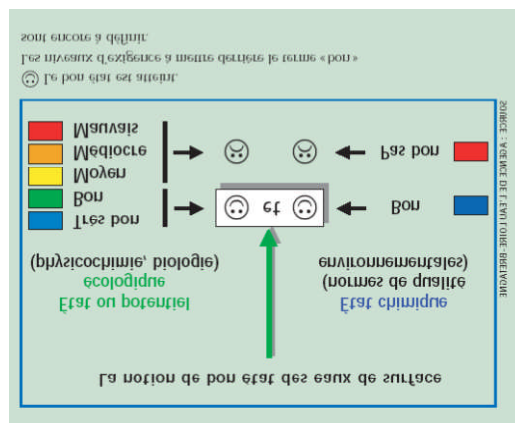
- Pour les **eaux superficielles**, elle consiste en :
 - ✓ Le « **bon état chimique** » de l'eau, apprécié au regard de normes d'usage (baignade, conchyliculture, aptitude à la production d'eau potable, etc.);
 - ✓ Le « **bon (ou le très bon) état écologique** », notamment relatif à différents critères biologiques.

Cela peut se schématiser simplement ainsi ⁴ :

² 18^{ème} considération de la DCE.

³ Première des considérations citées en préambule des articles de la DCE.

⁴ Source : agence de l'eau Loire-Bretagne.



- Pour les **eaux souterraines**, l'état est apprécié au regard de critères chimiques et quantitatifs. Cela revient en particulier à identifier et lutter contre la pollution de l'eau à travers certains polluants représentant des risques majeurs, notamment ceux relatifs à la potabilité de l'eau. On distingue ainsi:
 - ✓ Les « **substances prioritaires** », avec un objectif de réduction progressive des rejets ou des émissions au cours des deux prochaines décennies;
 - ✓ Les « **substances dangereuses prioritaires** », avec un objectif d'arrêt définitif des rejets et des pertes dans un délai de 20 ans.

Sur le fond, on peut ainsi considérer que l'innovation la plus structurante de la directive européenne réside dans cette **logique d'objectifs de résultats**. Il ne s'agit plus en effet de « faire mieux » en affichant une bonne volonté de façade face à une situation critique, mais bien d'engager une **démarche à la source** du problème et de faire en sorte **d'atteindre le bon état en 2015**, ou bien d'expliquer les raisons pour lesquelles l'objectif ne peut être atteint. Le principe de précaution prévaut ainsi largement sur le principe de correction.

1.1.2.2 Une prise en compte de l'économie et de l'aménagement du territoire.

Le « bon état » s'inscrit certes dans une **perspective de développement durable**, mais la directive va encore plus loin : cet objectif qualitatif doit être obtenu en **planifiant à partir de différents facteurs ou hypothèses socio-économiques** qui interviennent à des stades bien distincts de la procédure de mise en place de la directive comme les étapes relatives à l'état des lieux, au plan de gestion ou au programme de mesures.⁵

Ainsi, on peut citer :

- La **prise en compte des usages socio-économiques** de l'eau dans l'état des lieux : au delà de la localisation des prélèvements et des rejets, la directive demande aussi **d'identifier les différents services et usages liés à l'eau** (activités récréatives liées aux milieux aquatiques, alimentation en eau potable, irrigation, hydroélectricité, extraction d'alluvions, prélèvements et rejets industriels, etc.) et de **déterminer l'impact de ces usages en termes d'enjeux socio-économiques** locaux, régionaux, voire nationaux (par exemple en termes de chiffre d'affaire ou d'occupation du sol).
- **L'analyse des scénarios d'évolution en termes d'aménagement du territoire et de leurs incidences** potentielles vis-à-vis de l'objectif de bon état 2015 : au delà de la description de la

⁵ Pour plus de détails, on pourra se référer à l'échéancier fourni au § 1.1.3.2.

situation actuelle, la directive demande **d'examiner les impacts prévisibles à l'horizon 2015 des décisions déjà prises dans le domaine de la gestion de l'eau**, comme par exemple les travaux d'infrastructure liés à la directive eaux résiduaires urbaines, mais également de la prise en compte de la **croissance prévisible des populations et des activités**. Ce travail est en effet indispensable pour réaliser une première évaluation dans l'état des lieux des masses d'eau⁶ qui risquent de ne pas atteindre le bon état en 2015 ;

- **Le rapport coût/efficacité des mesures**, qui consiste à analyser le panel des possibilités pour atteindre un objectif identique afin de **choisir la solution la moins onéreuse** ;
- **La notion de « coût disproportionné »**, qui permettra de **justifier certaines dérogations** à l'objectif de bon état, ce qui revient à **analyser les coûts des actions nécessaires pour atteindre les objectifs**, la directive autorisant en particulier de différer les buts aux impacts financiers trop lourds ;
- **La récupération des coûts** : en réclamant de rendre compte dans l'état des lieux de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, la directive demande en fait d'examiner trois questions :
 - ✓ **Les prix actuels couvrent-ils le coût du service**, c'est à dire les coûts d'exploitation, mais également les coûts de renouvellement ?
 - ✓ **L'application du principe pollueur payeur** par l'Etat membre permet-elle de mettre à la charge des pollueurs des coûts équivalents aux coûts des dommages environnementaux qu'ils provoquent et notamment aux frais supplémentaires supportés par les services du fait des rejets ou des prélèvements ?
 - ✓ Quelle est **la répartition des charges entre les différents secteurs économiques** ? (la directive demande en particulier de distinguer au moins le secteur des ménages, de l'industrie et de l'agriculture).

Ainsi, la directive cadre considère que la politique européenne de l'eau ne doit pas se contenter d'être curative, mais qu'elle doit aussi s'attacher à devenir **une politique intégrée qui impose une recherche de cohérence avec les autres politiques sectorielles**, dans l'optique de mieux définir et maîtriser les investissements dans le domaine de l'eau. En particulier, le principe simpliste du « pollueur-payeur », s'il n'est pas écarté, nécessitera une analyse approfondie avant d'envisager toute sanction financière.

1.1.2.3 La nécessité d'une organisation claire : les districts et les autorités compétentes.

Pour parvenir au « bon état » tout en prenant en compte différents facteurs économiques, la directive préconise aussi de mettre en **place une structure géographique appelée « district hydrographique »**. A cet effet, elle met en avant le modèle français qui repose sur le principe de gestion par bassins nommés « bassins hydrographiques ». Ainsi, il va s'agir de :

⁶ Une masse d'eau est un tronçon de cours d'eau, un lac, un étang, une portion d'eaux côtières, tout ou partie d'un ou plusieurs aquifères d'une taille suffisante pour permettre le fonctionnement des processus biologiques et physico-chimiques dont elle est le siège. Se référer au glossaire fourni en annexe pour une définition plus technique.

- Permettre **une gestion à une échelle naturelle** différente de celle des entités administratives classiques, en prenant en compte en particulier le fait que les milieux aquatiques ne connaissent pas de frontières, **imposant ainsi aux Etats limitrophes de réaliser des travaux en coopération** (par exemple le district « Rhin » est international);
- Créer à cette échelle **une organisation pour la gestion de ces districts** (à l'image des agences de l'eau françaises) et de leurs subdivisions, de manière à ce que « les **décisions** soient prises à un **niveau** aussi proche que possible des **lieux d'utilisation ou de dégradation de l'eau** »⁷ ;
- Créer **des documents de planification** portant sur ces districts (à l'image des SDAGE⁸ français).

Globalement, la directive prévoit donc un système de « **districts hydrographiques** » dans lesquels doivent être élaborés des **plans de gestion** relatifs aux objectifs à atteindre et des **programmes de mesures** définissant les actions nécessaires dont la mise en oeuvre sera coordonnée par des « **autorités compétentes** »⁹.

1.1.2.4 La participation du public.

La directive demande également que le public soit consulté régulièrement au cours de l'élaboration des plans de gestion. Ayant fixé une première exigence formelle de consultation en 2006, la période actuelle a plutôt été consacrée à définir les méthodes qui permettront d'organiser cette participation : modalités d'information, de consultation, de recueil et de traitement des observations du public. Toutefois différents produits de communication, comme par exemple des **rubriques internet**, permettent déjà de mettre à disposition de chacun des informations de base sur la directive et son processus d'élaboration.

De façon plus détaillée, la DCE stipule clairement que **l'ensemble des acteurs de l'eau doit participer activement à toutes les étapes d'élaboration du plan de gestion**. Les structures régionales (comme le comité de bassin en France, au sein duquel sont représentées les collectivités locales), les usagers et les services de l'Etat seront ainsi appelés à une étroite coopération. Il s'agit donc de **montrer une certaine transparence** tout en n'hésitant pas à **exposer les difficultés rencontrées** (par exemple, la possibilité déjà évoquée de pouvoir déroger à l'objectif de « bon état » ne sera accordée qu'à partir du moment où toutes les justifications ont été soumises au débat public).

1.1.3 L'échéancier de la DCE.

1.1.3.1 Des outils à construire.

Comme on vient de le voir, la directive oblige à la **mise en place de structures et d'instruments particuliers**. Si toutefois certains pays comme la France semblent déjà bien armés et qu'ils ont surtout besoin d'adapter une partie de leurs outils, tous les pays membres auront à **engager des reformes plus ou moins profondes**. Ainsi, il faudra construire des ensembles capables de caractériser les districts, ce qui revient globalement à :

⁷ Extrait de la DCE.

⁸ Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux.

⁹ Expression utilisée dans les articles 2 §16 et 3 §2 de la DCE.

- **Construire un référentiel**, car actuellement les systèmes d'évaluation de la qualité des eaux et la formulation des objectifs à atteindre varient considérablement d'un pays à l'autre au sein de l'Union Européenne. La directive rend ainsi nécessaire la **construction d'un outil commun pour l'évaluation de la qualité des eaux**, de manière à apprécier de façon objective les situations et les stratégies des divers Etats membres;
- **Réaliser puis exploiter l'état des lieux initial** à travers:
 - ✓ **L'identification des « masses d'eau »** comprenant en particulier celles qui risquent de ne pas atteindre l'objectif de bon état en 2015 ;
 - ✓ **L'identification des « pressions »** dont font l'objet les milieux aquatiques : pollutions, prélèvements, atteinte au milieu physique (barrages, extractions de matériaux, ...) ;
 - ✓ **La réalisation d'une analyse économique** des utilisations de l'eau ;
 - ✓ **La réalisation d'une description de l'état de la récupération des coûts.**
- **Réaliser l'établissement du registre des zones protégées**, ce qui consiste à:
 - ✓ **Récapituler de toutes les zones protégées** (zones sensibles de la directive sur les eaux résiduaires urbaines, zones vulnérables de la directive nitrate, etc.) ;
 - ✓ **Identifier des points de captage pour l'alimentation en eau potable** desservant une population de plus de 50 personnes à travers un registre qui comprendra également les recensements des points futurs en vue de leur sauvegarde.

1.1.3.2 Des dates clés soumises à dérogations.

Toutes les mesures contenues dans la directive nécessitent donc des outils, mais aussi des délais, ne serait ce que pour la transposer. A cet effet, la DCE fixe les **principales échéances** suivantes :

- **fin 2004 : réalisation de l'état des lieux ;**
- **fin 2006 : mise en place du programme de surveillance ;**
- **fin 2009 : mise en place du plan de gestion fixant notamment les objectifs à atteindre en 2015 et mise en place du programme de mesures ;**
- **fin 2015 : bon état atteint ;**
- **fin 2021 : bon état atteint selon la 1^{ère} dérogation ;**
- **fin 2027 : bon état atteint selon la 2^{ème} dérogation.**

Ainsi l'on voit qu'il existe des objectifs moins ambitieux que celui du « bon état 2015 ». Des **reports**, que ce soit en termes de délais ou de niveau d'objectifs, **peuvent alors être admis à condition d'être justifiés** ¹⁰ :

- par des **raisons d'ordre économique** (notion de coût disproportionné) ;
- **du fait de conditions naturelles** (temps de migration des polluants par exemple) **ou techniques particulières** (cas de rejets très importants dans une très petite rivière à faible capacité de dilution) ;

¹⁰ L'article 4 §1 de la directive stipule : « L'échec des mesures visant à prévenir la détérioration d'un très bon état vers un bon état de l'eau de surface résulte de nouvelles activités de développement humain durable. »

- **pour tenir compte d'usages existants** que l'on ne peut remettre en cause et qui ont un impact tel que l'objectif de bon état des milieux ne pourra techniquement pas être atteint dans les délais. On parle alors de « masses d'eau fortement modifiées » et de « masses d'eau artificielles » pour lesquelles l'objectif sera adapté (notion de « bon potentiel ») en raison d'aménagements physiques lourds (par exemple pour la navigation).

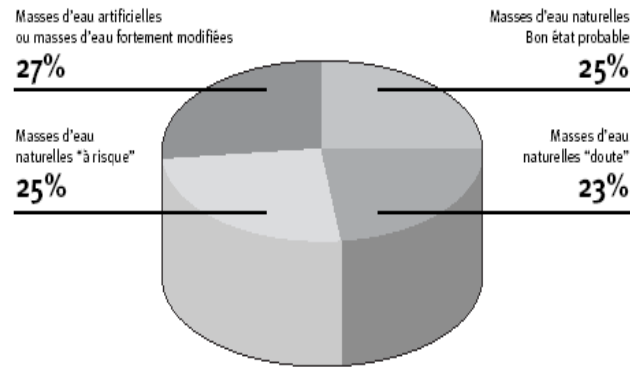
Si beaucoup d'échéances restent à venir, plusieurs mesures ont déjà vu le jour. Ainsi, le tableau suivant reprend les **opérations actuellement réalisées au niveau français**¹¹ :

Avancement des travaux		
Echéance	Travaux	Avancement
Décembre 2006	Mise en place du programme de surveillance de l'état des milieux aquatiques et examen de l'avant projet de SDAGE.	(cf. schéma directeur des données sur l'eau)
Avril à octobre 2005	Consultation officielle du public.	...
Mars 2005	Envoi d'une synthèse nationale des états des lieux des bassins par le Gouvernement français à la Commission européenne.	pour mémoire
Septembre 2004	Examen du document de synthèse de l'état des lieux et du registre des zones protégées au comité de bassin.	
Été 2004	Elaboration des documents de synthèse.	
Avril 2004	Transposition en droit français de la directive européenne.	Loi n° 2004-338 du 21 avril 2004
1er trimestre 2004	Présentation de la démarche générale au comité de bassin.	
Années 2002 et 2003	Définitions des méthodes de travail et premières concertations avec les acteurs.	
Octobre 2000	Publication par le parlement européen et le Conseil de la Directive établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.	Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000
Janvier 1997	Adoption du SDAGE par le Comité de bassin et approbation par le Préfet coordonnateur de bassin.	
Janvier 1992	Loi sur l'Eau.	

De même, l'identification des masses d'eaux en France a donné les résultats suivants¹² :

¹¹ Extrait du site internet du bassin Rhône Méditerranée.

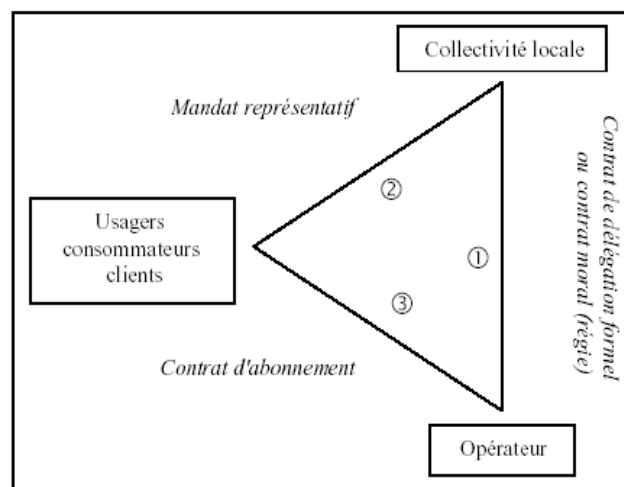
**Répartition des masses d'eau
en fonction du risque de non atteinte du bon état écologique en 2015**



1.2 Les principaux types d'organisations relatives aux politiques de l'eau en Europe : historique/ gestion et régulation /évolution.

Après cette présentation de la directive et avant de l'analyser avec l'optique des « 3 E » (environnement / économie / éthique), il convient de s'intéresser aux **organisations relatives à la gestion de l'eau en Europe**, afin de savoir s'il existe des modèles européens prééminents. Il serait ici fastidieux de trop rentrer dans le détail tant ces organisations s'avèrent différentes, complexes et évolutives. On se contentera donc ici de quatre exemples caractéristiques qui pourront servir de faire valoir dans la deuxième partie du mémoire. On décrira ainsi l'historique, le système de gestion et de régulation ainsi que les évolutions récentes pour l'Allemagne, l'Angleterre, l'Italie et la France. Il est à souligner par ailleurs la difficulté de trouver des données récentes, car les études approfondies s'étalent au minimum sur une décennie¹³, ce qui explique en particulier l'absence d'exemple provenant des pays de l'ex Pacte de Varsovie.

L'organisation des services d'eau et d'assainissement repose sur une **relation durable entre les usagers, les élus et l'opérateur**. Cette relation tripartite est schématisée ci-après :



¹² Étude sur la qualité de l'eau en France (muséum d'histoire naturelle, juin 2005).

¹³ « Les politiques de l'eau en Europe », édité en 1995 sous la direction de Bernard Barraqué, porte sur 15 ans de partage de connaissances de différents spécialistes de l'eau

Plus particulièrement, la **relation entre les élus et les opérateurs peut se décliner sous des formes multiples**. Elle diffère surtout suivant deux critères majeurs : la nature publique ou privée de l'opérateur et l'ampleur des responsabilités et risques transmis. Le tableau ci-après en donne les caractéristiques :

	Appellation	Nature de l'opérateur	Responsabilité et risques
Gestion directe	Régie simple (en théorie caduque)	Opérateur public, intégré dans les services de la commune	Budget intégré au budget général Aucune autonomie de gestion
	Régie autonome (dotée de l'autonomie financière)	Opérateur public, administrativement distinct de la commune	Budget annexe au budget général Autonomie de gestion limitée
	Régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale	Opérateur public, administrativement distinct de la commune	Autonomie financière totale dans un établissement à caractère industriel et commercial
Marchés publics (modes de gestion intermédiaire)	Prestation de service	Entreprise privée*	Gestion partielle Rémunération forfaitaire payée par la collectivité
	La gérance	Entreprise privée*	Gestion partielle ou complète du service Rémunération forfaitaire payée par la collectivité
	La régie intéressée	Entreprise privée*	Gestion partielle ou complète du service Rémunération forfaitaire payée par la collectivité, avec un intéressement limité aux résultats (sinon, délégation)
Délégation	Concession et Affermage ¹⁰	Entreprise privée*	Gestion globale du service éventuellement financement des investissements (clauses concessives) Rémunération directe par les usagers

Nous allons ainsi voir par la suite que ces modes de gestion peuvent caractériser une politique de l'eau pour un pays donné.

1.2.1 Allemagne : le « tout public »

La gestion de l'eau en Allemagne se caractérise par deux faits majeurs : **le fédéralisme et le principe de subsidiarité**.

Historiquement, **les municipalités allemandes disposent d'une large autonomie de décision**, l'Etat central n'ayant jamais entravé la constitution d'entreprises d'économie mixte contrôlées par les communes. Ceci explique la longue tradition de gestion locale publique des services d'eau et d'assainissement. Avec l'arrivée du pouvoir communiste, l'ex RDA aura vécu pour sa part un système où la grande majorité des responsabilités a été transférée vers des structures régionales soumises à la planification nationale. Mais avec la réunification, la gestion retourna aux municipalités avec le plus souvent une forme se rapprochant de la régie autonome.

Cependant, même si la caractéristique dominante s'avère être l'implication forte des autorités publiques communales, il est à signaler que l'on rencontre tout de même **une large palette de modes de gestion** comme le confirme le tableau suivant¹⁴ :

D'après Hirner (1995)		Proportion en nombre	Part de la distribution	Distribution moyenne (Mm ³ /an)
Propriété exclusivement publique	Régie directe "Regiebetrieb"	5%	1%	0,5
	Régie autonome "Eigenbetrieb"	62%	30%	2
	Entreprise publique municipale "Kommunale Eigengesellschaft"	12%	35%	7
	Syndicat intercommunal "Zweckverband"	10%	14%	5
Avec capitaux privés	Société d'économie mixte	7%	12%	13
	Société à capitaux privés	1%	3%	5
	Autre	3%	5%	1

On peut aussi signaler que **les entreprises distributrices sont peu concentrées**, leur aire d'intervention ne recouvrant le plus souvent que le territoire de l'agglomération, comme le témoigne le chiffre de 6500 organisations de distribution d'eau pour les seuls Länder de l'Ouest en 1987¹⁵.

Au-delà du mode de gestion, les services allemands se caractérisent souvent par une **exploitation conjointe de plusieurs services publics** (électricité, gaz, chauffage urbain, voire même transport public) au sein d'une entreprise municipale appelée « Stadtwerk », ce regroupement ayant très souvent lieu pour les grandes agglomérations. La répartition est la suivante¹⁶ :

	Anciens Länder	Nouveaux Länder
Services ayant une activité uniquement tournée vers l'eau	947 (2 568 285 milliers de m ³)	67 (951 656 milliers de m ³)
Services ayant conjointement plusieurs activités (eau, énergie, chauffages...)	543 (2 805 296 milliers de m ³)	13 (28 029 milliers de m ³)
Total (adhérents à BGW)	1490	80

Quant à **la régulation, elle se révèle quasi-inexistante**. Les municipalités sont les seules à pouvoir éventuellement jouer ce rôle. Mais, étant directement impliquées dans les structures d'exploitation des services, elles ont rarement mis en place une procédure de contrôle formelle. Il n'existe pas non plus d'encadrement général des prix, ceux-ci résultant d'une proposition de l'exploitant négociée avec la municipalité. Seule une augmentation manifestement disproportionnée peut faire l'objet d'un contrôle par les services du Ministère des Finances et la réglementation impose tout au plus un certain nombre de principes, comme par exemple l'affirmation de l'intérêt général via l'égalité des usagers et des coûts socialement

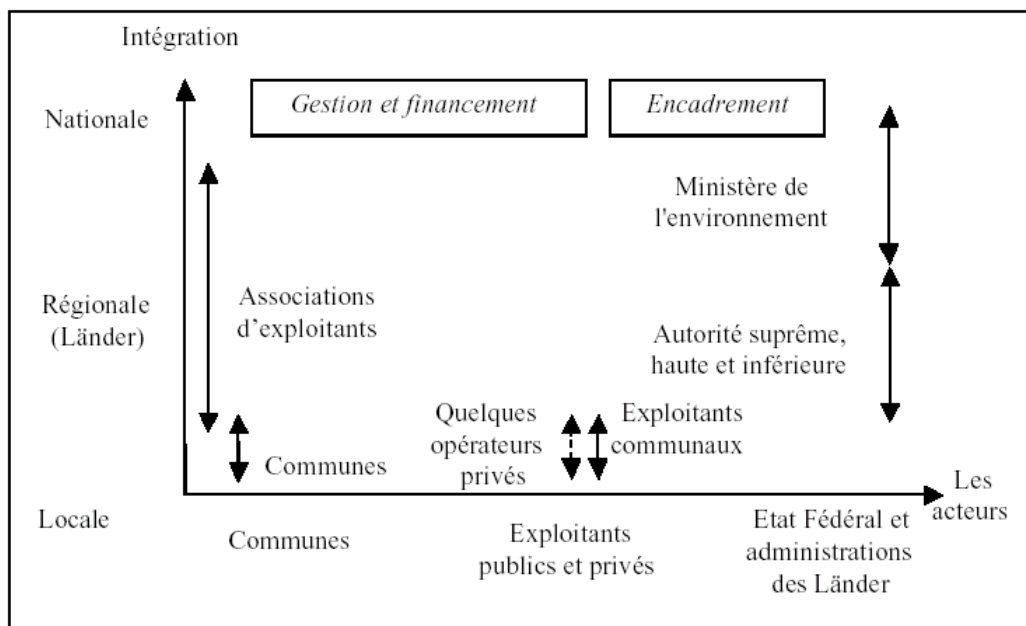
¹⁴ W.Hirner (1995), water management workshop, pages 1-12.

¹⁵ BARRAQUE Bernard (dir.), *Les politiques de l'eau en Europe*, édition la Découverte, 1995.

¹⁶ Association BGW (*Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft*), 1993.

acceptables. Ainsi, dans le système allemand, la régulation des prix semble reposer sur la capacité des municipalités à appliquer de manière informelle les principes généraux d'équité et de couverture des coûts.

En résumé, le graphique suivant schématise l'intégration des différents acteurs de la gestion de l'eau en Allemagne :



Mais dans ce système où les exploitants ont le plus souvent des actionnaires publics locaux et une échelle qui recouvre le territoire des communes allemandes, il n'existe pas d'entreprises privées ou publiques intervenant à travers l'ensemble du pays. Aussi, face à la pression économique forte en termes d'exploitation et d'investissement, on note deux **évolutions nettes : la montée en puissance des privatisations et la concentration croissante des exploitants.**

On constate en particulier un **glissement progressif des formes de gestion vers une gestion impliquant les opérateurs privés** : les régies deviennent des compagnies municipales, ces dernières ont recours à des capitaux privés et certaines villes signent des contrats de délégation (Berlin par exemple).

En 1990, les entreprises à capitaux exclusivement privés ne représentaient que 3% de la distribution d'eau et cette proportion pourrait atteindre 30% d'ici 2010¹⁷.

Mais face à un processus de privatisation potentiel dans lequel des opérateurs étrangers (anglais et français principalement) cherchent à s'introduire, le poids des compagnies allemandes apparaît bien faible. Aussi certains gestionnaires commencent à envisager une gestion plus concentrée des services : le groupe allemand RWE, deuxième groupe énergétique allemand, s'implique désormais dans le secteur de l'eau et a déjà racheté l'Anglais Thames Water.

1.2.2 Grande Bretagne : le « tout privé »

Les différentes nations du Royaume-Uni n'ont pas toutes adopté la même organisation pour leurs services d'eau. Le modèle de gestion privé a été uniquement mis en place en Angleterre et au Pays de Galles (soit 51

¹⁷ Owen, D., *the European water industry - A country-by-country analysis*, 1998.

millions d'habitants), mais il est souvent cité comme référence car il a poussé à son terme le principe de privatisation des services d'eau : **la propriété des installations et la totalité de la gestion sont ainsi confiées à des compagnies privées, encadrées par des autorités de régulation indépendantes.**

Après la deuxième guerre mondiale, la gestion des services d'eau fut confiée en majorité à des collectivités locales, municipalités ou autorités supra-régionales. Une trentaine de petites sociétés privées s'était toutefois maintenue pour des raisons historiques. Déjà à cette époque, la concentration des services d'eau apparaissait particulièrement forte. Mais la gestion des collectivités fut mise en cause du fait d'une certaine incompétence technique et d'un sous-investissement chronique capables de mettre en danger la pérennité des services. C'est pourquoi une première réforme fut entreprise, débouchant sur le *Water Act* de 1974, instaurant la régionalisation de la gestion et destituant les collectivités de leur pouvoir (sauf sur les réseaux d'assainissement) au profit des *Regional Water Authorities* (RWA) sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture et du Ministère de l'Environnement. Toutefois, ces structures ne furent pas non plus exemptes de critiques à cause de leur position de juge et partie, mais compte tenu de la faiblesse des financements publics qui ne permettait pas toujours une réhabilitation et une adaptation suffisantes des équipements. En conséquence, après l'arrivée du gouvernement conservateur de Margaret Thatcher, le processus de privatisation fut décidé. Il aboutit, avec le *Water Act* de 1989, à la privatisation des dix RWA ainsi que de l'ensemble des services d'assainissement.

Le mode de gestion britannique repose ainsi sur des **compagnies privées, propriétaires des installations qui assument à la fois la gestion et le financement de l'exploitation, la maintenance, le renouvellement et les investissements.** Par contre, le prix est fixé par le régulateur économique, l'Ofwat.

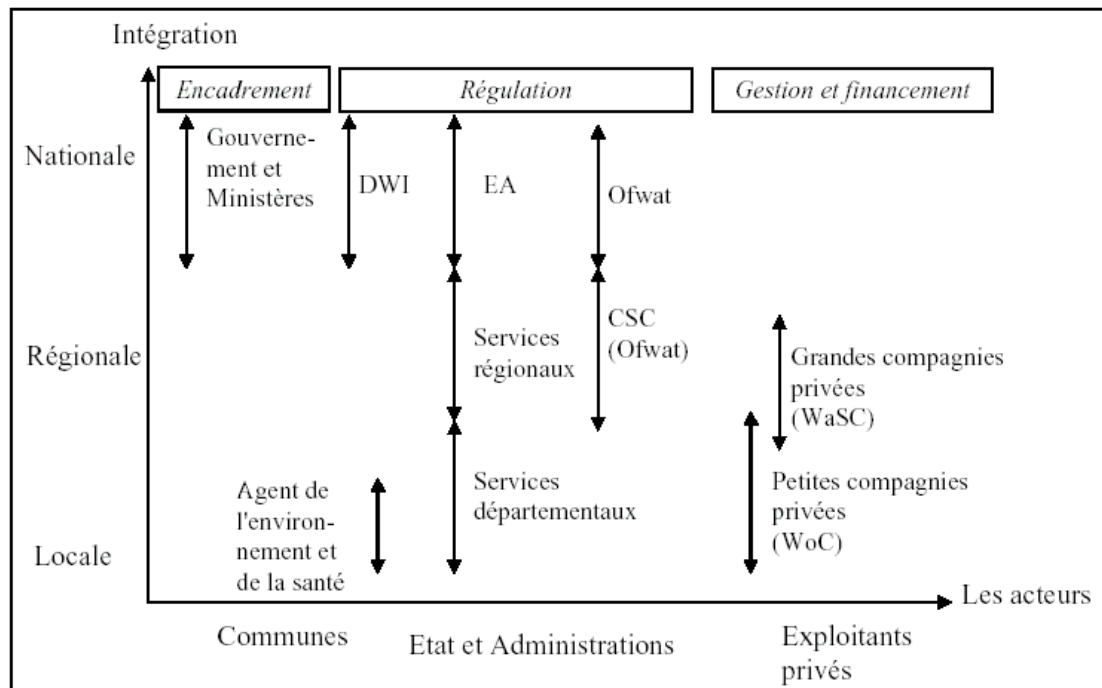
Chaque compagnie opère sur un territoire déterminé : les 10 *Water and Sewerage Companies* (WaSC) gèrent l'eau et l'assainissement sur des services supra-régionaux (4 à 5 millions d'habitants en moyenne). Les 19 *Water only Companies* (WoC), héritées des anciennes petites compagnies privées, se contentent de la gestion de l'eau sur des zones qui correspondent à de petites régions ou à de grosses villes. On retrouve ainsi la forte concentration précédemment abordée au niveau historique.

Quant à **la régulation, elle repose sur trois administrations :**

- Le *Drinking Water Inspectorate* (DWI), qui contrôle le respect des normes sanitaires pour l'eau potable ;
- L'*Environment Agency* (EA), responsable des aspects liés à la protection de l'environnement (autorisation des prélèvements et des rejets, police des eaux dans le domaine industriel et domestique) ;
- L'*Office of Water Service* (Ofwat), chargé de la régulation économique des compagnies. Le Directeur Général de l'Ofwat doit s'assurer que les compagnies disposent des moyens suffisants pour assumer et financer leurs responsabilités sans surtaxer les consommateurs tout en se conformant à un niveau minimum de services. Pour cela, il compare les performances techniques et financières des compagnies et fixe des limites de prix.

L'ensemble du dispositif de régulation constitue un système puissant et centralisé, mais disposant aussi de relais régionaux capables d'influencer notablement les décisions et la gestion des compagnies car de par la loi, les régulateurs disposent d'un pouvoir coercitif assez fort.

En résumé, le graphique suivant schématise l'intégration des différents acteurs de la gestion de l'eau en Angleterre et au Pays de Galles :



Du fait de la privatisation extrême des services, **on ne peut pas noter d'évolution nette du système britannique**. Cependant, des études sont en cours **pour trouver un meilleur compromis entre le régulateur (l'Ofwat) et les compagnies**, de façon à maintenir la confiance des actionnaires tout en faisant face à l'effet pervers du système qui consiste à orienter les stratégies des entreprises vers le court terme au détriment de la pérennité du service.

1.2.3 Italie : une « transition public-privé »

La gestion de l'eau et de l'assainissement en Italie revêt un caractère communal particulièrement développé, avec une part du secteur privé relativement faible. Cependant, avec l'adoption de la loi Galli en 1994, le pays s'oriente vers **une réforme majeure en vue d'arrêter la fragmentation des services des eaux**. Il adopte ainsi **une approche plus globale qui ouvre une porte au secteur privé** tout en insistant sur les principes fondamentaux de solidarité, d'économie et de sauvegarde des ressources.

Historiquement, et du fait de l'unification tardive de la République Italienne, **l'émiettement communal prévaut (plus de 8000 communes recensées), avec des regroupements intercommunaux pour l'eau potable**. Ce localisme n'est pas géographique et s'inscrit plutôt dans l'histoire socio-juridique du pays (transfert des structures administratives françaises du temps des Bourbons et de Napoléon). Aussi, si l'Italie fonctionne de façon centralisée, **les autorités locales gardent d'importantes prérogatives et affichent une ferme volonté d'indépendance**.

Mais l'existence de nombreux petits services, souvent mal financés, a entraîné une dégradation technique progressive des installations (rendements faibles, efficacité de l'assainissement souvent insuffisante). Ceci explique la volonté politique d'entreprendre la réorganisation du système de gestion de l'eau. Ainsi, la loi Merli fixe le rôle respectif des différents niveaux administratifs. Quant à la **loi Galli**, elle représente une véritable réforme du système de gestion de l'eau en Italie et répond à plusieurs objectifs :

- Améliorer la gestion de la ressource en donnant **la priorité à l'alimentation en eau potable** : l'eau souterraine est ainsi gérée en respectant un principe de solidarité. Globalement, les usages de l'eau sont soumis à un régime d'autorisation plus strict tandis que la gestion de l'offre et de la demande fait l'objet d'une planification ;
- Permettre une meilleure gestion des services **en regroupant de manière obligatoire les communes pour transférer leurs responsabilités à des structures transversales appelées « périmètres de gestion optimaux »** (reposant en particulier sur le bassin versant). La relation entre les communes et la nouvelle structure est **une relation de concession** (la propriété reste publique mais l'exploitation, la maintenance et les investissements nouveaux sont confiés à l'opérateur) ;
- Assurer la **couverture des coûts** par les recettes, en se reposant sur un **plan d'investissement** préparé dans chaque périmètre de gestion, tout en veillant à une amélioration sensible de la **qualité du service aux usagers**.

Au niveau organisationnel, 150 gros opérateurs exploitent plus de la moitié des services d'eau (majoritairement les grandes villes), alors que les services restants sont gérés par quelque 11 000 entités¹⁸. **Des établissements publics ont été créés pour les infrastructures de transfert d'eau entre régions.** Quant aux **entreprises municipales**, beaucoup sont passées à un statut de droit privé, augmentant par là même leur indépendance par rapport à l'actionnaire public municipal. Globalement, la part du **privé dans le secteur de l'eau reste cependant encore faible** (5% pour l'eau, 20% pour l'assainissement). Il est représenté par des services de très petite taille, à l'exception de quelques grandes villes historiquement gérées par des grandes entreprises privées.

Du point de vue administratif, les opérateurs publics et privés se répartissent traditionnellement entre **quatre formes** :

- **La gestion directe** (environ 35% du volume d'eau distribué), avec un service d'eau qui n'a pas de budget propre et dont le personnel est directement intégré au personnel municipal : ce système est appelé à disparaître de par la loi ;
- **L'entreprise municipale autonome de droit public (régie) appelée « azienda municipalizzata »** (environ 42%) qui possède un budget mais n'a pas de personnalité juridique propre : son autonomie par rapport à la commune est donc limitée ;
- **La gestion déléguée à une entreprise privée** (environ 5%) ;

¹⁸ L'ensemble des données de ce paragraphe sont issues de *Gestion et organisation des services publics d'eau en Europe*, cahier n°19, Juin 2002.

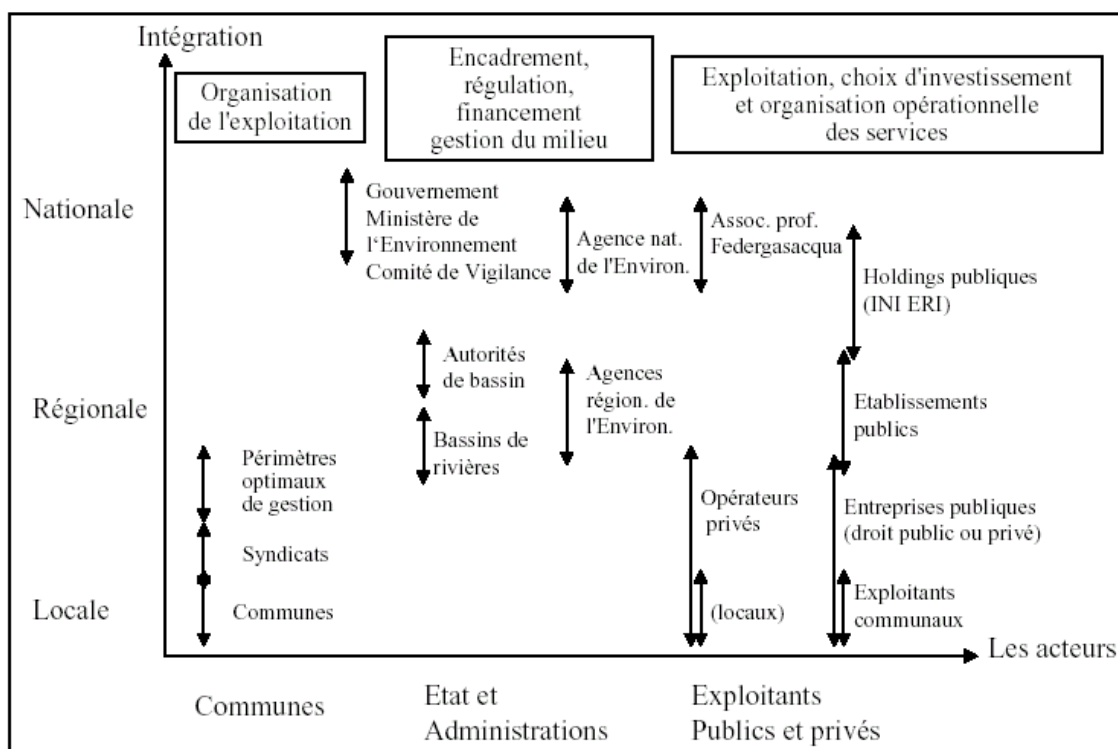
- **Les établissements publics régionaux** (18% de la distribution), contrôlés par l'Etat et dont le rôle consiste à organiser l'adduction d'eau potable à partir d'infrastructures de transfert de grande échelle.

La régulation se fait au niveau national (comité de vigilance) et régional (autorités de bassin). Quelque soit la forme adoptée, le prix du service, qui était auparavant proposé par la commune ou l'organe de gestion, est désormais fixé mais un nouveau système basé sur le modèle anglais.

On peut aussi signaler que, comme en Allemagne, **certaines entreprises communales assurent conjointement plusieurs services (notamment la distribution d'eau, d'électricité et de gaz).**

Le schéma suivant résume l'implication des différents acteurs cités et montre bien que le système italien est écartelé entre deux tendances :

- la centralisation, avec quelques opérateurs publics ou privés de taille importante (d'envergure supra-régionale ou implantés au sein des grosses agglomérations), avec des instances nationales de régulation (comité de vigilance, ministères) et la création des structures intercommunales;
- la gestion locale, avec des petits exploitants qui restent majoritaires et des collectivités qui freinent les regroupements de manière à garder le maximum de pouvoir.



En conclusion, on peut constater que **la loi Galli a enclenché une restructuration qui ouvre la voie vers une gestion partagée entre le public et le privé avec comme objectif fondamental l'amélioration des conditions techniques et financières de gestion.** Des actions correctives à cette réforme pourraient être mise en place. On constate en effet que le Comité de Vigilance ne constitue pas un organe régulateur suffisamment puissant, puisqu'il n'est pas en mesure de juger la pertinence des coûts d'exploitation et d'investissement présentés par les exploitants. En outre, **un système permettant de stimuler la performance des services devrait être créé sous la forme d'un observatoire national.**

1.2.4 France : une « spécificité au travers des PPP ».

Historiquement, la France intègre depuis longtemps le principe du partenariat public-privé. Ainsi, **l'alimentation en eau potable et l'assainissement des eaux usées sont de la responsabilité des communes.** Cette compétence, issue de la révolution française, est justifiée pour des raisons techniques (la qualité et la disponibilité de la ressource varie selon les lieux) et politiques (l'exploitation et la gestion doivent être aussi proches que possible du lieu de production). Mais le secteur privé joue aussi un rôle prépondérant car le modèle français repose sur le principe de **la délégation de service public, recouvrant un ensemble de schémas contractuels utilisés pour financer, construire et exploiter les services publics locaux.** Dans ce contexte, lorsqu'une commune choisit de confier la gestion de son service à un opérateur privé, elle le fait selon le principe de *l'intuitu personae*, c'est-à-dire de la négociation de gré à gré, reposant en partie sur la confiance. Le système français a donc permis d'introduire des acteurs privés dans des organisations soumises aux obligations de service public, ceci visant à assurer à la fois le respect des principes d'intérêt général et d'efficacité économique.

Au niveau organisationnel, **l'Etat détient la responsabilité de la réglementation et de la planification. L'incitation financière repose sur des comités de bassin tandis que les collectivités territoriales sont responsables de la mise en œuvre.**

L'Etat met ainsi en place la politique nationale de l'eau, comprenant les transpositions des directives européennes. Les différentes interventions étatiques sont définies et organisées par la direction de l'eau du ministère de l'écologie et du développement durable en liaison avec les différents ministères.

Les préfets coordonnateurs de bassin mettent en œuvre la réglementation et son contrôle tandis qu'au niveau régional et départemental, les services déconcentrés de l'Etat appliquent la politique nationale sous ses aspects techniques et réglementaires. Toujours au niveau des bassins, les comités planifient les schémas directeurs (SDAGE) et orientent les agences de l'eau qui prélèvent des redevances sur les usages de l'eau et accordent des aides financières pour lutter contre la pollution.

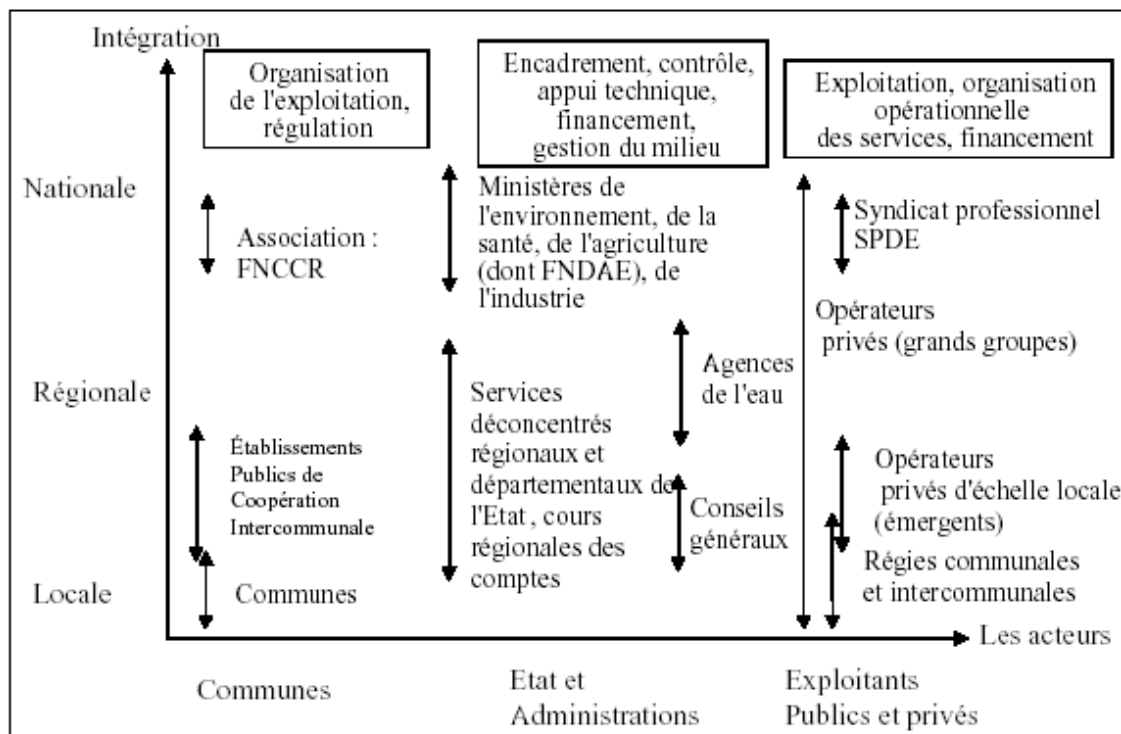
Quant aux collectivités territoriales, les régions et départements représentent le lien financier entre la politique d'aménagement du territoire et la politique de l'eau alors que les syndicats intercommunaux ou mixtes (associant communes et/ou départements et régions) mettent en œuvre les différentes politiques de gestion des milieux aquatiques en associant l'ensemble des acteurs de leur territoire. Les communes sont quant à elles responsables de l'eau potable et de l'assainissement.

Dans le domaine de la régulation, on peut distinguer deux types :

- la vérification du **respect des réglementations, qui est à la charge d'un certain nombre d'administrations** : réglementations sanitaires (DDASS), environnementales (police de l'eau) ou administratives (préfecture, tribunal administratif et Cour des comptes) ;
- le **contrôle spécifique du contrat, qui est en théorie confié à la collectivité locale** compétente pour l'organisation du service et les moyens à mettre en œuvre (sanctions financières en particulier). Certaines collectivités se sont ainsi dotées d'organismes spécifiques pour le suivi des délégations, faisant éventuellement appel à des cabinets spécialisés ou aux services déconcentrés de l'Etat pour auditer leur délégataire, mais il n'existe pas d'obligation à proprement dit. Toutefois, cette liberté

d'action est encadrée par la loi Barnier¹⁹ qui impose de rédiger chaque année un rapport sur le prix et la qualité des services.

L'ensemble du système français peut être schématisé ci-après : comparé aux exemples étrangers, on peut y noter une certaine complexité liée en particulier à un enchevêtrement marqué des différents niveaux d'intégration (local, régional, national).



Si le système français a longtemps été plébiscité, il fait désormais l'objet de violentes critiques. En effet, la situation oligopolistique des grandes entreprises de l'eau a entraîné des contentieux liés à la gestion publique de l'eau et aux conditions de passation des contrats de délégation et de fixation des prix. De multiples petites communes se retrouvent face à des gestionnaires privés qui sont au contraire extrêmement structurés, puissants et peu nombreux. Aujourd'hui, seulement 26% de la population française reçoit l'eau d'une régie municipale, contre 74% d'un service délégué entre les groupes Veolia, Suez et la SAUR²⁰.

On peut aussi ajouter à cela **un manque de pouvoir et/ou de volonté de régulation des différents organismes représentant l'Etat**. Il n'existe pas en effet d'instance nationale de régulation, au grand désarroi de certains économistes, et les collectivités sont ainsi souvent prisonnières du système. Elles ont en effet des engagements assez forts vis-à-vis de l'opérateur, et la pratique montre que les pénalités sont difficiles à obtenir dans la mesure où la collectivité ne prélève pas de caution suffisante. En outre, une rupture de la relation pénaliserait aussi la collectivité dans la plupart des cas, car elle serait dans l'obligation de prendre en charge la gestion de l'eau sans en avoir forcément les compétences, tout en versant des indemnités à l'exploitant. Ces débats se prolongent concrètement aujourd'hui par **l'idée d'une conception plus élargie des contrats de délégation. On prévoit en particulier d'y intégrer un ensemble**

¹⁹ Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, et son décret d'application n°95-635 du 6 mai 1995.

²⁰ *Les batailles de l'eau*, L'EXPANSION : n°710 juillet-août 2006.

d'indicateurs de performance qui viendrait instaurer une régulation par la base en fournissant des outils de comparaison entre services d'eau. On peut aussi noter aussi un retour en grâce de la régie, cependant soumis là encore au problème de compétence technique²¹.

1.3 Conclusion partielle 1

La DCE apparaît aujourd'hui comme un instrument nécessaire d'harmonisation des politiques de l'eau en Europe. Ses grandes lignes semblent claires et justifiées pour la pérennité qualitative de ce bien vital. D'une façon logique, **elle oblige à des résultats par la mise en place d'une démarche de développement durable et d'une organisation spécifique, cette dernière ne remettant apparemment pas en cause les modes de gestion (public ou privé, partenariat) choisis par les différents pays de l'Union, mais plutôt l'agencement géographique en imposant le bassin hydrographique comme référence environnementale.** On pourra cependant s'interroger sur plusieurs points qui seront abordés dans la partie suivante :

- la pertinence des mesures environnementale de la DCE face à la diversité géographique européenne ;
- la viabilité de ces modes de gestion européens face à une directive qui, une fois transposée, implique des mesures financières considérables sur le très long terme ;
- l'implication de l'ensemble des acteurs, public compris, pour éviter que l'eau ne devienne un bien marchand comme les autres.

2 DEUXIEME PARTIE / La DCE ou la tentative risquée de construire la politique de l'eau dans une optique de développement durable

2.1 La DCE : une réponse environnementale logique mais soumise à certaines zones d'ombre et des différences profondes.

On verra dans cette partie que la DCE se révèle un document pouvant être soumis à interprétations. On tentera aussi d'évaluer l'impact financier de la directive et on s'interrogera alors sur l'utilité de conserver un système de gestion public ou d'impliquer davantage le secteur privé, ce dernier point amenant naturellement à une analyse éthique.

2.1.1 La directive : un texte soumis à de fortes pressions.

2.1.1.1 Un besoin de clarification pour les eaux souterraines.

L'Europe, à travers la DCE, veut aussi bien reconquérir les eaux superficielles que les eaux souterraines, mais elle se heurte à **différents obstacles liés à la l'appropriation de la ressource.**

Certes, l'appropriation privée des eaux recule dans tous les pays d'Europe ²² et la gestion combine partout, à des degrés divers, l'intervention de l'Etat ou des différents organismes territoriaux (via différentes

²¹ Les batailles de l'eau, L'EXPANSION : n°710 juillet-août 2006.

²² Tendance régulièrement signalée par le partenariat Eurowater dont Bernard Barraque fait partie.

autorisations, l'établissement de permis, la mise en place de planification). Cependant, **dans certains pays, les eaux souterraines sont encore laissées à l'appropriation des propriétaires des sols**²³. Il se pose alors le problème de les transformer en patrimoine commun, ce qui entraîne la mise en place d'une politique de maîtrise des sols pour parvenir à un partage raisonnable et équitable entre les différents usagers. Il s'agira, en particulier pour certains pays méditerranéens, d'une véritable révolution intellectuelle, car les administrations de l'eau de ces Etats ont le plus souvent concentré leurs efforts sur la mobilisation des ressources superficielles, en ignorant le potentiel des eaux souterraines et les échanges permanents entre les rivières et les nappes. Mais surtout, il faut aussi rajouter à cela l'existence d'une troisième catégorie d'eaux que les anglo-saxons nomment *common property* et dont le régime de gestion est dérogoire à la fois du régime de la propriété individuelle et de celui de la domanialité. Il se définit en termes d'usages (coutumiers et communautaires) et fait actuellement l'objet de vifs débats entre économistes et juristes.

On voit donc bien que **les eaux revêtent différents statuts juridiques qui les rendent vulnérables. Cela est d'autant plus valable pour les eaux souterraines** du fait de leur caractère « invisible » et de leurs différentes connexions naturelles avec les eaux superficielles, mais cela est aussi lié aux négligences récurrentes des différents pouvoirs politiques en place.

Pour pallier à cette difficulté, l'UE a créé en 2005 **une directive fille de la DCE afin de clarifier les objectifs sur les eaux souterraines**, notamment en ce qui concerne :

- La notion de bon état (choix des paramètres pertinents à prendre en compte, etc.) ;
- Les implications du principe de non détérioration pour les eaux souterraines ;
- La limitation ou la suppression des intrants polluants (engrais, rejets);

2.1.1.2 Les bassins et le bon état : des objectifs louables soumis à interprétations.

On a pu voir que les districts hydrographiques font partie des outils à construire pour favoriser une vision environnementale via un regroupement des rivières et des différents milieux aquatiques, mais cette solution engendre cependant quelques problèmes. Ainsi, **la France conserve son partage en bassins hydrographiques, mais elle doit mettre en place des adaptations pour certaines rivières** : par exemple, la Sambre est en Artois-Picardie, alors qu'elle est un affluent de la Meuse. Mais au-delà de cette répartition géographique, chaque pays aura à décider de la forme que prendra l'autorité de gestion des nouveaux districts : réglementaire comme les préfets ou plutôt instances de coordination comme les agences de l'eau à la française ? **L'expression « autorité compétente » utilisée par la DCE laisse donc une certaine liberté d'action, mais celle-ci pourrait se transformer en zone d'ombre** si les schémas adoptés par les pays de l'UE se révèlent trop hétérogènes.

Un autre problème porte sur **la définition de la « bonne qualité écologique »** : un meilleur état, tout le monde est d'accord, mais par rapport à quel état de référence et aussi quel compromis trouver? Il va ainsi falloir harmoniser les nombreux indicateurs en usage en Europe, notamment pour qualifier l'état écologique, tout en laissant une marge de manœuvre aux pays membres face à des situations climatiques et

²³ BARRAQUE Bernard, *les aspects institutionnels, socio-économiques et juridiques de la gestion de l'eau en Europe*, Actes de la journée d'études « les territoires de l'eau », Université d'Artois, 26 mars 2004.

hydrologiques très variées. Cela se traduit par **un véritable défi lancé aux scientifiques et aux décideurs**, qui doivent trouver un compromis. Il ne s'agit pas en effet de revenir à l'époque préhistorique pour qualifier l'état à atteindre, mais bien **d'élaborer de façon concertée les taux de pollution « tolérables » concernant les différentes substances dangereuses** à réduire drastiquement puis à éliminer. Cependant, il s'avère compliqué d'évaluer l'impact de ces mesures sur les secteurs industriel et agricole qui les utilisent, en particulier à travers une vision sur le long terme.

2.1.1.3 Des incertitudes politico-financières.

La DCE met en avant la notion de « coût disproportionné », permettant ainsi des dérogations. Or, on peut se demander à quelle échelle pertinente se situer pour l'apprécier. Ainsi, il apparaît bien évident **qu'un coût apparaîtra d'autant plus disproportionné à une échelle locale qu'à une échelle européenne**. Or, si ce sont bien les Etats qui transposent cette directive, les systèmes nationaux s'avèrent plus ou moins décentralisés, laissant parfois une forte autonomie aux communes (cas de l'Allemagne évoqué dans la partie précédente). Nul doute aussi que la part de la décision politique ne sera pas neutre, étant observé que **cette décision d'appréciation du caractère « disproportionné » ne reposera pas uniquement sur un simple montant financier, mais devra se faire au regard des bénéfices attendus à plus ou moins long terme**. Or, chacun sait que le pouvoir politique a plutôt tendance à voir les choses avec une périodicité correspondante à la durée de son mandat... Dans la même optique, la directive demande aussi de répondre à la question fondamentale : qui paye quoi et pour quoi ? Par contre, elle n'impose pas de procéder au recouvrement complet des coûts. Pour des motifs sociaux, économiques ou environnementaux, des subventions ou des transferts peuvent ainsi perdurer. Or, force est de constater que l'époque des subventions semble révolue et que persister dans cette voie amènerait à la banqueroute des Etats²⁴. Dans la même optique, **on peut se demander si les dérogations possibles ne vont pas engendrer un long feu comme celui du sommet de la Terre avec des objectifs sans cesse repoussés et revus à la baisse**.

2.1.2 Une Europe contrastée.

2.1.2.1 Les ressources disponibles / les prélèvements / la qualité de l'eau.

Lorsque l'on se place au niveau environnemental, il convient de se poser trois questions : La ressource disponible est-elle suffisante pour subvenir aux besoins du pays ? Les prélèvements sur la ressource représentent-ils un danger ? La qualité générale des eaux est-elle assurée ?

Le tableau qui suit²⁵, faisant en particulier référence aux pays dont les politiques de l'eau ont été précédemment étudiées, permet de répondre à celles-ci.

²⁴ pour plus de détails, se reporter à la partie 2.2.

²⁵ Les chiffres et tendances cités sont tous extraits du livre de BARRAQUE Bernard (dir.), *Les politiques de l'eau en Europe*, édition la Découverte, 1995.

PAYS	ALLEMAGNE	ANGLETERRE / PAYS DE GALLES	ITALIE	FRANCE	BELGIQUE
RESSOURCES Et PARTAGE- REPARTITION	Suffisante, supérieure à 2000m3/hab/an. 60% de la ressource dépendant d'échanges transfrontaliers.	Faible, d'environ 1500m3/hab/an. Partage : sans objet du fait du caractère insulaire.	Elevée, de 3300m3/hab/an, mais à ramener à une valeur suffisante de 2000m3/hab/an liée aux problèmes des pluies torrentielles. Dépendance transfrontalière moyenne (Alpes) – fortes disparités internes Nord/Sud.	Elevée, de 3600m3/hab/an. Impact transfrontalier faible mais se révélant important pour la Belgique. – importantes disparités régionales.	Faible, inférieure à 2000m3/hab/an. Forte dépendance transfrontalière avec la France et les Pays-Bas.
PRELEVEMENTS	Mise en place d'une double approche de minimisation, comprenant des techniques d'épuration avancées couplées à un recyclage de l'eau par procédés industriels pour les branches du secteur secondaire (textile, métallurgie, chimie). Prise de conscience progressive du secteur agricole entraînant une baisse des consommations. Domination des prélèvements sur l'eau souterraine, en particulier pour les grandes agglomérations (Berlin).	Domination des prélèvements sur les eaux de surface (70%).	Irrigation très importante de 34 km3/an (à titre de comparaison, la valeur est de 23 pour l'Espagne). Domination des prélèvements sur les eaux souterraines (90%).	Prélèvements globalement modérés par rapport aux autres pays de l'UE avec une tendance à la baisse des ponctions industrielles et une difficulté récurrente de maîtriser les prélèvements agricoles. Equilibre entre les prélèvements souterrains (55%) et superficiels (45%).	Prélèvements pour les besoins domestiques stables depuis plus d'une décennie. Agriculture ne recourant guère à l'irrigation. Domination des prélèvements sur les eaux de surface (via industries et centrales électriques).
QUALITE	Situation critique dans les régions industrielles (Rhénanie, ex Lander de l'est) et de l'ensemble des rivières de l'ex Allemagne de l'est. Pollution nitrates importantes ayant entraîné la fermeture de puits et d'installations de captage.	Moyenne, évoluant vers un état critique du fait de l'ancienneté et la vétusté des infrastructures.	Très variable suivant la localisation (montagne/ régions urbaines et agricoles). Pollution nitrates importante (plaine du Pô). Rejets urbains importants dans les lacs. Pluies torrentielles engendrant une baisse globale de qualité.	Moyenne, qui s'améliore pour les eaux de surface, alors que la situation s'aggrave pour les eaux souterraines. Situation critique pour la région parisienne et la Seine.	Situation critique due au vieillissement des réseaux, (pertes en lignes supérieures à 30%) avec des efforts depuis 1995 pour maintenir la potabilité. Qualité médiocre des eaux souterraines sous la menace d'une agriculture très industrialisée.

De ce tableau, on peut conclure que **la situation des pays de l'UE se révèle assez contrastée relativement au tryptique qualité/ prélèvements/ qualité**. Cela est valable d'un pays à l'autre (avec parfois quelques surprises comme la ressource belge qui se révèle largement inférieure à celle de l'Italie), mais aussi à l'intérieur même des pays (contraste nord/sud italien, pollution extrême de la partie orientale de l'Allemagne). On peut cependant globalement extraire le **caractère commun représenté par la forte « contribution à polluer » de l'industrie, de l'agriculture mais aussi plus généralement des concentrations urbaines**. En outre, la dégradation des réseaux historiquement plus anciens (Angleterre) apparaît comme une sonnette d'alarme à prendre en compte pour tous. Seule note optimiste, on remarque bien **la prise de conscience générale des différents utilisateurs en vue de réduire la pollution et de ménager les prélèvements**. Reste toutefois à concrétiser cette prise de conscience avec l'application de cette DCE via des investissements avec une question essentielle : qui pourra ou voudra les assumer ?

2.1.2.2 L'état des infrastructures.

On peut globalement affirmer **que l'Europe du Nord doit désormais s'attacher à gérer sur le long terme un patrimoine déjà constitué**. En effet, l'époque de l'équipement initial, où l'on se concentrait sur l'investissement à réaliser sans réfléchir au futur de leur gestion et de leur entretien, semble désormais révolue. **Pour le restant de l'Europe, la situation est largement différente: il faut finir de constituer les réseaux, voire même le créer pour certains pays de l'Europe orientale**. Ainsi, en 1991, à peine la moitié des Portugais étaient raccordés à des réseaux d'égouts et un quart à des stations d'épuration²⁶, situation comparable à celle de la France au sortir de la deuxième guerre mondiale. Plus récemment, l'adhésion de la Roumanie au sein de l'UE met encore en évidence ces disparités, avec une grande partie du pays qui n'a même pas accès à l'eau courante et encore moins à l'eau potable...

2.1.3 Conclusion partielle 2.1

La DCE représente bien une volonté d'améliorer la qualité des eaux en Europe, mais elle se heurte à différents obstacles intrinsèques et extrinsèques. D'une part, elle contient **certaines imprécisions qui pourraient mener à sa perte (la définition des normes et des autorités)**, d'autre part **la situation géographique et industrielle des différents pays se révèle particulièrement contrastée**. L'ensemble de ces zones d'ombres et oppositions prouve que la Commission Européenne, si elle veut faire de la directive cadre un texte fédérateur, devra s'attacher à considérer avec la plus grande attention les diversités structurelles et géographiques ainsi que la dimension politico-industrielle des Etats membres. Elle devra donc faire preuve de discernement lors des transpositions nationales. Enfin, on ne saurait ignorer le fait que **la DCE ne prend pas en compte l'état quantitatif en dépit d'une dépendance frontalière marquée pour certains pays**.

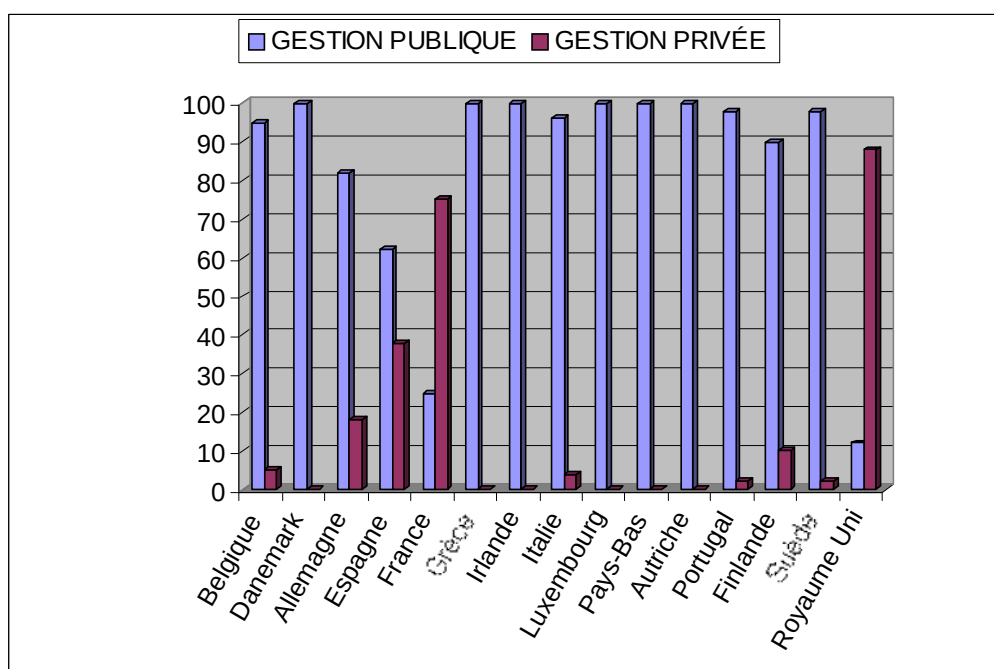
²⁶ BARRAQUE Bernard (dir.), *Les politiques de l'eau en Europe*, édition la Découverte, 1995.

2.2 Les implications économiques de la DCE : des montants colossaux difficilement supportables par le service public.

La dimension environnementale précédemment abordée laisse rapidement transparaître une dérive vers le caractère économique : on voit ainsi bien que chacun est concerné par l'obtention d'une meilleure qualité de l'eau et qu'il va falloir s'investir, au sens propre comme au figuré. Aussi il s'avère incontournable de s'interroger sur les capacités des différents acteurs et les modes de financement à mettre en place pour finalement examiner la crédibilité des mesures coercitives.

2.2.1 L'éternel débat public/privé

Dans la plupart des pays de l'UE, la gestion de l'adduction d'eau et de l'assainissement par le secteur public est une situation normale, comme le confirme le tableau²⁷ ci-après.



Aussi, même si le débat public-privé s'avère restrictif du fait qu'il se concentre surtout autour du facteur économique avec des arguments parfois extrémistes²⁸, il s'avère toutefois inévitable. Cette sous-partie aura donc pour objet d'exposer et d'analyser, en faisant preuve d'un caractère modéré, les avantages et inconvénients des deux modes de gestion. On peut bien sûr s'élever face aux différents problèmes liés aux privatisations et aux concessions : **la concurrence limitée, la corruption, le type de contrat, le financement et le niveau de prix sont en effet les éternels arguments des défenseurs de la vision publique, mais on peut aussi leur opposer plusieurs facteurs.**

L'absence de concurrence ou la concurrence restreinte se traduit via un certain nombre de privatisations qui n'ont donné lieu à aucune soumission en régime de concurrence. A titre d'exemple, il n'y a eu aucun processus d'appel d'offres pour les concessions privées attribuées en République tchèque, en Hongrie et en

²⁷ Eureau : Systèmes de gestion pour la production d'eau potable et services de distribution dans les Etats membres de l'UE, 1996.

²⁸ Les sites altermondialistes (revue de presse ACME, ISP) sont particulièrement acerbes sur la privatisation même partielle de tout domaine en relation avec le bien commun que représente l'eau.

Pologne jusqu'en 1997²⁹, aussi ces concessions se sont transformées en monopoles à long terme. Ce phénomène s'avère d'autant plus exact quand l'entreprise privée peut offrir d'autres services via des filiales. On peut ainsi citer le cas de la concession d'exploitation attribuée à Vivendi (Générale des Eaux) pour Szeged (Hongrie) en 1993, par le biais de sa filiale Szegedi Vizmu. Parallèlement, une entreprise de travaux détenue à 70% par la Générale des Eaux s'était également implantée sur la base d'un contrat annuel concernant l'ensemble des travaux de maintenance. Mais **il ne faut pas s'arrêter à ce simple constat concurrentiel, il faut plutôt se tourner vers le problème de la maîtrise des compétences et des différents savoirs faire techniques pour s'attacher à les développer au sein du secteur public**. Cela s'avère une condition sine qua non pour contrecarrer la situation oligopolistique des grandes entreprises de l'eau. Quant à l'intervention des filiales, elle ne doit pas être systématiquement condamnée : les dirigeants des compagnies ont certes des exigences en matière de bénéfices et de dividendes qu'il est possible de redistribuer en vue d'investir dans d'autres secteurs d'activités, mais tout cela peut s'inscrire dans **la philosophie globale du « mieux disant » et non du « moins disant »** (en référence aux contrats de marché public). En effet, cette dernière formulation se réfère à une vision réductrice de prix unitaire minimum et non sur la qualité de l'ensemble des services rendus. Enfin, on peut aussi remarquer que certains systèmes publics ont aussi mis en place cette vision multiservices : le Stadwerk allemand est en effet une organisation transversale qui permet des synergies techniques (par exemple, la chaleur dégagée par la production d'énergie est recyclée pour le chauffage urbain), mais aussi des transferts financiers (le déficit lié à un service pouvant être comblé par des bénéfices engendrés ailleurs).

La corruption vis-à-vis d'élus a aussi souvent entaché l'image du secteur privé. En particulier les multinationales de l'eau en France ont été plusieurs fois reconnues coupables dans des affaires relatives à l'obtention de concessions. Ainsi, en 1996 à Grenoble, un ancien maire et un haut dirigeant de la Lyonnaise des Eaux ont été emprisonnés pour avoir reçu et versé des avantages financiers dans le but de favoriser l'attribution de la concession de l'eau à une filiale de la Lyonnaise des Eaux. De même à Angoulême, l'ancien maire a été condamné à deux ans de prison en 1997 pour avoir reçu des pots-de-vin de la part de la Générale des Eaux. Seulement, il serait là aussi trop réducteur de se limiter à dénoncer ce phénomène, il faut avant tout **s'interroger sur l'existence et l'efficacité d'instances de contrôle tout en s'attachant encore à développer des compétences techniques au sein du secteur public**. Dans un autre registre, il ne faudrait pas hésiter à mettre en place des mesures (primes au mérite ?) visant à limiter l'inertie et la routine souvent reprochées aux administrations.

Le type de contrat peut aussi engendrer des effets pervers, en particulier pour les concessions reposant sur des contrats à long terme, généralement de 20 à 30 ans. Compte tenu des contraintes juridiques et des procédures administratives, l'annulation du contrat peut ainsi se révéler très difficile, même en cas de prestations insuffisantes. A titre d'exemple, à Valence (Espagne), la municipalité a tenté de faire un nouvel appel d'offres pour une concession qui arrivait à échéance après 99 années d'attribution à la même

²⁹ ENGELBERTS Hans, ISP (internationale des services publics) *Eau : gestion par le public : une option nécessaire*, juin 2001.

compagnie (filiale de la SAUR), mais cette compagnie a menacé d'introduire une action en dommages et intérêts si un concurrent reprenait la concession. A Grenoble, même après la condamnation d'un dirigeant de Suez-Lyonnaise des eaux pour corruption, il a fallu cinq années de lutte intensive pour que la municipalité puisse retirer la concession à la compagnie et lui substituer un service municipal. Ainsi, on voit encore ici **l'importance de disposer d'un organisme indépendant de contrôle mais peut-être aussi d'une implication plus importante du public qui pourrait améliorer la transparence et éviter les dérives contractuelles.**

Quant aux financements, les défenseurs de la cause publique clament que les banques, y compris les organismes financiers à caractère international (comme la banque mondiale ou la BEI) favorisent largement le secteur privé en leur octroyant des taux préférentiels et des montants plus importants. N'oublions pas cependant qu'au sein de l'UE, les critères monétaires, qui imposent des limites à l'emprunt du secteur public en général, ne s'appliquent pas aux entités commerciales placées sous la tutelle publique. **La transformation en société se révèle donc une solution permettant de dissocier l'emprunt des compagnies des eaux publiques par rapport aux finances publiques sans toutefois recourir à la privatisation.**

La privatisation peut aussi engendrer un niveau supérieur de prix de l'eau. Le tableau³⁰ suivant représente un exemple frappant qui répertorie l'évolution des prix de l'eau en France en fonction des modes de gestion.

(prix moyens en FF pour une consommation annuelle de 120 m³, adduction d'eau et assainissement)

Type de gestion		1994	1995	1996	1997	1998	1999
Publique	Municipalités/Régies	1 489	1 621	1 716	1 803	1 848	1 841
Privée	Gestion déléguée/privée	1 784	1 908	1 993	2 050	2 100	2 100
Co-entreprise publique-privée	Co-entreprise publique-privée	1 734	1 812	1 963	2 014	2 076	2 101
Moyenne	Moyenne de tous les types	1 689	1 799	1 910	1 974	2 015	2 049

Mais comme toutes données chiffrées, il faut se méfier des interprétations hâtives : le tableau ne prend en effet pas en compte **les écarts de vétusté des différents réseaux et installations, les plus vieux étant le plus souvent confiés aux entreprises privées.**³¹

En opérant une approche financière différente, on s'aperçoit que **l'autorité publique a également des besoins liés au renforcement de sa propre situation. Les usagers du service de l'eau peuvent alors être amenés à financer la réduction de la dette publique via une privatisation qui peut engendrer une hausse des tarifs.** En effet, le prix qu'une compagnie privée est disposée à payer pour une concession dépend du flux de bénéfices qu'elle peut espérer, ce qui repose ensuite sur le prix répercuté à la clientèle et la

³⁰ENGELBERTS Hans, ISP (internationale des services publics) *Eau : gestion par le public : une option nécessaire*, juin 2001.

³¹ *Les batailles de l'eau*, L'EXPANSION : n°710 juillet-août 2006.

souplesse de certaines conditions de réglementation. Même si en France, depuis 1996, les municipalités ne sont plus autorisées à vendre une concession privée si le prix d'entrée est ensuite répercuté à la clientèle, la pratique n'est pas interdite dans d'autres pays, comme par exemple en Hongrie. On voit donc qu'il est trop simpliste d'accuser le privé d'une augmentation des prix de l'eau, car les gouvernements ou municipalités peuvent en être à l'origine.

Au bilan, nous avons vu que les arguments développés par les défenseurs du secteur public sont louables mais peuvent aussi parfois être contrecarrés par des éléments en faveur du privé. En outre, la frontière entre ces deux mondes, comme le prouve l'exemple allemand, est loin d'être parfaitement distincte. En fait, on peut affirmer **qu'il faut veiller à se détacher de la vision public/privé et s'attacher à tirer profit des différentes expériences des pays européens** pour adapter les systèmes nationaux et faire ainsi progresser la qualité de l'eau et sa gestion. S'il paraît facile et réducteur de prendre partie pour le privé ou le public, il conviendra surtout de s'interroger sur les montants à investir et de la façon de les mettre en place pour répondre à une question essentielle : le recouvrement des coûts est-il une illusion ?

2.2.2 Comment réaliser le financement ?

La Directive cadre souligne la nécessité du recouvrement des coûts, qui, comme toute question financière, a soulevé bon nombre de débats au sein des différents pays de l'UE. Après avoir fourni quelques ordres de grandeur relatifs aux investissements nécessaires à la durabilité des réseaux, on analysera ensuite les modes de financements passés et présents.

2.2.2.1 L'évaluation des coûts de mise en œuvre

Il s'avère particulièrement **difficile de trouver des estimations chiffrées** des mesures nécessaires engendrées par l'application de la DCE. On pourrait cependant prendre comme **références les précédentes directives européennes**. Ainsi, l'application de la directive européenne de 1991 sur les eaux résiduaires urbaines avait été estimée pour la France à 12 ou 13 milliards d'euros³².

Plus globalement, on peut aussi s'intéresser à **la valeur à neuf du patrimoine**. En France, il représente environ 225 milliards d'euros. Actuellement, on investit par an 1,7 et 2,4 milliards d'euros respectivement pour les réseaux publics d'eau et d'assainissement, plus 0,6 milliards en assainissement autonome. Il est aussi judicieux de considérer le cas le plus révélateur, celui de l'Angleterre : disposant du réseau le plus ancien, elle a été confrontée un peu plus tôt que les autres pays européens à la problématique du renouvellement à long terme. L'estimation de la valeur à neuf du patrimoine, faite officiellement par l'OFWAT en 1989, atteignait ainsi 285 milliards d'euros. Les investissements annuels consentis se révèle du même ordre de grandeur que ceux de la France, mais font l'objet d'après discussions avec les compagnies privées.

³² Les différents montants cités dans cette sous-partie sont extraits d'un article de BARRAQUE Bernard, *les services publics d'eau en France et en Europe*, Données urbaines 4, PUMAIN Denise et MATTEI Marie Flore, édition Anthropos, mai 2003.

Ces montants apparaissent gigantesques, on pourrait cependant les relativiser en prenant en compte le fait que le renouvellement s'inscrit dans une vision à long terme. En effet, on considère que le patrimoine peut être scindé en trois grandes parties : une première correspond globalement aux tuyaux, d'une durée de vie supérieure à 50 ans, une deuxième concernant les ouvrages de génie civil d'une durée moyenne de 30 ans et une troisième relative aux parties électromécaniques viables pour environ 10 ans. Néanmoins, **ces données techniques demeurent des ordres de grandeur et ne permettent pas toutefois à un pays européen de connaître précisément ce qu'il doit investir annuellement pour renouveler de façon durable son patrimoine.** On comprend ainsi mieux **la volonté des entreprises privées de l'eau de s'entourer d'un maximum de précautions, mais aussi les interrogations légitimes des gouvernements et municipalités sur la posture à adopter face à tant d'imprécisions financières.**

2.2.2.2 Une longue histoire de subventions.

Un retour sur le financement passé des investissements peut conduire à douter sérieusement de la possibilité d'un recouvrement complet des coûts des services publics d'eau et d'assainissement. **En effet, dans la plupart des pays d'Europe du Nord, les équipements se sont construits sur une période de 150 ou 200 ans et ont régulièrement fait l'objet de subventions systématiques.**

Historiquement³³, les Européens ont d'abord développé des associations d'habitants pour s'auto-distribuer l'eau (le Danemark a conservé ce schéma avec le quart de ses habitants qui reste desservi par un réseau d'eau géré par une association de quartier). Ces petits services puisaient des eaux souterraines et avaient souvent du mal à garantir une qualité constante. Pour pallier ce problème récurrent, des formules de gestion plus concentrées et centralisées sont apparues. Mais au XIX^e siècle, la pratique restait toutefois tournée vers la concession aux entreprises privées, dirigées par des ingénieurs seuls capables de réaliser les équipements nécessaires. Cependant, manquant d'appuis de la part des groupes bancaires, elles construisaient et installaient les réseaux dans les villes avec l'unique souci de revendre rapidement ces installations à des investisseurs locaux pour récupérer leur capital et répéter une opération similaire ailleurs. Cette formule a ainsi entraîné une mauvaise gestion à terme du patrimoine puisque ceux qui avaient repris le réseau étaient rarement compétents pour l'entretenir. Toutefois, vers la fin du XIX^e siècle, quand les villes ont commencé à contrôler l'épargne populaire avec la montée en puissance du municipalisme, elles ont repris en main les réseaux publics et ont réussi à les étendre aux quartiers défavorisés tout en baissant le prix de l'eau. Mais cela répondait à une logique expansionniste qui n'est plus de nos jours. En outre, cela reposait sur un financement public qui interdisait aux collectivités locales de réaliser des amortissements et des provisions pour le renouvellement des réseaux. Or, les réseaux étant subventionnés et la partie restant à autofinancer relativement faible, il en a résulté un prix de l'eau modeste et très attractif pour ceux qui étaient éventuellement tentés de continuer à s'approvisionner à leur propre source. Les gens se sont ainsi habitués à se contenter du réseau public pour tous leurs usages et cela s'est fait au détriment des ressources naturelles sans penser au renouvellement à long terme. L'ensemble de ces raisons a entraîné un retour vers les formules

³³ BARRAQUE Bernard, *les services publics d'eau en France et en Europe*, Données urbaines 4, PUMAIN Denise et MATTEI Marie Flore, édition Anthropos, mai 2003.

de gestion privées qui prévoient quant à elles des amortissements et des provisions de renouvellement de façon systématique.

On a donc vu que le développement historique des réseaux en Europe se traduit par **une implication d'acteurs à la fois publics et privés avec un financement à base de subventions**. Aussi est-il intéressant de s'interroger sur la tendance actuelle pour imaginer la future.

2.2.2.3 Analyse actuelle du recouvrement des coûts.

Contrairement à une idée répandue, **les coûts du service public de l'eau et de l'assainissement sont à peu près recouverts dans les pays nord-européens**. Pour l'année 2000, en considérant la France comme une immense commune, on estime³⁴ que la part des subventions dans le flux financier de l'eau au niveau national représente 900 millions d'euros sur un budget total de 13,5 milliards d'euros. Le niveau de recouvrement est donc supérieur à 90%, comme cela est aussi le cas en Allemagne. Or, la France investit 4,7 milliards d'euros par an en eau potable, assainissement et fosses septiques, soit 2% de la valeur à neuf du patrimoine, soit une valeur relativement faible. **Si l'on recouvre donc bien les coûts pour le moment, on peut cependant en douter dans l'avenir face à un réseau qui vieillit de façon inquiétante et une directive particulièrement contraignante.**

La vétusté du réseau amène naturellement à aborder le cas de l'Angleterre, car la gestion privée véhicule logiquement l'image d'une réussite via le recouvrement des coûts. Or, l'état des lieux n'est pas si resplendissant pour nos voisins anglo-saxons : s'ils affirment parvenir au recouvrement complet, ils ont tendance à oublier la façon dont ils y sont parvenus. En fait, ils ont d'abord sabordé leur patrimoine : lors de la privatisation de 1989, ce dernier valait neuf 285 milliards d'euros dont un tiers restait à amortir. Il a été vendu à des sociétés privées pour 9 milliards. De plus, pour rendre la privatisation attractive et pour faire face aux directives européennes, **le gouvernement anglais a annulé la dette des sociétés publiques (environ 8 milliards d'euros) et a donné aux entreprises privées une "dot verte" de 2 milliards. Total : 10 milliards d'euros à comparer à la subvention annuelle française de 900 millions d'euros**. Prétendre ensuite qu'on pratique le recouvrement des coûts, c'est largement osé !³⁵

Les pays du sud de l'Europe sont plus loin du recouvrement complet, car il semble difficile de rationaliser la gestion d'un service public tant qu'il n'est pas arrivé à maturité. Or, dans le sud de l'Italie, l'eau n'est pas toujours fournie toute la journée et les services d'assainissement sont encore inexistants dans beaucoup d'endroits. L'Europe du Nord peut parler de recouvrement des coûts parce que, pendant plus de cent ans, elle a multiplié les subventions pour constituer un patrimoine. **Imposer le recouvrement des coûts à l'Europe du Sud et de l'Est, alors que les infrastructures sont inachevées, apparaît ainsi comme une faute par rapport à la santé publique et à l'histoire.**

³⁴ D'après un rapport du Conseil économique et social 2002

³⁵ BARRAQUE Bernard, *les services publics d'eau en France et en Europe*, Données urbaines 4, PUMAIN Denise et MATTEI Marie Flore, édition Anthropos, mai 2003.

2.2.2.4 Un besoin de péréquation.

La péréquation s'annonce dans différents pays comme le maître mot de la gestion des services publics. Il s'agit de trouver des moyens pour **lisser l'impact des financements**. Cela peut se faire via **le prix du service** mais aussi **en trouvant de l'argent peu cher (subventions, prêts à taux zéro)**. Une autre solution consiste à **élaborer des formules sociales** (paiement de l'eau des pauvres par les riches, assainissement financé par des impôts locaux basé sur la surface corrigée et non pas au volume consommé).

On peut aussi réaliser **des péréquations par l'espace** en concentrant les services via la création de syndicats intercommunaux, ce qui fait baisser le prix moyen de l'eau à long terme³⁶.

La péréquation dans le temps est une autre solution et s'est développée en particulier en France avec les Agences de l'eau. Elle consiste en la mise au point de systèmes fiscaux, d'amortissements, de provisions et d'aides visant à constituer des matelas pour faire face à l'investissement et donc lisser l'impact sur le prix.

Quant à la **péréquation inter-services**, elle répond au modèle allemand : la ville produit son électricité et récupère la chaleur perdue pour réaliser un réseau de chauffage urbain, l'électricité est vendue peu chère au réseau de transport public et la ville prend ensuite en charge la gestion de l'eau et du gaz. Ces connexions permettent ainsi d'éviter d'investir dans tous les domaines au même moment.

On voit donc que **la péréquation des financements liés à l'eau est omniprésente en Europe**. Or, après une période historique de subventions, **on pourrait aussi considérer aujourd'hui que ces modes de péréquation ne sont que des subventions plus ou moins déguisées...**

2.2.3 Les sanctions financières.

En cas de non-réalisations des objectifs fixés, et si les dérogations ne sont pas motivées, la DCE prévoit que **la Commission inflige des pénalités financières aux retardataires comme le traité de Maastricht lui en donne la possibilité**. Cependant, **on ne sait pas encore si les amendes seront assez dissuasives** et on peut se demander si les pays n'auraient pas intérêt à laisser la situation s'éterniser du fait d'investissements trop lourds à assumer.

2.2.4 Conclusion partielle 2.2

La DCE est un texte qui pense aux générations futures, mais elle n'apporte pas de réponses précises à la question économique.

De façon logique, **elle n'impose pas un système de gestion unique, public ou privé**, et ne prend pas officiellement partie pour une de ces deux visions, sauf à considérer l'eau comme n'étant pas un bien marchand comme les autres. **Il apparaît d'ailleurs ridicule de réduire la politique de l'eau à un débat public/privé, les deux solutions présentant des avantages et des inconvénients indéniables, voire même parfois des imbrications politico-financières.**

³⁶ Les différents tendances citées dans cette sous-partie sont extraites d'un article de BARRAQUE Bernard, *les services publics d'eau en France et en Europe*, Données urbaines 4, PUMAIN Denise et MATTEI Marie Flore, édition Anthropos, mai 2003.

Par contre, il semble **incontournable de mettre au point par pays un modèle de flux financiers de l'eau** prenant en compte la dimension environnementale et sociopolitique sans oublier les choix techniques. Mais tout cela devra se faire en remontant assez loin dans l'histoire des services. Il faudra donc **examiner avec précautions la part d'autofinancement, de subventions ou d'emprunts ainsi que les impacts des différents modes de péréquation** évoqués. On pourra alors calculer grossièrement les prix futurs en fonction des besoins d'investissements et des possibilités de financements.

En tout état de cause, les sommes à consentir seront colossales. De ce fait, **il est certain que la capacité à recouvrer les coûts, actuellement valable pour les pays de l'Europe du Nord, sera bien mise à mal. Quant aux autres pays du reste de l'Europe, dont les réseaux ne sont pas encore achevés, ils n'auront pas les moyens de développer un patrimoine à base de subventions d'Etat**, alors que cela a pu être le cas il y a 2 siècles pour des pays comme la France, l'Allemagne ou l'Angleterre. On peut donc dire que **parler de recouvrement complet des coûts s'avère être une utopie**. Le problème majeur va surtout consister à **trouver « de l'argent pas cher » pour une industrie qui est certes à forte intensité capitaliste, mais dont l'amortissement du capital demeure très lent. Dans une perspective de réduction des déficits publics, cela semble être une porte ouverte à la privatisation de l'eau en Europe. On peut l'accepter, à condition de disposer d'un système de contrôles et de moyens de pressions crédibles dont le public se doit de faire partie.**

2.3 La dimension éthique de la DCE ou comment intégrer le privé pour gérer le bien commun de l'humanité.

Face à une vision environnementale louable et des obstacles financiers nombreux qui peuvent pousser les gouvernements à s'orienter vers les entreprises privées, il est logique de se demander si le citoyen européen est prêt à accepter une certaine marchandisation de l'eau. Dans un même registre, on cherchera à déterminer de quelle manière le public peut trouver sa place au sein de la gestion de ce bien vital.

2.3.1 La perception par le consommateur.

En France, de 1990 à 2000, le prix moyen de l'eau est passé en moyenne de 9,88 à 17,36 FF. De même, on peut remarquer que depuis 1996, l'assainissement coûte plus cher que l'eau potable : les parts actuelles³⁷ sont respectivement de 55% et 45%, et seront de 60% et 40% à terme, du fait des investissements restant à faire. Sur ces bases, on peut donc être sûr que respecter l'esprit économique de la Directive Cadre engendrera encore une augmentation des prix de l'eau.

Au delà du débat de la gestion publique ou privée, de la part éventuelle de subventions (plus ou moins déguisées) à accorder, la véritable inconnue demeure la perception du public : **va-t-il accepter de payer l'eau bien plus chère que dans le passé ?** Va-t-il renoncer à certains usages, réduisant les volumes distribués et donc les recettes, plongeant ainsi les opérateurs dans une crise grave ? Les usages de l'eau du robinet sont en effet bien mal connus. Par exemple, la consommation d'eau potable diminue ou stagne depuis quelques années presque partout en Europe et certains font d'ailleurs rapidement le lien avec la forte

³⁷ BARRAQUE Bernard, *Les services public d'eau et d'assainissement face au développement durable*», Annales Ponts et Chaussées, nouvelle série n°87, août 1998.

augmentation des prix. Pourtant, les analyses économiques sur l'élasticité de la consommation par rapport au prix ou par rapport à d'autres causes n'ont pas apporté de résultats très significatifs. L'époque où une population ignorante et insouciante recevait l'eau via une communauté d'élus locaux et de distributeurs d'eau publics ou privés apparaît définitivement révolue. **Aujourd'hui, à travers différentes associations écologiques ou de défense des consommateurs, le public se montre de plus en plus exigeant.** Cela est logiquement naturel mais ne doit pas tourner à la paranoïa, en particulier envers le secteur privé. En effet, tout se passe comme si chaque fois qu'un service public était délégué ou privatisé, ses usagers devenaient plus réticents à accepter des hausses de prix, alors que celles-ci sont une habitude. Dans un autre registre, on voit poindre d'inquiétantes dérives citoyennes: par exemple, dans certains quartiers nouveaux aux Pays-Bas, les habitants exigent un double réseau d'eau, un potable et un non potable, ceci au nom de raisons morales. Ils veulent en effet éviter de gaspiller l'eau potable, mais ils ne se rendent pas compte que le cumul des deux réseaux va leur coûter beaucoup plus cher et ils refuseront d'ailleurs probablement d'en assumer le coût à long terme. Dans une optique plus générale, cette exigence du citoyen européen pourrait aussi entraîner des dérives juridiques à l'américaine...

Le comportement humain vis-à-vis de l'eau se révèle donc difficile à estimer et l'ensemble des acteurs de l'eau doit faire face à une nouvelle problématique d'apprentissage collectif à double sens. Ainsi, les spécialistes de l'eau doivent enseigner au public à mieux se comporter quant aux usages, mais le public doit aussi montrer aux spécialistes la voie dans laquelle il veut s'engager et avec quels moyens. Il apparaît alors indispensable d'établir une confiance globale entre tous les intervenants, ceci en dépit des affaires de corruption de ces dernières décennies. Il faudra surtout réussir à expliquer l'augmentation très rapide des prix liée en particulier à la multiplication des critères de potabilité rendant la fabrication de l'eau potable toujours plus difficile. On ne bernera pas le public en augmentant le prix de l'eau et en finançant une partie des investissements à bases d'impôts plus élevés : il doit être clairement et régulièrement informé, mais il faut avant tout l'impliquer de façon claire et objective par une gestion participative dans le système technico-financier de l'eau.

2.3.2 La participation du public : une difficulté incontournable.

Mais impliquer le public pour garantir une vision éthique de la gestion de l'eau ne semble pas si simple: le besoin naturel d'information et la volonté plus ou moins prononcée de participer se heurtent en effet à différents obstacles menant à de profondes incompréhensions.

2.3.2.1 Un besoin de transparence et de garde fous.

La DCE doit faire face au paradoxe majeur des politiques environnementales, celui **d'un besoin accru de maîtrise de l'avenir lointain dans un contexte incertain.** En outre, il faut aussi concilier **un environnement technique entraînant une spécialisation et un resserrement de l'expertise alors même que le public réclame de la transparence, une participation plus directe et des évaluations immédiates.** Combien coûte l'amélioration des services ? C'est la question majeure posée par le consommateur d'eau potable et il entend naturellement qu'on lui fournisse des éléments clairs. Or, on a pu voir que le coût de

l'entretien des réseaux se révèle très difficile à estimer. Il s'avère donc incontournable de disposer d'un garde fou à travers un indicateur sur la génération et la couverture des coûts.

Quant à l'approche environnementale, on peut aussi se demander quels sont les indicateurs mis à disposition du public. Basés sur l'offre en réseaux et sur les raccordements, ceux utilisés par l'OCDE ou l'Union Européenne ne sont pas satisfaisants, apparaissant trop simples pour rendre compte de la complexité de la réalité³⁸.

Au bilan, le public a besoin d'être mieux informé, ce qui revient à **mettre en place des indicateurs nets et fiables**. Cependant, pour préserver la confiance entre les opérateurs et les utilisateurs, il semble incontournable de **disposer de relais publics aux différents niveaux des systèmes de gestion de l'eau**.

2.3.2.2 Des difficultés de compréhension pouvant être gommées par une participation échelonnée.

Il va falloir ainsi impérativement disposer de relais pour expliquer différents phénomènes, mais aussi **faire la chasse aux fausses idées** :

- Expliquer la facture d'eau, mais surtout faire comprendre qu'il faut rembourser les emprunts. Cela se traduira par une augmentation du prix unitaire à court terme, alors même que les consommations d'eau pourraient baisser.
- En finir avec le paradoxe du compteur d'eau individuel, qui coûte environ 50 euros par an, économie que les plus économes sur leur facture ne compensent que très rarement.
- Développer la solidarité entre voisins pour les logements collectifs (chacun se fait confiance et veille à sa propre consommation). Un seul compteur par immeuble suffirait ainsi largement, autorisant un comptage collectif nécessaire pour limiter les gaspillages et trouver les fuites plus vite. L'Angleterre est d'ailleurs exemplaire dans ce domaine: il y a très peu de compteurs, et pourtant la consommation par habitant reste inférieure à celle des français.

On pourrait croire qu'une simple campagne d'information suffirait à répondre à ces problèmes mais ce serait mal connaître le public européen souvent dubitatif et craintif. Se contenter d'informer sans disposer de relais publics fiables serait une erreur et entraînerait certainement **une dérive vers la judiciarisation**. Les usagers domestiques pourraient en effet être tentés de vouloir une amélioration substantielle de la gestion de l'eau sans que cela ne se traduise par une augmentation de prix qu'ils auraient à subir.

Il faut donc des représentants au sein des organismes nationaux, régionaux ou municipaux pour développer des échanges qui seuls permettront de développer la confiance globale du public dans la politique de l'eau. Mais il faudra aussi **veiller à limiter le poids des minorités agissantes** comme celui des associations de protection de l'environnement, ceci afin d'éviter des débats politiques stériles.

³⁸ BARRAQUE Bernard, *Les services public d'eau et d'assainissement face au développement durable*», Annales Ponts et Chaussées, nouvelle série n°87, août 1998.

2.3.3 Conclusion partielle 2. 3

Souvent la proie des privatisations ou la « vache à lait » de l'Etat, le consommateur voit toujours d'un mauvais œil l'augmentation des prix à la consommation, même s'il est de plus en plus exigeant. L'eau ne fait pas exception à la règle. Mais en tant que bien vital, le problème prend ici une dimension éthique et il apparaît fondamental que le public soit impliqué à tous les niveaux (consultation générale, débats, participation au sein des différents organismes). Cela permettrait ainsi **de canaliser les visions environnementales et économiques**. De la même façon, il est indispensable de mettre en place des **indicateurs fiables pour assurer la confiance entre les élus, les opérateurs et le consommateur**.

Reste cependant à dénouer l'épineux problème de **trouver des spécialistes dans le public**, spécialistes qui soient capables de comprendre et surtout d'expliquer les rouages complexes des politiques de l'eau héritières d'un patrimoine technico-financier particulièrement complexe.

CONCLUSION GENERALE

La directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 se présente comme une synthèse des anciennes directives européennes relatives à la gestion des eaux. Exclusivement tournée vers un aspect qualitatif, elle fixe un objectif clair à travers l'atteinte du « bon état écologique » pour 2015. Imposant des mesures géographiques (les districts hydrographiques) et fonctionnelles (les autorités compétentes, le plan de gestion,...), elle ne remet pas en cause les grandes caractéristiques des différentes politiques de l'eau des pays européens. Aussi, gestions privée ou publique tout comme le partenariat public/privé restent d'actualité. Il en est de même pour les structures : la centralisation, la décentralisation et la transversalité ne sont pas interdites.

Néanmoins, les exigences environnementales de la DCE engendrent des investissements colossaux, que ce soit pour les pays de l'Europe du Nord dont le patrimoine est achevé ou les pays du reste de l'Union dont les réseaux ne sont pas totalement développés. Or, l'histoire prouve que les financements des infrastructures n'ont pu être réalisés qu'à partir de vagues de subventions massives plus ou moins déguisées. Cette situation n'est désormais plus acceptable, les Etats veillant logiquement à amoindrir leur dette publique. Le salut financier semble donc passer par le secteur privé. Celui-ci, souvent décrié à cause d'affaires de corruption, se révèle en effet le plus solide des points de vue techniques et pécuniaires. Il se pose alors un problème éthique majeur, celui de confier en partie ou en totalité la gestion d'un bien vital au secteur privé, ce qui reviendrait à renier le principe qui affirme que l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres.

Cependant, des indicateurs fiables, des organes de contrôle à tous les niveaux et une implication massive du public (en termes de responsabilités au sein de la régulation mais aussi grâce à une information avec un dialogue clair et continu) peuvent apporter la solution à ce problème. On peut donc affirmer que la Directive Cadre sur l'Eau se révèle un texte particulièrement louable engendrant des investissements difficilement supportables par les Etats et laissant une porte ouverte au secteur privé, porte qui doit faire l'objet de contrôles drastiques incluant le public. C'est à cette condition que la DCE se révélera une aubaine et non un danger. Reste maintenant aux pays membres à adapter leurs outils. Quant à la Commission, elle se doit d'appliquer des sanctions crédibles et d'envisager dès maintenant l'élaboration d'une directive sur la gestion quantitative de l'eau.

TABLE DES MATIERES

Introduction.....	1
1 PREMIERE PARTIE / La DCE : une harmonisation face à une pluralité de systèmes.....	2
1.1 Présentation des grandes lignes de la DCE.	2
1.1.1 Pourquoi une DCE ?	2
1.1.2 Les grandes innovations de la DCE :.....	3
1.1.3 L'échéancier de la DCE.....	6
1.2 Les principaux types d'organisations relatives aux politiques de l'eau en Europe : historique/ gestion et régulation /évolution.	9
1.2.1 Allemagne : le « tout public »	10
1.2.2 Grande Bretagne : le « tout privé ».....	12
1.2.3 Italie : une « transition public-privé »	14
1.2.4 France : une « spécificité au travers des PPP ».	17
1.3 Conclusion partielle 1	19
2 DEUXIEME PARTIE / La DCE ou la tentative risquée de construire la politique de l'eau dans une optique de développement durable	19
2.1 La DCE : une réponse environnementale logique mais soumise à certaines zones d'ombre et des différences profondes.	19
2.1.1 La directive : un texte soumis à de fortes pressions.	19
2.1.2 Une Europe contrastée.....	21
2.1.3 Conclusion partielle 2.1	23
2.2 Les implications économiques de la DCE : des montants colossaux difficilement supportables par le service public.....	24
2.2.1 L'éternel débat public/privé.....	24
2.2.2 Comment réaliser le financement ?	27
2.2.3 Les sanctions financières.....	30
2.2.4 Conclusion partielle 2.2.....	30
2.3 La dimension éthique de la DCE ou comment intégrer le privé pour gérer le bien commun de l'humanité.	31
2.3.1 La perception par le consommateur.....	31
2.3.2 La participation du public : une difficulté incontournable.	32
2.3.3 Conclusion partielle 2. 3.....	34
Conclusion.....	35
Bibliographie.....	37
Annexes.....	38

BIBLIOGRAPHIE

DOCUMENTS PRIMAIRES

- Parlement européen et Conseil européen, *Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000* établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau -Journal officiel n° L 327 du 22/12/2000 73 pages.

OUVRAGES EN FRANÇAIS

- BARRAQUE Bernard (dir.), *Les politiques de l'eau en Europe*, édition la Découverte, 1995.
- ENGELBERTS Hans, ISP (internationale des services publics) *Eau : gestion par le public : une option nécessaire*, juin 2001.
- SMETS Henri, *Mise en œuvre du droit à l'eau potable dans les pays de l'OCDE*, février 2001.

ARTICLES DE REVUES EN FRANÇAIS

- GUERIN-SCHNEIDER L., NAKHLA M., GRAND D'ESNON A., *Gestion et organisation des services publics d'eau en Europe*, cahier n°19, Juin 2002.
- BARRAQUE Bernard, *les services publics d'eau en France et en Europe*, Données urbaines 4, PUMAIN Denise et MATTEI Marie Flore, édition Anthropos, mai 2003.
- BISSCHOP Arnaud, *Multiplification des opérateurs sur un réseau d'infrastructure unique*, synthèse technique, ENGREF (école nationale du génie rural des eaux et forêts), mars 2001.
- BARRAQUE Bernard, *Les services public d'eau et d'assainissement face au développement durable*», Annales Ponts et Chaussées, nouvelle série n°87, août 1998.
- BARRAQUE Bernard, *les aspects institutionnels, socio-économiques et juridiques de la gestion de l'eau en Europe*, Actes de la journée d'études « les territoires de l'eau », Université d'Artois, 26 mars 2004.
- DONZIER Jean-François, Directeur Général de l'Office International de l'Eau, *Application de la Directive-Cadre 2000-2015*, octobre 2003.
- *La gestion de l'eau en France*, problèmes économiques n°2.900 du 24 mai 2006
- *Eau : le bon état écologique dans 10 ans*, dossier Eau et rivières de Bretagne, printemps 2005.
- *Les batailles de l'eau*, L'EXPANSION : n°710 juillet-août 2006.
- *La qualité de l'eau en France*, LE MONDE, 18 octobre 2006.
- *La loi sur l'eau définitivement adoptée*, LE MONDE, 21 décembre 2006.

SITES INTERNET :

- OIEAU.fr
- ACME.fr : association pour le contrat mondial de l'eau (site alter mondialiste)
- ATTAC.fr : (site alter mondialiste)
- Suez.fr
- Veolia.fr
- Eaubretagne.fr
- Eaurmc.fr

ANNEXES :

- Extraits d'articles de la directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 ;
- Glossaire DCE.