

# APRA

AUDITIONS PUBLIQUES RÉGIONALES SUR L'EAU

Première Audition  
« **Les enjeux européens dans le contexte  
mondial** »  
Padoue (Fiera), 22 mars 2013

## **DOSSIER STRATÉGIQUE (DRAFT)**

**Document de travail**

rédigé par

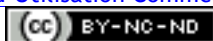
**M. Riccardo Petrella**

Professeur émérite de l'Université Catholique de Louvain (B)

Président de l'IERPE (Institut Européen de Recherche sur la Politique de l'Eau), Bruxelles (B)

Traduction IT-FR : Mme Virginie Dandoy

Ce(tte) œuvre est mise à disposition selon les termes de la  
[Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 3.0 non transposé.](#)



## Introduction

La première des trois auditions publiques sur le thème de l'eau promue par le Conseil régional de Vénétie, le Département Environnement du gouvernement régional de la Vénétie et l'Union Vénitienne des Réclamations porte sur les **enjeux européens de l'eau dans le contexte mondial**. Ce document a pour but de mettre à disposition des participants à cette audition un instrument d'information, d'analyse et d'évaluation des enjeux européens, à la lumière du « *Water Blueprint* », le « Plan d'action pour la sauvegarde des ressources hydriques en Europe » (désormais appelé « Plan » ou « *Water Blueprint* » dans le présent document), qui a été rendu public par la Commission européenne le 14 novembre 2012. Le « *Water Blueprint* » est le document politique le plus important de l'Union européenne en matière de politique de l'eau après la Directive-cadre sur l'eau datée de l'an 2000 (DCE).

Le présent document de travail, les analyses, les évaluations et les propositions contenus ci-après n'engagent en rien la responsabilité des institutions à la base des auditions, mais uniquement celle de l'Institut de Recherche à qui a été confiée la tâche de rédiger ledit document.

Le document est divisé en cinq chapitres.

- Le premier chapitre porte sur le contexte mondial à la recherche des principaux problèmes qui donnent naissance à la "question mondiale de l'eau" de nos jours.
- Le second chapitre aborde la politique européenne de l'eau en mettant en lumière les deux "mères couveuses" de ces vingt dernières années : la politique de l'environnement ainsi que la création du marché unique européen et son élargissement au secteur des services.
- Le troisième chapitre analyse la politique de l'eau de l'Union européenne selon le « *Water Blueprint* » de 2012. Dans ce chapitre - le plus important afin de proposer une clé de lecture de la politique examinée ici - nous analyserons les objectifs du « Plan », les piliers sur lesquels se base l'entièreté de sa structure et les défis majeurs face auxquels celui-ci suggère de donner une réponse efficace.
- Dans le quatrième chapitre, les propositions du « Plan » sont présentées comme une évaluation de ses points forts et de ses points faibles principaux.
- Dans le cinquième et dernier chapitre, nous avons tenté d'élaborer deux scénarios possibles d'évolution au cours des prochaines 15-20 années et, sur cette base, d'émettre des propositions pour une politique de l'eau qui soit « européenne », « publique », « intégrée » et « participative » et qui, par conséquent, permette la promotion, au niveau régional, d'une politique de l'eau de « communauté », de « proximité » et de « gestion responsable ». Dans ce cadre, une attention particulière est donnée à la « ville » comme système gravitationnel d'importance stratégique pour une politique de l'eau conçue avec la participation des citoyens et mise en œuvre pour des « citoyens ».

À chaque fois que l'on aborde le sujet des mesures qui ont une répercussion sur le fonctionnement de systèmes complexes, les propositions avancées sont parfois considérées comme des efforts nobles qui partent de bonnes intentions mais qui sont détachées de la

réalité et, donc, qui ont une efficacité d'action limitée. La finalité de ce document n'est pas de rédiger un autre « *Water Blueprint* » mais de chercher à alimenter, en termes d'analyses et de propositions, les travaux des auditions en stimulant l'approfondissement et le débat entre les différents participants, représentants et autres acteurs qui possèdent des cultures, visions et intérêts divergents. Parvenir à cet objectif nous satisferait déjà grandement.

## 1. Le contexte mondial

L'état de l'art de l'eau dans une perspective mondiale peut se résumer autour de trois « questions » : la raréfaction de l'eau bonne pour les usages humains ; le droit à l'eau pour la vie qui n'est pas encore garanti pour des milliards de personnes ; la prédominance des processus de marchandisation, privatisation, monétisation et financiarisation, non seulement des services hydriques mais également de l'eau.

« Pénurie » est le mot qui définit la vision de l'eau au niveau mondial. Depuis les années 70', les classes dirigeantes parlent de raréfaction croissante de l'eau bonne pour les usages humains. L'eau, disent-ils, est de plus en plus rare. Les phénomènes de pénurie s'intensifient également dans les régions habituellement riches en eau. Les périodes de sécheresse, suivies d'inondations ou autres déséquilibres hydrologiques se multiplient et s'aggravent, nuisant fortement à l'agriculture mais également aux activités industrielles et économiques, en général.

Parler de l'eau comme « l'or bleu » au même titre que « l'or noir » pour parler du pétrole est une formule largement utilisée, voire même employée abusivement, pour affirmer que l'eau serait devenue une ressource rare, donc précieuse et chère. Sa valeur économique et stratégique pour les activités de production et le bien-être aurait augmenté considérablement<sup>1</sup>. Cela explique l'insistance avec laquelle les responsables politiques et économiques soulignent de plus en plus l'urgence, de leur point de vue, de mesurer correctement le « coût monétaire » de l'eau (et des éléments environnementaux s'y rapportant), dans le but de fixer un prix de l'eau « vérité » pour inciter à utiliser les ressources hydriques de manière plus efficace et durable.

### Crise mondiale de l'eau ?

On ne compte plus les rapports rédigés ces 25 dernières années à ce sujet, en particulier ceux rédigés par les nombreuses agences de l'ONU, s'occupant directement ou non de l'eau (de la FAO à l'Unesco, de l'OMM à l'Organisation mondiale de la Santé, de l'ONU-Habitat à l'UNEP et de l'UNDP à l'Unicef), sur la crise mondiale de l'eau<sup>2</sup>. Même le *World Economic Forum*, que l'on ne peut certainement pas accuser de faire partie de la catégorie des prophètes de malheur, dans son rapport de 2010, a parlé d'une « grande crise mondiale » en

---

<sup>1</sup> Sur la « pétrolisation de l'eau », voir les réflexions exprimées par le Professeur Riccardo Petrella dans son ouvrage « Le Manifeste de l'eau, Éditions EGA, Turin, 2001.

<sup>2</sup> L'ensemble des rapports représente une véritable « Grande Bibliothèque Mondiale de l'Eau » d'une importante valeur cognitive. Les principaux documents sont repris sur le site internet [www.rampedre.net](http://www.rampedre.net), partie D

évoquant la situation de l'eau sur la planète terre<sup>3</sup>. C'est également le cas pour le document publié par le Groupe des 30, intitulé « *Charting the future of our water* », qui tire la sonnette d'alarme<sup>4</sup>.

D'après l'idée prédominante, la crise reflèterait l'inadéquation entre la demande et l'offre en eau, cette dernière étant de plus en plus insuffisante par rapport à la première qui, elle, est en constante augmentation à cause principalement, dit-on, de trois facteurs : la croissance de la population mondiale et des besoins de bien-être de celle-ci qui, pour être satisfaits, entraîne une augmentation de la pression « industrielle » sur la quantité et la qualité des eaux (pollution, contamination) ; les bouleversements hydrologiques liés au changement climatique ; et enfin, la mauvaise gestion « économique » des ressources hydriques due, semble-t-il, au coût bas de l'eau et qui inciterait à la gaspiller et à l'utiliser de manière déraisonnable.

Par conséquent, la solution à la "crise mondiale de l'eau" passe à travers une stratégie basée sur un double processus d'adaptation. Premièrement, l'adaptation aux nouvelles conditions « naturelles » créées par le changement climatique. Il en résulte des "impératifs" de développement d'une nouvelle phase de croissance mondiale sous le signe de l'économie "verte", durable. Deuxièmement, l'adaptation aux nouvelles conditions de l'économie mondialisée, des flux, échanges et marchés ouverts au niveau planétaire, au moyen de l'adoption de mécanismes de marché (libéralisation, privatisation, déréglementation) sachant refléter la nouvelle valeur économique (industrielle, commerciale et financière) de l'eau. Ces deux processus d'adaptation requièrent, selon l'idée prédominante, une capacité et une volonté d'investissement dans l'innovation technologique qui soient fortes. Ainsi, la technologie, la finance privée et un nouveau système de prix de l'eau sont perçus comme des éléments clés pour résoudre la crise<sup>5</sup>.

Les dirigeants de l'ONU, ayant déclaré que l'année 2013 était l'année internationale de la coopération dans le domaine de l'Eau<sup>6</sup>, ont montré qu'ils s'étaient rendu compte d'un autre facteur important responsable de la raréfaction de l'eau, à savoir la faiblesse de la gestion internationale partagée et solidaire de l'eau au niveau des grands bassins hydrographiques transnationaux. Les principes de souveraineté nationale absolue sur les ressources hydriques et de sécurité hydrique nationale ont jusqu'à présent empêché, sauf rares exceptions, d'utiliser efficacement les ressources hydriques. La pratique politique qui a dominé a été celle fondée sur la compétition entre les utilisations concurrentes et alternatives entre les pays et les régions et donc, sur l'acceptation des processus d'inégalité et de réduction de l'accessibilité économique et politique de l'eau entre les zones et les catégories d'utilisateurs. Les plus puissants et les plus riches se sont toujours trouvés et resteront dans de meilleures conditions pour satisfaire leurs besoins.

---

<sup>3</sup> Voir le rapport présenté au World Economic Forum 2012 à 2030. *The Water Resources Group, Background, Impacts and the Way Forward*.

<sup>4</sup> Nous nous référons au 2030 The Water Resources Group, *Charting the future of our water*, rédigé et publié par Mc Kinsey, 2009

<sup>5</sup> Rapport du Panel Camdessus, *Financing Water For All*, World Water Council 2003.

<sup>6</sup> [www.unwater.org/watercooperation](http://www.unwater.org/watercooperation)

Cette dernière remarque nous pousse à mettre des bémols à la thèse de la « crise mondiale de l'eau ». Au lieu de parler de « crise », la réalité conseille de parler de « désastre mondial de l'eau » et d'« échec » d'un modèle de conception et de gestion de l'eau. Il ne s'agit pas d'un jeu de mot. Le terme « crise » nous induit à penser que le monde se trouve face à un problème temporaire et surmontable de « gestion » d'une « ressource naturelle » devenue insuffisante pour couvrir les besoins croissants pour les raisons déjà évoquées. D'où l'émergence de thèses sur l'inévitabilité des conflits (certains parlent de « guerres de l'eau ») et sur le rôle salvateur de la technologie, épaulée par la finance.

Le second terme, « échec », permet de mieux comprendre la nature réelle des problèmes hydriques actuels parce qu'il invite à se concentrer sur les causes liées aux choix opérés en faveur des utilisations de l'eau. Ceux-ci visent, en priorité, à satisfaire les intérêts sociaux et économiques de groupes humains plus forts et plus puissants plutôt que ceux de la population entière. En Inde, par exemple, l'eau utilisée pour refroidir les centrales nucléaires ne manque pas (nous parlons ici de quantités énormes) mais plus de 500 millions d'Indiens ne savent même pas ce qu'est l'eau potable car la société indienne est structurellement injuste et a également abandonné le principe des communautés locales comme responsables de l'eau.

Jusqu'il y a peu, la grande majorité de la population latino-américaine, n'ayant pas accès à l'eau ne vivait pas dans les zones arides ou semi-arides. L'eau était disponible en quantités plus que suffisantes mais elle s'est retrouvée accaparée et « exploitée » par les grands propriétaires terriens et les grandes entreprises agro-industrielles. On pense notamment aux pampas en Argentine devenues, ces dernières années, des terres d'exploitation agro-industrielle pour la production d'OGM destinés à l'exportation ce qui, par conséquent, a mené à la raréfaction de la « ressource ». Dans de telles conditions, les pampas risquent de se désertifier dans cinquante ans et plus. L'accaparement récent des terres africaines (et de leurs ressources hydriques) par des capitaux non africains contribuera à intensifier l'inégalité au niveau de l'accès et de l'utilisation de l'eau, indépendamment de la croissance de la population locale. La croissance démographique n'est pas un facteur déterminant de la raréfaction de l'eau. 20 % de la population mondiale « consomme » 80 % des produits et services mondiaux. L'empreinte hydrique d'un milliard d'Indiens et d'Africains est nettement inférieure à celle d'un million d'Américains<sup>7</sup> (USA). Ces derniers jettent aux ordures 42 % des produits alimentaires achetés dans des grandes surfaces mondialisées sans même les avoir utilisés (en Europe, ce pourcentage s'élève à 22 %). Indirectement, l'eau ainsi prélevée et « consommée » par les Américains et les Européens pourrait satisfaire les besoins en eau potable de centaines de millions de personnes dans les pays du sud.

Il en va de même pour l'impact du changement climatique, lui aussi d'origine anthropique. Il s'agit du résultat de notre mode de production, de distribution et de consommation des biens agroalimentaires (l'irrigation pour l'agriculture représente 70 % des prélèvements en eau à l'échelle mondiale) et de l'exploitation des forêts ; de notre système énergétique qui se base encore sur l'utilisation des énergies fossiles (on pense à la nouvelle exploitation à

---

<sup>7</sup> Voir « L'empreinte hydrique des nations », Le Scienze, 15 février 2012

échelle mondiale des schistes bitumineux pour la production de gaz, qui requiert une quantité considérable d'eau) ; et de notre mode de vie urbain (avide d'eau). Certes, malgré tous les travaux de recherche réalisés depuis 1993 par l'IPCC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat ou *Intergovernmental Panel On Climatic Change*) et les dizaines de grandes conférences mondiales consacrées à la lutte contre le changement climatique, les mesures prises jusqu'à présent au niveau mondial n'ont pas aidé ni n'aideront à inverser les tendances. Ainsi, au cours des prochaines années, les effets du changement climatique sur l'eau auront inéluctablement des conséquences dramatiques et dévastatrices, en particulier sur la qualité des eaux. Certains spécialistes pensent que nous avons dépassé le seuil d'irréversibilité du point de vue des dommages. Cependant, cela n'exempt pas les groupes dirigeants mondiaux de leur grande responsabilité de s'assagir urgemment et de lancer les contremesures radicales pour modifier les facteurs générateurs de l'actuel désastre climatique.

Enfin, en ce qui concerne l'importance attribuée par les thèses sur la crise hydrique au « faible » coût du m<sup>3</sup> d'eau, sur lequel nous reviendrons sous peu en évoquant le troisième aspect de la « question mondiale de l'eau », nous remarquons qu'actuellement en Suisse, le coût moyen du m<sup>3</sup> s'élève à environ 1,20€, c'est-à-dire à un niveau bien plus bas que celui de la France, de l'Allemagne, des pays scandinaves et à un niveau légèrement supérieur à celui de l'Italie et des États-Unis. Toutefois, malgré ce coût très bas, cela n'a pas incité les Suisses à gérer les eaux d'une mauvaise manière (consommations élevées, gaspillages, abus, perte des réseaux, ...) comme cela s'est produit au contraire en Italie ou aux États-Unis.

Pour le reformuler plus succinctement, ce qui importe, c'est la présence ou l'absence d'une réelle culture publique, civique de l'eau comme bien commun, patrimoine de la vie et de l'humanité, à sauvegarder et à promouvoir dans l'intérêt général de tous les habitants d'une ville, d'un pays et de la vie sur la planète Terre<sup>8</sup>. Des dizaines de grands fleuves qui, en Chine, en Inde, aux États-Unis, au Mexique, en Italie, en Espagne, en Afrique ne se jettent plus dans la mer certains mois de l'année; de nombreux grands lacs (le Lac Owens, la Mer d'Aral, le Lac Tchad, le Lac Victoria, pour n'en citer que quelques-uns) ont disparu ou presque, tout comme ont disparu ou se sont asséchés des milliers de petits fleuves (on compte par dizaines les cours d'eau qui existaient encore au début du XX<sup>e</sup> siècle en Vénétie)<sup>9</sup>; l'appauvrissement qualitatif et la baisse de niveau des nappes, plus particulièrement en Chine, en Inde, aux États-Unis, en Espagne causés par une agriculture intensive; le fait que seulement 43% des eaux en Europe soient dans un bon état écologique et chimique, tout cela démontre que le désastre hydrique mondial est surtout le résultat d'une vision productiviste et utilitariste de la nature et d'un modèle de croissance économique non durable.

---

<sup>8</sup> Cette vision est également exprimée dans le rapport présenté par le Conseil Pontifical « Justice et Paix » au Forum Mondial de l'Eau à Marseille, mars 2012, avec pour titre : « *L'eau un élément essentiel pour la vie. Imposer des solutions efficaces* »

<sup>9</sup> Renzo Franzin, « *Il respiro delle acque* », Editions Nuova Dimensione, Venise, 2006

### L'accès à l'eau pour la vie. La situation de l'eau potable et des services sanitaires

Sur le plan humain et social, le “désastre” est bien plus grand si l'on pense au second aspect de la question de l'eau au niveau mondial : le fait qu'aujourd'hui encore entre 1 et 2 milliards d'êtres humains n'ont pas accès à l'eau potable et environ 3 milliards ne bénéficient pas de l'accès aux services sanitaire de base<sup>10</sup>. Dans le monde, le nombre de personnes possédant un téléphone portable est supérieur au nombre de personnes ayant accès aux toilettes publiques ! Jusqu'à aujourd'hui, des milliards d'êtres humains ont vécu sans téléphone portable et pourront encore le faire à l'avenir mais jamais personne n'a pu vivre sans eau et en bonne santé sans hygiène et ne réussira à le faire d'ici des milliers ou un million d'années. La demande n'est pas rhétorique: comment se fait-il que l'économie mondiale parvienne à concevoir, produire et à rendre accessible des téléphones portables mais soit incapable de garantir l'accès à l'eau et aux services sanitaires pour tous ? Désormais, si l'eau, de bonne qualité pour les usages humains, devient de plus en plus rare et onéreuse, le nombre de personnes pauvres ou exclues qui n'auront pas accès aux services hydriques sera de plus en plus élevé. La solution basée sur le “tarif social” (les pauvres paient le m<sup>3</sup> d'eau à un prix inférieur) n'a pas donné les résultats escomptés. Les inégalités entre les personnes, les familles et les catégories sociales du point de vue de l'accès à l'eau pour la vie persistent.

Ces dernières années, la pression politique s'est considérablement accrue en faveur de la solution basée sur l'apport d'une valeur économique, monétaire à l'eau et aux éléments environnementaux s'y rapportant, solution qui s'ajoute et s'intègre à celle limitée à la fixation d'un prix de marché des services hydriques, ces derniers strictement définis (captation/potabilisation et distribution de l'eau, égouts et traitement des eaux usées). Cela nous amène au troisième aspect : la vague de marchandisation/privatisation des services hydriques, plus particulièrement depuis les années 70' et plus récemment encore, la monétisation/financiarisation de l'eau en tant que telle.

### L'eau marchandise, « bien économique »

Cet aspect est très controversé, nourri de divergences idéologiques et politiques mais également de litiges scientifiques et techniques.

D'après l'avis de certains, même les pouvoirs publics ne possèdent plus, les moyens financiers, les savoirs, l'esprit « entrepreneurial » pour gérer de manière efficace les ressources hydriques d'une ville, d'une région, d'un pays. En outre, même s'ils y parvenaient, ils ne seraient pas les plus aptes à le faire de manière économique et ce, pour différents motifs. Comme n'importe quel autre service d'échange, de réseau, on dit que le service hydrique comporte des coûts, souvent importants, en particulier à notre époque, une époque où les coûts de traitement des eaux usées et de leur réutilisation représentent une part toujours plus importante du « prix » du service hydrique. La même chose s'applique à l'eau en tant que telle, en tant que matière première/ressource primaire.

---

<sup>10</sup> D'après Gérard Payen, président d'AquaFed (la Fédération internationale des opérateurs privés de services d'eau) et conseiller pour l'eau du Secrétaire général des Nations-Unies, plus de 3 milliards de personnes n'ont pas accès à une eau de bonne qualité et sur base régulière.

Sa protection, au niveau de l'écosystème local engendre des coûts et des bénéfices considérables. Il est nécessaire de les évaluer, de les mesurer en termes monétaires, ce qui n'a jamais été fait jusqu'à présent et qui comporte, affirme-t-on, de forts dysfonctionnements en plus d'engendrer des pertes économiques pour la collectivité quant à la gestion des eaux.

Depuis 2002, un accord presque généralisé a émergé au Sommet mondial de la Terre organisé par l'ONU à Johannesburg, entre les groupes dirigeants publics et privés sur la nécessité et l'urgence de donner une valeur monétaire à toutes les catégories d'eaux, de surface et souterraines, et de promouvoir le développement d'un marché concurrentiel libre et mondial de l'eau. La monétisation de l'eau signifie se donner les bases théoriques et les moyens opérationnels pour mesurer la valeur marchande des eaux du Rhin comparativement à celles du Danube, de l'Aquifère Guarani par rapport aux eaux du Lac Baïkal, des nappes de la Sibérie avec celles de l'Argentine... l'objectif final étant de fournir aux investisseurs un critère d'évaluation et de choix entre les utilisations alternatives concurrentes des « ressources » hydriques, permettant ainsi, affirme-t-on, de donner la priorité à l'utilisation plus rentable, efficace des eaux.

D'après les promoteurs de la marchandisation/privatisation/monétisation et financiarisation de l'eau<sup>11</sup>, la valeur de celle-ci est fonction de son utilité en tant que ressource à utiliser pour satisfaire les divers besoins individuels ou collectifs. Dans ce sens, c'est le rapport entre la demande et l'offre disponible qui établit l'utilité de la ressource et permet donc de fixer les priorités d'utilisation en fonction de la création de richesse de chaque utilisation. Dans cette optique, on ne peut ni ne doit parler de droit à l'eau pour la vie mais d'accès universel à l'eau pour satisfaire ses besoins à un prix abordable pour tous. Il incombe aux mécanismes de marché, au prix, de sélectionner les utilisations les plus efficaces de l'eau rare.

Actuellement, grâce à ces orientations, les acteurs financiers, industriels et commerciaux forts ont acquis un grand pouvoir de propriété, de domination et d'influence sur les ressources hydriques de la planète. Récemment, l'entreprise Coca-Cola est devenue propriétaire de deux millions d'hectares sur les territoires « alimentés en eau » de l'Aquifère de Guarani, le plus riche de la Terre.

De son côté, l'Union européenne a choisi, avec l'approbation en 2000 de la Directive-cadre européenne sur l'Eau, la marchandisation de l'eau<sup>12</sup>. Le Préambule de la Directive affirme que "l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres", mais reste une marchandise. En outre, elle a introduit dans l'article 9, l'obligation pour les États membres d'appliquer un prix de l'eau basé sur le principe de la récupération totale des coûts de production, profit compris. À cette fin, en vue de faciliter l'application desdits principes et choix, la Commission européenne a promu, comme nous le verrons dans le prochain chapitre, une série importante de travaux de recherche sur les méthodes et instruments de la monétisation de l'eau.

---

<sup>11</sup> Sur ces aspects, cfr l'ouvrage du Professeur R. Petrella, "*Capitalismo blu, "I quaderni del vivere insieme"*", Sezano/Verona, 2011, pp.11-41

<sup>12</sup> La Directive-cadre européenne 2000/60/CE du 23 octobre 2000 qui établit un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.



Nous reviendrons en détail sur la question des coûts et du prix de l'eau dans le cinquième et dernier chapitre lorsque nous examinerons les possibles scénarios d'évolution des problèmes et de la politique européenne de l'eau à l'horizon 2030.

## **2. La politique européenne de l'eau**

### **2.1 Le binôme : politique environnementale et marché unique intégré européen**

Au cours des années 90' est née une politique de l'eau de l'Union européenne suivant deux parcours distincts mais cependant étroitement liés : celui de la mise en œuvre d'une politique environnementale « commune » au niveau européen, et celui du marché des services publics dans le cadre de la réalisation du marché unique intégré.

En lien avec le premier parcours, l'axe central de la politique de l'eau a été construit autour de l'eau en tant que ressource naturelle à préserver dans un état écologique bon (qualité de l'eau) contre les processus de surexploitation de la ressource, de contamination et de pollution. En suivant un tel parcours, l'Union européenne est parvenue en 2000 à l'approbation de la première « grande loi » de l'Union sur l'eau (la DCE 2000 susmentionnée), dont l'objectif premier est celui de parvenir, d'ici à 2015, à un « bon état » écologique des ressources hydriques dans tous les États de l'Union.

En suivant le deuxième parcours qui, jusqu'à aujourd'hui, reste un parcours plus difficile et sinueux que le premier, l'Union européenne est parvenue à l'adoption, en 2006, d'une Directive sur les services<sup>13</sup> dont le but était de lancer un processus d'organisation du marché unique intégré des services, services publics hydriques inclus.

Au début, en Europe, les "timing" des deux parcours coïncidaient plus ou moins. L'année 1992 fut celle du premier Sommet Mondial de la Terre à Rio de Janeiro, à l'occasion duquel la communauté internationale a non seulement cherché à concrétiser sur le plan politique mondial l'objectif du développement durable, selon les principes de durabilité adoptés en 1987 avec le "Rapport Brundtland", intitulé officiellement "Notre avenir à tous"<sup>14</sup>, mais a également adopté le principe des biens naturels comme biens économiques (l'eau, en particulier, a été définie pour la première fois comme un « bien économique », c'est-à-dire soumis aux règles du marché)<sup>15</sup>. L'année 1992 fut également celle de l'adoption du Traité de Maastricht qui consacra la prédominance de la création du marché européen unique intégré comme repère fondamental de l'intégration européenne.

---

<sup>13</sup> La Directive européenne 123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché interne.

<sup>14</sup> Présenté en 1987 à la Commission Mondiale sur l'environnement et le développement des Nations-Unies, il reprend la définition « officielle » de durabilité et de développement durable adoptée par la communauté internationale.

<sup>15</sup> Il s'agit de l'un des quatre principes dit "de Dublin", approuvés par la Conférence internationale sur l'eau organisée par les Nations-Unies à Dublin, en mars 1992 en vue de la préparation du Premier Sommet Mondial de la Terre, qui s'est tenu à Rio de Janeiro en juin 1992.

Six années séparent la DCE et la Directive “services”, c’est peu mais toutes deux soulignent que si, au nom du paradigme du développement durable basé sur les mécanismes de l’économie de marché – devenu entre-temps l’un des paradigmes clé de la conception économique et sociale de l’UE – la politique de l’Union dans le domaine de l’eau a pu avancer sur la base d’un accord “politique” sur l’eau comme ressource naturelle/bien commun, cela n’a pas été le cas pour le choix de l’Union en faveur d’une soumission des services publics, services hydriques inclus, aux logiques du marché. Pour ne citer qu’un exemple : rappelons-nous que l’amendement Miller à la proposition de la Directive “services”, approuvé à l’unanimité par le Parlement européen en 2006, établit que les services hydriques doivent être considérés comme étant exclus des obligations du marché unique.

L’harmonie/désharmonie entre l’approche environnementale du développement durable et l’approche du marché au sein de la politique de l’eau en Europe est un problème qui n’a pas encore été entièrement résolu, même si la balance, comme nous le verrons aux chapitres suivants, s’est penchée en faveur de l’harmonie parce que les autorités de l’Union européenne se sont montrées de plus en plus favorables au paradigme du développement durable inspiré des principes de l’économie de marché et selon lequel “il n’y a pas de développement durable en dehors de l’innovation répondant à des critères d’efficacité et de rationalisation de l’économie de marche”.<sup>16</sup>

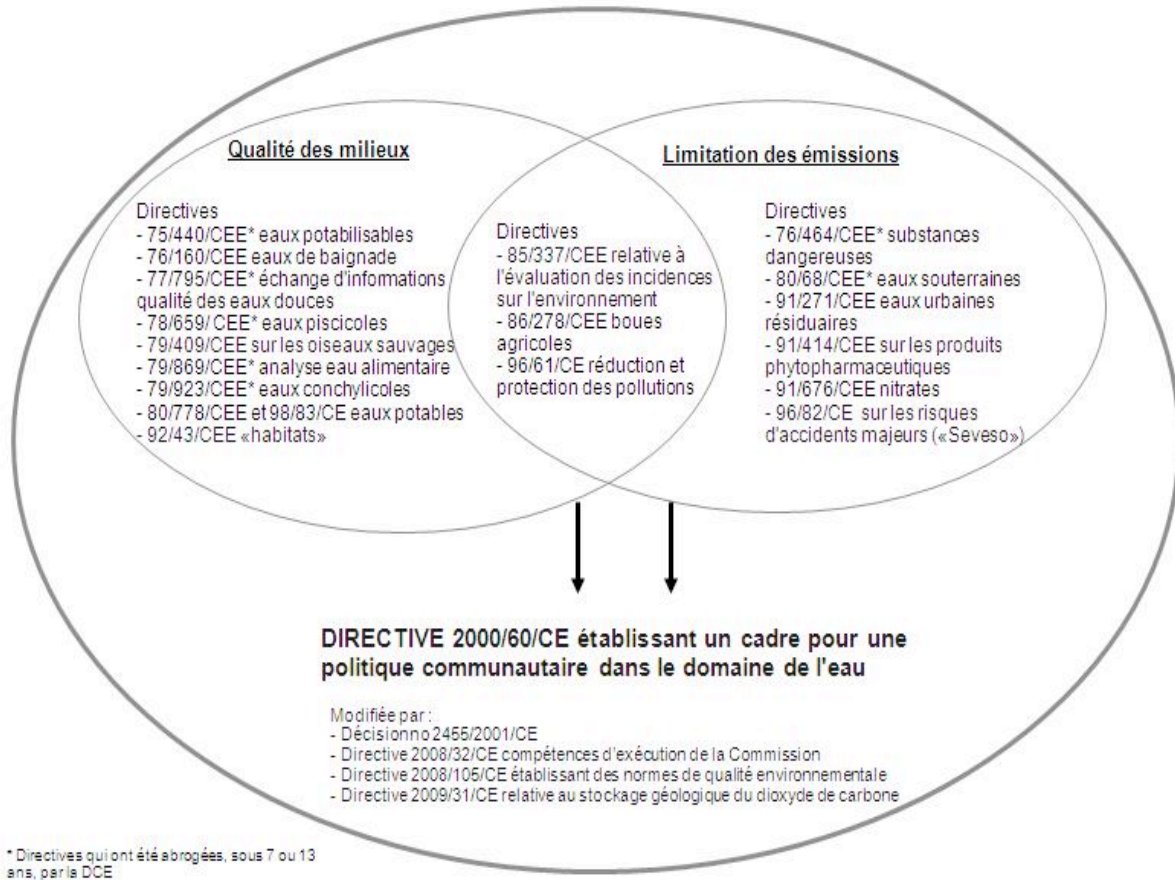
Au-delà de ces considérations, l’évènement saillant de la DCE 2000 reste que celle-ci a réuni et intégré dans un seul cadre normatif et d’orientation, une large série de directives sectorielles adoptées au cours des années précédentes (voir [figure 1](#)), sur base des principes et instruments de nature économique sanctionnés à l’article 9 de la DCE et des documents joints annexés qui introduisent le concept du prix de l’eau basé sur le principe du « *full recovery cost* » (récupération totale des coûts) et d’autres principes corollaires « qui consomme, paie » et « qui pollue, paie ». Un article tout à fait central et valorisant de la DCE et qui demeure le repère économique « constituant » de la politique de l’Union européenne dans le secteur de l’eau.

---

<sup>16</sup> Il s’agit de la thèse fondatrice du *World Business Council on Sustainable Development*, [www.wbcsd.org](http://www.wbcsd.org).

FIGURE 1 LES DEUX LIGNES DIRECTRICES D'INTERVENTION DE LA LÉGISLATION EUROPÉENNE DANS LE SECTEUR DE L'EAU AVANT LA DCE

Double approche de la législation communautaire de l'eau reprises par la DCE



## 2.2 De la Directive-Cadre sur l'eau au Plan d'action pour la sauvegarde des ressources hydriques en Europe

Que ce soit dans l'un ou l'autre des deux parcours, l'Union européenne est resté « bloquée » par rapport aux plans initiaux de l'intégration européenne des années 60' au niveau d'une Union (on ne parle plus de « Communauté européenne ») fondée principalement sur un marché unique et une monnaie unique (à géométrie territoriale variable en termes des États de l'Union qui y adhèrent). Elle n'est pas parvenue, jusqu'à présent, à se doter de pouvoirs publics supranationaux communs relatifs à la gestion de l'économie, du *welfare*, de la finance et de la politique extérieure (commerce, compris).

Résultat : pour être reconnues et acceptées par les États membres, les politiques de l'Union européenne ont de plus en plus tendance à se replier sur les éléments de nature économique et juridico-économique (coûts, avantages, opportunités, croissance, concurrence, organisation des marchés, compétitivité, financements, ...) donnant ainsi aux

mécanismes économiques du marché unique, la « légitimité » de base des mesures politiques proposées et mises en œuvre.

À propos de l'environnement, le concept de « politique commune européenne » a subi ces dix dernières années, une évolution contre-tendance : l'adjectif « commun » (tout comme celui de « communautaire ») a quasiment disparu du vocabulaire de l'Union européenne pour laisser place au concept de politique définie et gérée sur base d'accords de partenariats sur des projets divisés entre les « porteurs d'intérêts » (*stakeholders*, en anglais). L'Union européenne a ainsi déplacé de plus en plus la nature des décisions européennes pour s'aligner de plus en plus avec celle des traités internationaux, intergouvernementaux avec la nouveauté suivante : les « parties signataires » ne sont plus seulement les États mais tous les « *stakeholders* » publics, privés, mixtes et de nature variée (y compris donc les États membres, les Régions, les collectivités locales, ...). Les « *stakeholders* » y participent par cooptation et « de manière formelle » sur base d'égalité. Cette remarque est importante et il faut la garder à l'esprit parce que, selon les déclarations officielles de la Commission européenne, la DCE s'est donné comme second grand objectif celui de promouvoir *la participation du public* (art.14). La formule utilisée par les institutions européennes pour définir l'esprit et les finalités de la DCE a été « *Getting Europe's water cleaner. Getting the citizens involved* ». <sup>17</sup>

Comme déjà mentionné, la DCE a fixé à 2015 l'objectif de parvenir à un bon état écologique des ressources hydriques européennes. À cette fin, la Directive a introduit un autre principe clé de la conception « politique » de l'exécutif européen en matière d'eau, à savoir le postulat que les districts hydrographiques (composés de un ou plusieurs bassins) (à définir d'ici 2014 dans tous les États membres), doivent être l'unité de base pour la gestion des eaux (art.3, paragraphe 1) et, donc l'obligation pour les États de soumettre d'ici 2009, leurs premiers « plans nationaux de gestion des eaux par bassins hydrographiques ». La Directive établit que la mise en œuvre des plans de gestion doit être réalisée avant 2012. D'après le calendrier fixé par la Directive, l'année 2013 serait consacrée à l'examen des progrès réalisés et des éventuelles solutions pour franchir et lever les obstacles existants à la réalisation de l'objectif de 2015.

Et c'est ainsi qu'est né le « Plan d'action pour la sauvegarde des ressources hydriques en Europe », plus connu désormais sous le nom de « *Water Blueprint* » <sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> <http://ec.europa.eu> (21 septembre 2012)

<sup>18</sup> Communication de la Commission sur le « Plan de sauvegarde des ressources hydriques en Europe » COM(2012) 673 final, du 14 novembre 2012

### 3. La politique de l'eau de l'Union européenne d'après le "Water Blueprint"

#### 3.1 Le "Water Blueprint", de quoi s'agit-il et de quoi parle-t-il ?

Le « *Water Blueprint* » est sans conteste le document politique le plus important en matière de « gestion de l'eau » proposé par la Commission européenne après la DCE. Ce document a été conçu comme l'instrument clé pour jeter la « base programmatique » des choix de l'Union européenne en ce qui concerne les enjeux de l'eau en Europe jusqu'en 2030. En effet, en tenant compte des évolutions peu encourageantes enregistrées au cours des dix premières années de la mise en œuvre de la Directive, l'Union européenne a décidé de déplacer (de 2015 à 2027) l'échéance de la réalisation de l'objectif. Cela signifie que si les propositions contenues dans le *Water Blueprint* devaient être approuvées par le Conseil des Ministres de l'UE et par le Parlement européen, la politique de l'eau en Europe est déjà « délimitée » jusqu'en 2030 et il ne serait pas aisé de la modifier avant ladite échéance.

Le "*Water Blueprint*" reprend la structure thématique de la Directive. Les premières pages sont consacrées à l'utilisation du sol. La Commission est très claire : les données indiquent une augmentation importante de la dégradation environnementale malgré les progrès réalisés. D'après les études menées par l'Agence européenne pour l'Environnement, *le bon état écologique des eaux en 2010 a seulement été atteint par 43% des eaux. On estime que ce chiffre s'élèvera à 53%, en 2015.* Le document de la Commission affirme que "*l'état écologique et chimique des eaux de l'UE est en danger, différents territoires de l'UE sont au bord de la carence hydrique et les écosystèmes sont de plus en plus exposés à des phénomènes extrêmes tels que des inondations et des sécheresses* ». (p.3) Cela pousse la Commission à examiner en détail la double question de la vulnérabilité des ressources hydriques européennes face aux effets prévisibles du changement climatique (inondations et sécheresses) et à la raréfaction croissante de l'eau dans l'Union européenne. D'après la Commission, les processus de raréfaction et de carence hydriques vont s'intensifier et l'eau est devenue et restera une ressource rare, insuffisante.

Parmi les principales causes de l'échec de la réalisation de l'objectif 2015, le « *Water Blueprint* » compte :

- l'état insuffisant et inadapté des connaissances sur les ressources hydriques, sur les flux hydriques, sur les bilans hydriques, sur les différents éléments et leur interaction dans toutes les phases du cycle long de l'eau. C'est ce qui justifie, selon la Commission, l'importance de la recherche et de l'innovation technologique, de l'amélioration du lien entre science et décideurs ;
- le faible soutien de la part des gouvernements des États membres à la mise en œuvre de la Directive en terme de surveillance de l'état chimique des eaux, la faiblesse des mesures contre les prélèvements excessifs, les pertes dans les réseaux, les phénomènes de pollution et de contamination et le niveau peu élevé d'investissement dans les « infrastructures vertes » ;

- l'application insuffisante des instruments économiques dans les plans et dans la pratique de gestion, c'est-à-dire des principes cités dans l'art.9 sur le prix de l'eau (« récupération totale des coûts de production », « qui consomme, paie », « qui pollue, paie »). D'après la Commission, l'application d'un système efficace de prix qui ne soit pas rigoureuse, homogène et étendue, doit être considérée comme l'une des principales causes des problèmes d'efficacité hydrique de l'UE ;
- le niveau peu élevé de « gestion » de l'eau (participation du public basée sur l'implication des « porteurs d'intérêts »).

### 3.2 Les objectifs du « Plan ». Les piliers sur lesquels l'architecture programmatique du « Plan » se base

Le « Plan d'action pour la sauvegarde » reprend intégralement les principes inspirateurs, les normes et les moyens d'action proposés par la DCE, si bien que l'une des premières affirmations du « Plan » consiste à estimer qu'il n'est pas nécessaire de modifier les dispositifs législatifs existants (aucune révision de la Directive, donc). « L'objectif de la durabilité de toutes les activités qui ont un impact sur les eaux, afin de garantir la disponibilité en eau de qualité pour un usage hydrique durable et équitable » reste intact (p.4). Le problème majeur qui se pose aux concepteurs du « Plan » est la levée des obstacles qui ont freiné et empêché jusqu'à présent l'application efficace de la Directive. Ainsi, d'après la Commission, le « Plan » a pour principale fonction de renforcer la force réglementaire et programmatique des règles et des instruments de la Directive et d'organiser au mieux les modalités de coopération européenne entre les États et tous les porteurs d'intérêts afin que soient réalisées les obligations qui incombent aux États membres.

La pleine adhésion du « Plan » aux principes inspirateurs, aux normes et aux instruments d'intervention de la Directive ressort avec insistance de l'analyse des piliers « idéologiques » sur lesquels s'appuient le système analytique et l'architecture constructive du nouveau document de la Commission. Comme tous les grands autres acteurs du système, la Commission admet comme point de départ de sa stratégie, le caractère inévitable de la permanence et de l'aggravation, dans le futur, de la raréfaction de l'eau et des conflits, dans les termes décrits au premier chapitre. Le texte parle de « tendances préoccupantes qui indiquent une augmentation et une expansion de la **carence hydrique et du stress hydrique** qui, d'après les prévisions, toucheront environ la moitié des bassins fluviaux de l'UE en 2030 » (p.11).

Pour faire face à la raréfaction de la « ressource », la Commission propose deux séries de réponses/mesures à adopter. En premier lieu, mettre en œuvre des politiques de prix qui encouragent une utilisation efficace des eaux. Il est nécessaire de « fixer le juste prix de l'eau », dit-elle, également parce qu'elle est convaincue que « la non-application d'un prix à une ressource limitée telle que l'eau peut être considérée comme étant équivalente à une aide néfaste pour l'environnement » (p.11). En deuxième lieu, promouvoir les technologies et les pratiques qui permettent une utilisation efficace de l'eau, « en ligne avec l'objectif

*général d'efficacité hydrique établi dans le cadre de la stratégie Europe 2020 » (p.11)<sup>19</sup>.*

L'encadrement explicite de la stratégie pour l'eau dans la « Stratégie Europe 2020 », centrée essentiellement sur la croissance économique et la question énergétique et, à travers celle-ci, sur l'ensemble de l'utilisation des ressources européennes, est un élément essentiel pour comprendre les matrices idéologiques et politiques du « Plan ». Tout comme on peut également comprendre le rôle central attribué à l'innovation technologique et, en amont, à la connaissance. Une connaissance des ressources hydriques non seulement en termes physico-naturels mais aussi de bilans et de comptabilité de celles-ci (p.12). Le « Plan » considère que la comptabilité hydrique "constitue le chaînon manquant de la gestion hydrique dans de nombreux bassins" et que cette dernière « comble une lacune à travers le regroupement de connaissances qui, jusqu'à présent, n'étaient disponibles que de manière morcelée et incomplète » (p.12).

En ce qui concerne l'innovation technologique, il est superflu de rappeler que l'innovation est devenue, dans la culture de la Commission européenne, le "laissez-passer" idéologique auprès des gouvernements des États membres, le monde des affaires et de la finance, comme le fut à partir des années 80' et le reste encore, le mot "compétitivité". Au nom de l'innovation pour la compétitivité, toutes les propositions deviennent « politiquement correctes » et donc réalistes, possibles. Ce n'est pas un hasard si *l'European Innovation Partnership on Water* (EIP-Water), approuvé à quelques jours de la publication du "Plan", a été présenté par la Commission comme le moteur principal de soutien pour la mise en œuvre des objectifs du "Plan" pour la période 2027-2030<sup>20</sup>.

C'est aussi dans cette optique que l'on comprend l'option prise, de plus en plus forte au cours de ces dix dernières années, par la Commission, de considérer la participation des "stakeholders", en particulier les porteurs d'intérêts du monde industriel et financier, comme la condition sine qua non pour la mise en œuvre du "Plan". Ceci, en partant du double postulat (en partie contestable) que, a) les savoirs technoscientifiques et managériaux qui comptent sont l'apanage du monde des entreprises, surtout privées et que, b) les ressources financières nécessaires pour investir dans l'innovation se trouvent dans les marchés financiers et dépendent largement des fonds d'investissement privés. Pour cela, les différents comités consultatifs et « *steering committees* », créés par la Commission dans le domaine de l'eau, sont composés majoritairement par des représentants, des porteurs d'intérêts du monde industriel et financier.

La seule définition de l'eau donnée par la Commission européenne à la première ligne du document est la suivante: "L'eau est une ressource indispensable pour les êtres humains, pour la nature et pour l'économie". Il ne fait aucun doute qu'avoir ajouté « et pour l'économie » vise à bien préciser la nature de la ressource à laquelle se réfère la Commission, à savoir une ressource « productive », faisant partie de la « sphère économique » en lien avec la conception qui domine aujourd'hui dans l'économie comme

---

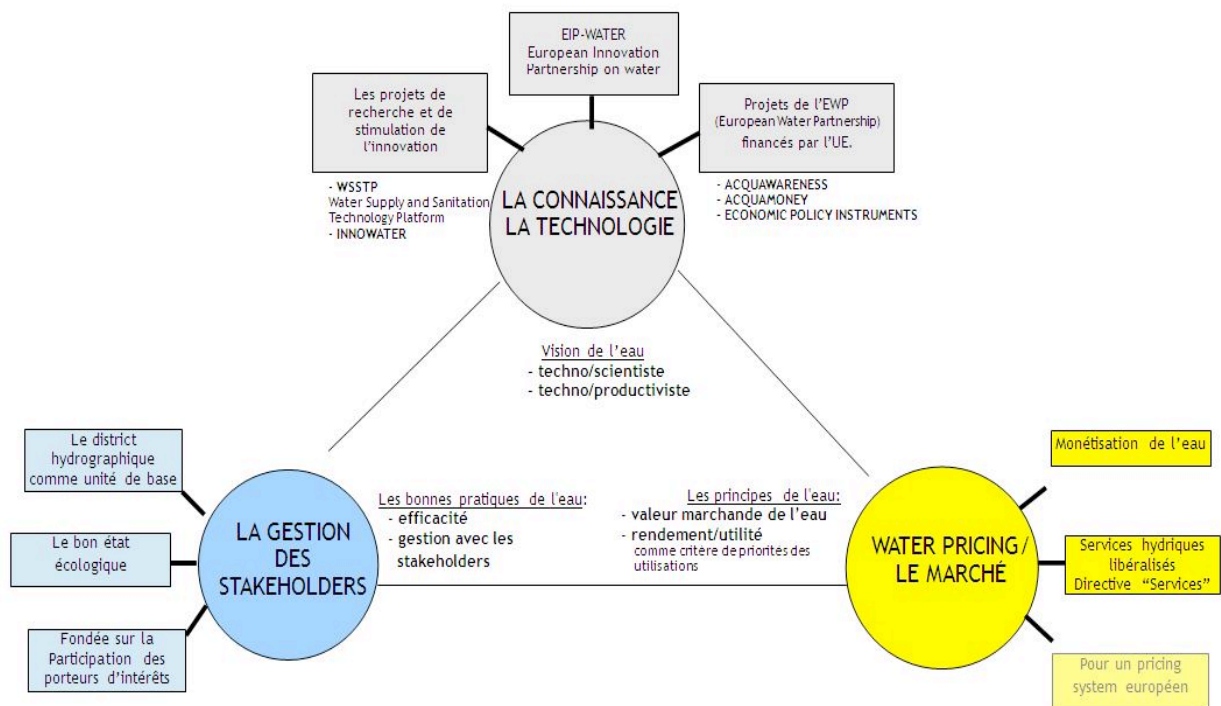
<sup>19</sup> Communication de la Commission sur la "Stratégie Europe 2020. Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources" COM (2011)21 et Communication de la Commission "Roadmap for a resource efficient Europe" COM (2011)571

<sup>20</sup> Communication de la Commission sur le "Partenariat pour l'innovation dans le domaine de l'eau" COM (2012) 216 du 10 mai 2012

science et pratique de gestion des ressources et moyens disponibles pour optimiser la production, l'accessibilité et la consommation des produits et services destinés à satisfaire les besoins des individus. Le document ne fait état d'aucune autre définition. La Commission européenne n'estime pas que l'eau soit un bien essentiel et non substituable pour la vie, un bien « social » : l'indispensabilité est une notion plus « légère » et plus limitative du caractère essentiel et non substituable. Une chose indispensable peut être remplacée. Cette chose peut ne pas être essentielle, ne pas avoir de valeur « industrielle » et d'utilité d'échange (marchand).

Même la qualité des eaux est considérée comme un instrument important et indispensable parce qu'il ne pourrait y avoir d'activité économique efficace (et donc utile, rentable, créatrice de croissance économique et de bien-être pour les êtres humains et la nature) si les ressources hydriques n'étaient pas dans un état écologique qui soit bon.

FIGURE 2 - LES TROIS PILIERS SUR LESQUELS SE BASE LA CONCEPTION DU « PLAN »



La Commission ne fait aucune référence à l'eau comme « ressource publique » et encore moins comme « bien public ». Elle se situe en accord total avec une vision de l'eau dominée par une conception technico-productiviste, liée à l'utilisation, et donc que l'on peut compter. Les termes les plus utilisés, de manière presque exclusive, pour parler de l'eau sont la masse/les masses, le flux/les flux, le bilan/les bilans, la disponibilité, l'accessibilité, l'utilisation, la consommation, l'efficacité, le coût, le prix, le commerce. Pour la Commission, l'eau possède une grande valeur mais une valeur uniquement instrumentale d'échange,



d'utilité selon les principes de l'économie de marché concurrentiel (en réalité, oligopolistique).

Sur base de cela, il est tout à fait cohérent d'affirmer que de "donner un prix "juste" à l'eau dans le cadre d'une monétisation généralisée de l'eau et de la nature, représente l'instrument approprié pour une gestion efficace de l'eau marchandise. Par conséquent, le choix de la Commission d'associer, de faire participer et de confier le devoir de surveiller, gérer et décider des priorités des utilisations et des modalités d'utilisation aux porteurs d'intérêts économiques, qu'ils soient privés ou publics, est également cohérent.

### **3.3 Les *building blocks* du "Plan"**

Le « Plan » a été construit au cours d'un long et complexe travail d'analyses, de planifications et d'ingénierie « politique » à partir duquel la Commission elle-même définit les « *building blocks* », à savoir un ensemble d'études, d'évaluations des politiques nationales, de moments de consultation publique, d'enquêtes de la Commission sur les inondations et les sécheresses au sein de l'Union européenne. La grande majorité sont actes prévus, d'autres le résultat de choix réalisés par la Commission sous le poids de la pression de certains États membres. C'est le cas du « *Fitness check* », c'est-à-dire, de l'enquête menée par les services de la Commission pour identifier les législations, les mesures et les pratiques politiques et économiques qui, au niveau national et européen, d'après la Commission, ont empêché les États membres de se libérer du « poids » des réglementations, de la bureaucratie, des liens « sociaux », « environnementaux » et donc, de pouvoir appliquer les dispositions de la DCE. Certes, au-delà des contenus, introduire dans le jargon politique européen la notion de « *fitness* » aux politiques comme si celles-ci pouvaient être examinées en termes de « graisses à éliminer », « d'agilité et d'élégance dans la marche » ne nous semble pas être une initiative heureuse.

Dans la figure 3, nous avons ajouté à la liste des *building blocks* mentionnés par la Commission, d'autres *blocks* dont la présence nous permet de mieux discerner l'ensemble des éléments clés qui, en réalité, ont structuré la construction du « Plan ». La Commission n'explique pas les raisons de leur absence.

Ainsi, on ne fait aucune mention du gros « *block* » des recherches financées par la Commission avant et après la DCE, et en particulier entre 2002 et 2012 sur la valeur économique de l'eau et l'évaluation des coûts et bénéfices de l'environnement et des ressources naturelles : un « nouveau » domaine de recherche appelé la « problématique ERCB » (*Environment and Resource Costs and Benefits*). Les travaux sur l'ERCB sont d'une importance majeure non seulement pour préciser et mieux légitimer les contenus de l'article 9 de la Directive « sur le prix de l'eau » à qui, comme nous l'avons vu, la Commission attribue un rôle central pour la « gestion efficace » des ressources hydriques européennes, mais sont essentiels pour la définition et la construction du « modèle hydro-économique » européen dont la proposition constitue probablement, à notre avis, une des plus grandes nouveautés du « Plan », si ce n'est la plus grande.

Les progrès enregistrés dans le domaine de la monétisation de l'eau sont alimentés par les recherches réalisées dans le cadre du programme ERCB.

La Commission a financé quatre projets, parmi lesquels:

1. En 2002, le projet WAT ECO (« *Water Economy* ») qui a donné le départ aux travaux sur l'ERCB ;
2. Entre 2006 et 2009, le projet AQUAMONEY (coût : plus de 2 millions d'euros) visant à l'approfondissement et à la définition opérationnelle des éléments clés afin de construire un système de prix de l'eau (« *Water pricing system* »). Seize centres de recherche provenant de treize pays de l'Union européenne ont pris part au projet ;
3. Entre 2009 et 2011, le projet WAT (*Water and Territories*) Intereg, sur les analyses économiques des demandes en eau d'un territoire ;
4. De 2011 à 2013, le projet EPI-Water (« *Evaluating Economic Policy Instruments for Sustainable Water Management in Europe*») a reçu environ 3,5 millions d'euros pour son exécution<sup>21</sup>.

Parmi les organisations les plus engagées et actives dans ce domaine figure l'OFWAT, le Bureau britannique régulateur de l'eau, c'est-à-dire l'Agence ou (l'Autorité) Nationale pour l'eau créée à la suite de la privatisation totale des services hydriques et des infrastructures hydriques du Royaume-Uni, décidée par le gouvernement Thatcher, en 1989. Depuis lors, l'OFWAT est, au sein des instances de l'Union européenne, l'un des partisans les plus convaincus de la privatisation et de la monétarisation de l'eau. Étant donné le poids politique du Royaume-Uni sur les décisions et le fonctionnement de l'UE, il ne faut pas être un spécialiste politique ou juridique de l'eau et des affaires européennes pour se rendre compte de l'influence des recherches susmentionnées sur les choix politiques « scientifiques » opérés par la Commission et le Conseil des Ministres de l'UE.

L'influence exercée sur les choix en matière de politique de l'eau par la Directive sur les Services de 2006<sup>22</sup> et la proposition pour une nouvelle directive présentée par la Commission en 2011<sup>23</sup> est d'une importance différente et sans doute plus grande. L'enjeu est considérable : si le Conseil des Ministres et le Parlement européen décident formellement ou de facto (par manque d'un accord politique clair en la matière), que les services hydriques, non seulement ceux du cycle court (captation, potabilisation, distribution, égouts et traitement des eaux usées) mais également ceux en amont, en aval et au niveau de celui-ci, doivent être considérés comme faisant partie intégrante des SIEG (Services d'Intérêt Économique Général), c'est-à-dire des *services d'importance économique*, les choix effectués par la DCE et confirmés par le "Plan" seront définitivement consacrés

---

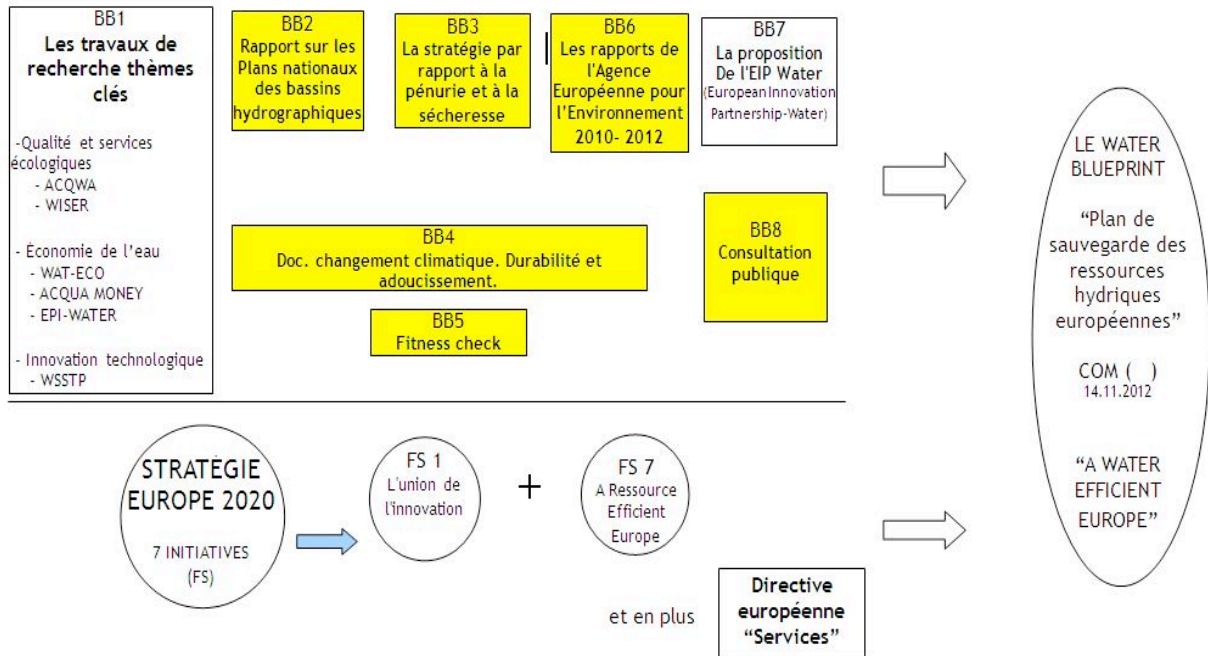
<sup>21</sup> Pour de plus amples informations, consulter le *Catalogue of EU funded projects in Environmental research 2007-2012* sur le site internet <http://ec.europa.eu/research/environment>

<sup>22</sup> *op.cit.*

<sup>23</sup> Il s'agit de deux communications de la Commission, l'une sur les marchés publics COM(896) du 12 octobre 2011 et l'autre sur l'application des contrats de concession COM(2011)897.

dans leur totalité. La marge qui existe encore aujourd'hui pour une conception économique différente de l'eau disparaîtra au moins jusqu'en 2030.

FIGURE 3 – COMMENT LE “WATER BLUEPRINT” A-T-IL ÉTÉ CONSTRUIT ?  
LES “BUILDING BLOCKS”(\*)



Enfin, il semble nécessaire de rappeler le rôle fondamental et déterminant d'encadrement de la politique de l'eau représenté par la « Stratégie Europe 2020<sup>24</sup> ». Le titre de la communication de la Commission du 3 mars 2010 est explicite : « *Europe 2020 : une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive* » ; *intelligente* à travers le développement des connaissances et de l'innovation ; *durable*, basée sur une économie plus verte, plus efficace dans la gestion des ressources et plus compétitive ; *inclusive*, destinée à promouvoir l'emploi, la cohésion sociale et territoriale. Les objectifs à atteindre d'ici 2020 semblent plutôt irréalisables, dans l'état actuel des choses et des choix en cours :

1. Remonter le taux d'emploi à 75 % chez les personnes dont l'âge varie entre 20 et 64 ans ;
2. Consacrer 3 % du produit intérieur brut (PIB) à la recherche et au développement ;
3. Réduire les émissions de CO2 à 20 % (et à 30 % si les conditions le permettent), porter la part des énergies renouvelables à 20 % et accroître l'efficacité énergétique de 20 % ;
4. Réduire le taux d'abandon scolaire d'au moins 10 % et porter à 40 % le taux des jeunes diplômés ;

<sup>24</sup> COM(2010)2020

5. Réduire de 20 millions le nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté.

À cette fin, la Commission a proposé « sept initiatives phares » (« *flagships* ») dont deux sont directement liées à la politique de l'eau :

- *L'Union de l'innovation*, pour soutenir la production de produits et services innovants, en particulier ceux liés aux changements climatiques, à l'efficacité énergétique et à la santé. Dans ce contexte, quatre programmes européens de partenariat pour l'innovation ont été définis, dont l'EIP-Water, déjà mentionné. Le but de ce dernier est triple : accélérer les processus d'innovation dans le domaine de l'eau; contribuer au développement durable et à l'emploi; et stimuler l'adoption des innovations dans le domaine de l'eau de la part des marchés et de la société, le tout en rassemblant les acteurs publics et privés ainsi que les mesures visant à soutenir l'équation entre la demande et l'offre en eau ;

- L'initiative pour une *Europe efficace dans l'utilisation des ressources (Ressources Efficient Europe)*, pour soutenir la gestion durable des ressources et réduire les émissions de carbone, en soutenant la compétitivité de l'économie européenne et sa sécurité énergétique.

Les objectifs de la « *Ressources Efficient Europe* » constituent le cadre de référence « politique » et « opérationnel » général à l'intérieur duquel se situe le devoir confié par la Commission avec le « Plan » à la « nouvelle » politique de l'eau européenne, c'est-à-dire « *A Water Efficient Europe* ».

Le contexte étant celui décrit, il existe deux grands défis que le « Plan » doit affronter et s'employer à résoudre :

1. La « gestion » des interdépendances entre l'eau, l'agriculture, l'industrie, l'énergie, le transport, les habitations (ville), le territoire.
2. La concrétisation de l'objectif « *get citizens involved* », c'est-à-dire la participation des citoyens.

### **3.4 Les défis du « Water Efficient Europe »**

*Le défi de la « gestion » des interdépendances entre l'eau, l'agriculture, l'industrie, l'énergie, le transport, les habitations (ville) et le territoire.*

D'après la Commission, le succès du « Plan », tel qu'il se présente maintenant, dépendra largement de la manière dont est établi et mis en œuvre le concept de « *Water Efficient Europe* ». En effet, l'utilisation efficace signifie agir au cœur des relations entre l'eau, l'agriculture/alimentation, la santé, l'énergie, le transport et donc, l'habitat, les maisons, le fonctionnement de nos villes et de nos régions en tant que systèmes « intégrés » d'activités agricoles, industrielles, énergétiques, de transport, de mode de vie.

Actuellement en Europe (UE), il existe deux raisons principales de prélèvement de l'eau : le refroidissement des processus de production d'énergie, principalement nucléaire et ensuite, l'irrigation. Les données du « Plan » sont claires : « 44 % de l'extraction est destinée en Europe à l'eau de refroidissement dans la production énergétique, 24 % de l'eau est destinée à l'agriculture » (p.13). En ce qui concerne la pollution et la contamination, l'activité agricole et les productions industrielles à forte concentration chimique et de matériaux toxiques arrivent en tête.

Une autre caractéristique « critique » de l'état actuel des interdépendances se situe au niveau de la gestion « économique » : les prélèvements pour les utilisations domestiques représentent en moyenne moins de 20 % de la totalité alors qu'ils constituent environ 80 % des paiements de factures de l'eau. Certes, l'accès par habitant au m<sup>3</sup> d'eau potable (pour l'utilisation domestique) coûte sensiblement plus cher que le m<sup>3</sup> pour l'irrigation ou les utilisations industrielles/énergétiques. Cependant, la différence de prise en charge des coûts de l'eau entre les utilisations domestiques et les autres utilisations reste excessive, surtout si l'on calcule également les coûts de la pollution et de la contamination engendrés par les utilisations énergétiques/industrielles et agricoles, beaucoup plus élevés par rapport aux utilisations domestiques (à l'exception des nouvelles formes de pollution des eaux domestiques (wc-urine) causées par les taux élevés de toxicité des médicaments avalés par une population urbaine de plus en plus âgée et donc grande consommatrice de médicaments).

Une des critiques les plus acerbes et justifiées à l'égard de la Directive 2000 fut celle de ne pas avoir affronté de manière cohérente et forte « la gestion » des interdépendances entre la quantité de bonne eau accessible et les sources de détérioration de l'eau. Non seulement la mise en lumière des causes dues au système de production agricole, aux activités industrielles, au système énergétique, à l'utilisation du sol et à la « gestion » du territoire est faible, « trop politiquement correcte », mais surtout, les mesures destinées à donner à la société un réel pouvoir de contrôle et de sanction demeurent fragiles et réduites.

Le « Plan » est certainement plus incisif et légèrement plus volontaire. La Commission a raison d'insister sur la faiblesse des systèmes de gestion des interdépendances au niveau des États membres confirmés par l'évaluation des plans nationaux d'action par bassins hydrographiques.

En prenant un peu d'avance sur la suite, il ne nous semble toutefois pas que la Commission ait fait les « sauts » avec normes et programmes nécessaires pour promouvoir une politique européenne intégrée effective des eaux, capable de donner à l'UE et, en particulier, aux différentes régions, la possibilité de répondre en coopérant aux défis de « la gestion de l'interdépendance ». Ce n'est pas suffisant, comme le propose le « Plan », d'agir principalement sur les instruments de politique économique (mécanismes de marché et encouragements publics) et sur la promotion de l'innovation technologique. Ces instruments sont ceux sur lesquels les utilisateurs les plus puissants et les régions les plus développées et riches possèdent déjà un contrôle organisé et efficace. En outre, la « gestion

des interdépendances » ne peut être laissée aux régions individuellement dans un contexte de compétitivité pour l'accès aux ressources. Comme l'expérience le prouve *ad abundantiam*, dans de telles conditions, seules les régions fortes et compétitives « survivront » et cela ne contribuera en aucun cas au développement durable d'un « *Water Efficient Europe* ». La grande majorité des régions de la Méditerranée, les régions italiennes comprises, et de l'Europe centrale et orientale ne seront pas capables d'atteindre l'objectif de l'efficacité hydrique.

Étant donné les différences de situations et de « pouvoir » économique et politique entre les régions, il n'est pas souhaitable de transférer aux régions la responsabilité totale de la gestion des interdépendances, mais de structurer le partage des responsabilités, au niveau justement des districts hydrographiques, de manière à éliminer les facteurs d'inégalité qui génèrent dans le domaine agricole, de l'énergie, de l'industrie et de la finance, d'énormes asymétries entre les régions au niveau du pouvoir de contrôle et d'utilisation des ressources disponibles.

#### *L'autre grand défi "get citizens involved". La participation des citoyens*

Comme déjà rappelé, « *Get citizens involved* » a été présenté par les autorités de l'Union européenne comme le deuxième « grand » objectif de la DCE. L'article 14 lui est spécialement consacré et prévoit que : « le succès de la présente directive dépend d'une collaboration étroite et d'une action cohérente au niveau local, des communautés et des États membres, ainsi que de l'information, de la consultation et de la participation de l'opinion publique, y compris les usagers ».

À cette fin, la directive a prévu trois passages obligés pour les États en vue de la rédaction des Plans nationaux de gestion des bassins hydrographiques (PGB) prévu pour 2009 : diffusion au public (prévu pour 2006) d'un calendrier et d'un programme de travail pour la production des PGB ; diffusion (prévu pour 2007) d'une vue d'ensemble des questions les plus importantes de gestion des eaux du district sur laquelle les acteurs sociaux pourront exprimer leurs propres observations ; diffusion (prévu pour 2008) d'une copie préliminaire du plan.

Nous avons rappelé en détail ces informations pour que cela nous permette de formuler une série de brèves observations qui serviront d'introduction au traitement de la problématique de la participation des citoyens d'après la vision actuelle de la Commission et à la lumière des pratiques en cours. Avant tout, il faut noter la variété et l'imprécision des termes utilisés dans ce domaine : on parle sans distinction aucune d'information publique, de consultation, de participation de l'opinion publique, y compris les usagers, des acteurs sociaux qui peuvent exprimer leurs observations. Autrement dit, par « participation », les législateurs européens entendent uniquement les processus d'information et de consultation : *une information du haut* (les pouvoirs publics) vers le bas (l'opinion publique, les acteurs sociaux) ; *une consultation non contraignante* et limitée à l'expression d'une

opinion sur les questions les plus importantes de la gestion des eaux. Ce n'est guère suffisant, à dire vrai, pour pouvoir parler de participation des citoyens.

Nous savons tous que l'information et la consultation non contraignante représentent les premiers stades élémentaires sur le parcours de la participation mais ne constituent pas des processus participatifs. Par participation, on entend un ensemble de conditions et de modalités à travers lesquelles les citoyens sont directement impliqués dans la définition et la sélection des problèmes et des priorités, dans la définition des objectifs et des choix d'un programme public, dans la définition et l'approbation d'une loi (par exemple, d'initiative populaire, référendum abrogatif, ...), d'une mesure administrative, d'un plan d'action collectif, dans les processus d'évaluation des résultats d'une politique, d'un programme et même dans la gestion d'un programme public, de la part d'un service collectif.

Pourtant, en l'an 2000, les dirigeants européens disposaient déjà, au niveau européen, d'un abondant « trésor » de réglementations, d'expériences et de programmes en matière de participation des citoyens dans le domaine des politiques de gestion du territoire, du développement durable, des villes durables. Rappelons-nous, par exemple, de la *Charte d'Aalborg* (charte des villes européennes pour la durabilité) de 1994 ; la *Convention d'Aarhus* sur « l'accès à l'information et la participation du public aux processus décisionnels et l'accès à la justice en matière d'environnement » de 1998.

En réalité, déjà avant l'an 2000, les autorités de l'UE ont progressivement interprété et transformé le concept et les principes de participation des citoyens au contrôle et à la gestion de la *res publica* dans le concept de « gouvernance » des *stakeholders*. Dans la conception qui domine aujourd'hui, la participation qui compte est celle de la « gestion économique », dont les « porteurs d'intérêts » sont considérés comme les protagonistes naturels.

Pour l'Union européenne, « *Get citizens involved* » signifie surtout « *get stakeholders involved* ». Le "Plan" a adopté ce changement. Les *stakeholders* sont systématiquement considérés comme les sujets centraux de la mise en œuvre du « Plan ». Ici, le mot « citoyens » n'est jamais employé. Il est écrit que « le succès de l'approche proposée par le Plan dépendra de la mesure dans laquelle les États membres seront disposés à intervenir pour impliquer les porteurs d'intérêts et donner une suite aux propositions de la Commission... » (p.4)

**Qui sont les porteurs d'intérêts?** Les "*stakeholders*" sont devenus les acteurs principaux de toutes les politiques européennes. Leur participation est vue comme la base de légitimité et d'optimisation de la gestion des diverses politiques européennes. Dans le domaine de l'eau, pour la Commission européenne, il s'agit de :

1. les institutions politiques (gouvernements nationaux, ministères, gouvernements régionaux, administrations municipales) ;
2. organismes mixtes publics-privés (par exemple: l'EUREAU, la fédération européenne des entreprises hydriques) ;

3. le monde des entreprises (de la finance, incluse) et leurs associations de secteur (par exemple, ELO ou l'Organisation européenne des propriétaires fonciers) ou associations professionnelles (par exemple, l'italienne Federutility) ;
4. le monde académique et de la recherche et leurs réseaux européens ;
5. les ONG.

Les syndicats ouvriers figurent rarement parmi les “*stakeholders*” pris en compte. La définition et la reconnaissance des “*stakeholders*” au niveau de l'UE posent quelques problèmes en ce qui concerne le monde académique et de la recherche et les ONG. Dans l'état actuel, le monde académique et de la recherche est de plus en plus peuplé de sujets de nature juridique privée, qui ne sont plus publics ou qui, bien qu'en restant toujours publics sur le plan juridique, se retrouvent sous l'influence des grandes entreprises multinationales qui assurent leur financement par le biais des contrats de recherche et le sponsoring de programmes et activités diverses. Il en est de même pour les ONG directement financées, certaines par des gouvernements et d'autres par des entreprises multinationales, le plus souvent via leurs fondations. Le cas de WWF est un bon exemple de cette situation. En 2007, WWF a signé un contrat de partenariat avec Coca-Cola pour promouvoir la sauvegarde de l'eau douce dans le monde. Il se fait qu'au niveau des différents comités consultatifs, *steering committees* et *tasks forces* créés par la Commission pour la mise en œuvre de la politique européenne de l'eau, la famille des ONG est souvent représentée uniquement par WWF tandis qu'au sein des mêmes comités, Coca-Cola siège au titre de représentant du monde des entreprises. Une situation qui mériterait d'être réexaminée par les autorités de l'Union européenne.

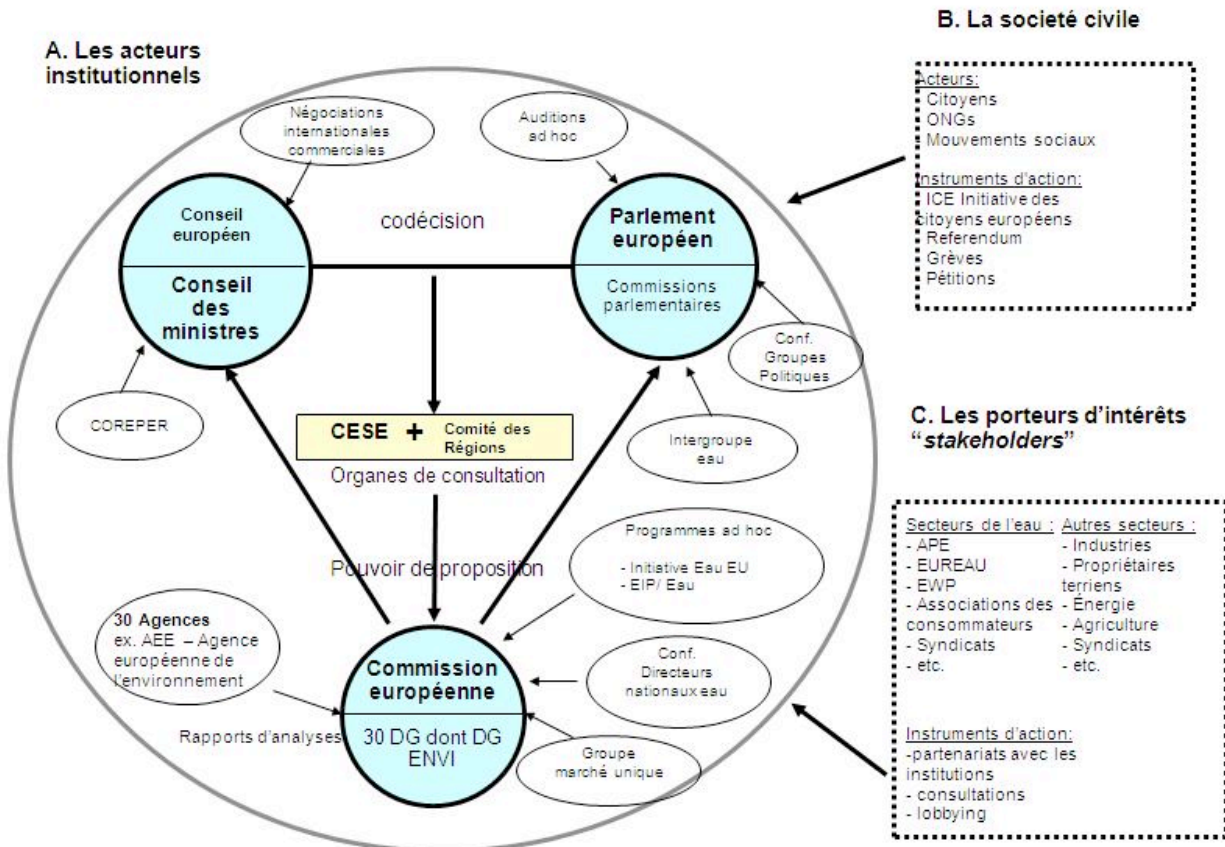
Pour analyser et illustrer l'important rôle d'influence dans le domaine de l'eau des *stakeholders*, nous donnerons d'abord une vue d'ensemble des acteurs clés de la politique de l'eau au niveau européen (figure 4) et nous examinerons ensuite en détail l'exemple du secteur de la recherche et de l'innovation technologique (figures 5 et 6).

Dans la [figure 4](#), nous n'avons pas mis en lumière l'action des différents lobbies d'intérêts gravitant autour des Représentations permanentes des États membres auprès de l'UE parce que nous connaissons tous leur existence et leurs pouvoirs à travers les médias. Les *stakeholders* ont aussi un rôle direct formel et spécifique au sein des deux institutions de représentation consultative sans pouvoir législatif de l'UE, à savoir le CESE (Comité économique et social européen) et le CdR (Comité des Régions). Il faut noter que les comités et les organes gravitant autour du Parlement européen et de la Commission au sein desquels les *stakeholders* opèrent ne sont pas les seuls, même s'ils sont les plus importants. Nous avons délibérément établi une distinction entre « société civile » et « porteurs d'intérêts » parce que nous assistons, depuis des années, à une tendance à vouloir intégrer dans la catégorie des *stakeholders* toutes les formes organisées d'actions que la société civile s'est donnée et continue à se donner de manière très évolutive. Les formes d'expression de la société ne doivent pas toutes nécessairement se traduire ou doivent se traduire en « intérêts organisés », de « corporations » ou de groupes dont le droit à l'existence doit nécessairement conduire à leur « insertion » dans les processus actuels de



« gestion » et de « partenariat public-privé ». Pareillement, le fait que les pouvoirs publics représentatifs élus, les Régions par exemple, doivent être considérés comme des *stakeholders* et par conséquent, être placés sur le même pied que des « porteurs d'intérêts » privés, aussi grande et importante soit leur représentation territoriale et/ou sectorielle (par exemple, l'union régionale toscane des entreprises ou la fédération sicilienne des coopératives agricoles) ne semble pas être une bonne chose.

FIGURE 4 – LES ACTEURS CLÉS DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE L'EAU



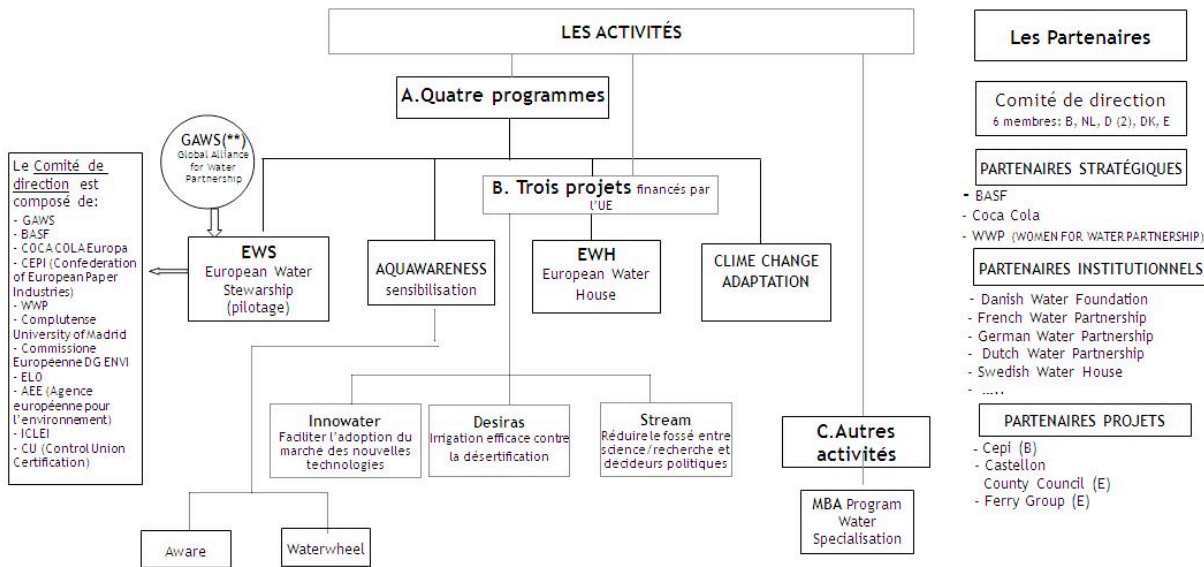
Le domaine de la recherche et de l'innovation technologique en ce qui concerne l'eau est d'un intérêt certain en raison du rôle central occupé par la connaissance et l'innovation dans la vision et les orientations pratiques des institutions de l'UE. Nous en avons donné un exemple partiel mais significatif en parlant de la recherche économique sur la valeur de l'eau et sur la mesure économique des coûts et des bénéfices de l'environnement et des ressources naturelles.

À ce propos, si nous examinons la liste des universités et des centres de recherche participant aux trois projets précités (WAT-ECO, AQUAMONEY et EIP-WATER), nous constatons que la grande majorité appartient au monde des *business schools* (écoles de

commerce) ou facultés universitaires comparables et à des instituts de recherche orientés ou associés au monde des entreprises. Du reste, les représentants directs des entreprises telles SUEZ, VEOLIA ne manquent pas. Le cadre décrit à la figure 5 illustre bien la situation.

FIGURE 5 - EWP European Water Partnership (aisbl)/Partenariat européen pour l'eau

Financement: Programme Recherche UE LIFE (\*)



(\*) Le GWP - Global Water Partnership, est une organisation créée en 1996 par le Conseil Mondial de l'Eau (World Water Council) fondé en 1995 par les principales entreprises multinationales de l'eau avec le soutien de la Banque Mondiale. Le Conseil Mondial de l'Eau a créé deux instruments : 1, le Forum Mondial de l'Eau qui vise à promouvoir la vision mondiale de l'eau comme bien économique et, 2, le GWP, dont le but est de favoriser à travers le monde la réalisation concrète de ladite vision.

(\*\*) Le GAWs - Global Alliance for Water Stewardship, est une organisation mise en place par une dizaine d'organismes, principalement des entreprises multinationales et dont le Comité de direction est composé des représentants de: Water Stewardship Australia, CEO Water Mandate, UNEP, The Nature Conservancy, Water Witness International, The Pacific Institute, The Carbon Disclosure Project, WWF, Water Environment Federation, EWP.

L'European Water Partnership (EWP) est sur le plan légal une association internationale sans but lucratif de droit belge. Il s'agit de l'organisation « fille » au niveau européen du *Global Water Partnership* (GWP ou Partenariat mondial de l'eau) et a été créée grâce au financement de la Commission européenne par le biais du programme principal de recherche de l'UE sur les thèmes de la sauvegarde et de la protection de la nature, intitulé LIFE. Le GWP, quant à lui, a été fondé en 1996 par le Conseil mondial de l'eau (*World Water Council*) un an après sa création en 1995 sur l'initiative de certaines grandes entreprises multinationales de l'eau telles que SUEZ et VEOLIA et avec le soutien de la Banque Mondiale et de l'*International Water Association* (IWA), liée au monde des entreprises par le biais de sponsoring<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> À ce propos, se référer à l'ouvrage du Professeur Riccardo Petrella, « Capitalisme bleu », *op.cit.*

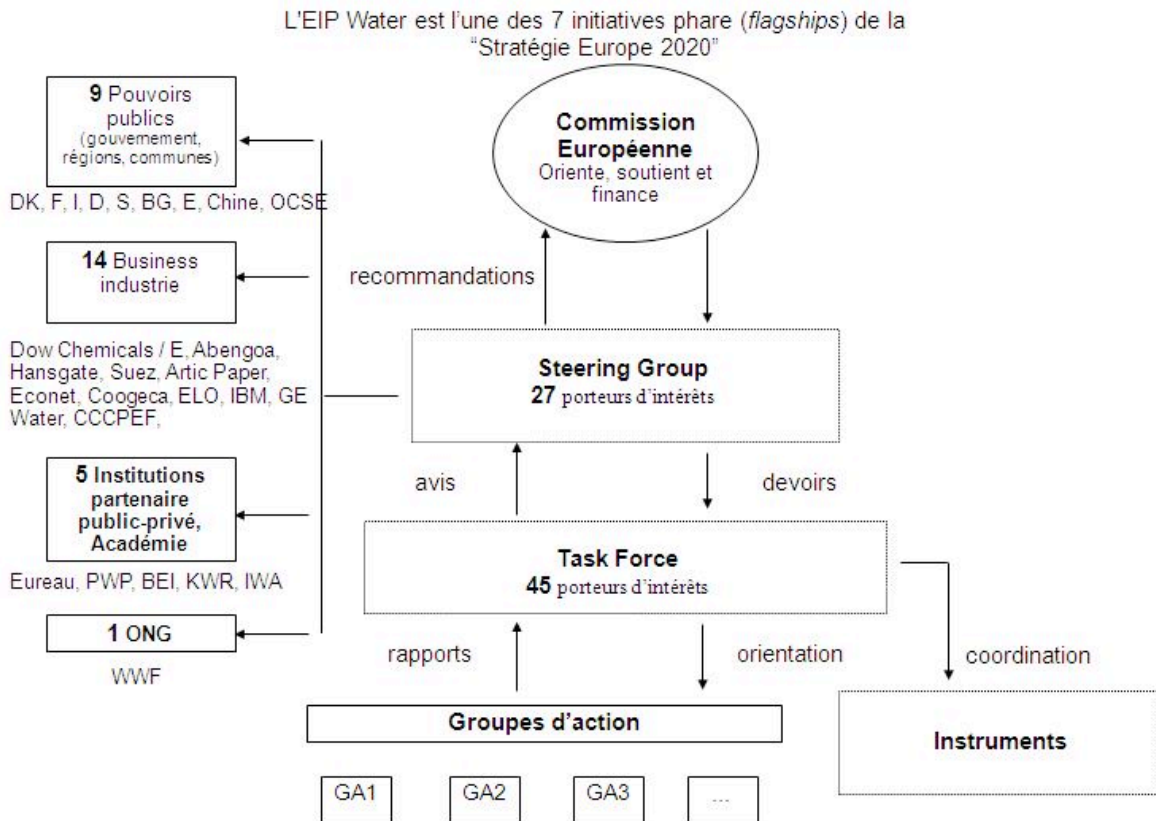
Le Conseil mondial de l'eau s'est doté de deux instruments d'action : le Forum de l'eau dont la première rencontre date de 1997 à Marrakech et le *Global Water Partnership*. Au Forum, le devoir attribué a été celui de définir la vision mondiale et la stratégie à long terme de l'eau en suivant les lignes définies par la Banque Mondiale dans son document/manifeste de 1993 « La gestion intégrée des ressources en eau » (*Integrated Water Resource Management*), devenu la bible de l'eau des classes dirigeantes mondiales de ces vingt dernières années. Il incombe au GWP de promouvoir les actions de concrétisation de la vision de l'eau et de la stratégie à long terme du Conseil mondial de l'eau.

L'EWP a été accepté par les autorités de la Commission européenne comme un interlocuteur privilégié dans le secteur de l'eau et entretient d'étroites relations de coopération, de conseil et d'exécution avec les services compétents de la Commission (DG Environnement, DG Recherche et Innovation, ...). Grâce au soutien financier de l'Union Européenne, l'EWP mène quatre programmes d'action et trois projets de recherche à travers lesquels ce dernier est devenu l'un des principaux canaux pour les activités de conception, de débat, de sensibilisation, d'information et de communication en matière de politique de l'eau entre la Commission, les États de l'Union européenne, le Parlement européen et le monde des affaires et de l'industrie (à travers les différentes associations nationales *du Water Partnership*). Voir la liste des partenaires stratégiques, institutionnels et des projets.

Parmi ces programmes, l'EWS mérite une mention spéciale ; son objectif étant de mettre sur pied à partir de 2015, un système européen de pilotage de gestion de l'eau, en suivant les lignes de la directive-cadre et concentré sur les *stakeholders*. L'idée ne semble pas être entravée par la Commission vu que même ses services font partie du *Steering Committee* de l'EWP avec, parmi quelques autres, Coca-Cola, BASF, ELO et WWF.

La présence importante des « *stakeholders* », liés directement ou non au monde des affaires et de l'industrie, se confirme également dans le cas des projets de recherche tels Innotech et Stream et surtout au sein de *l'European Innovation partnership on Water* (EIP-Water). Comme déjà remarqué, l'EIP-Water endosse pour la Commission le rôle de moteur de la mise en œuvre du « Plan ».

FIGURE 6 – LA "GESTION" DU PARTENARIAT EUROPÉEN POUR L'INNOVATION DANS LE SECTEUR DE L'EAU (EIP-Water)



L'EIP est géré par un *steering committee* composé de 27 membres et d'une *task force* composée de 45 personnes. Parmi les 27 membres du *steering committee*, huit sont des représentants de gouvernements et d'institutions publiques (l'Italie est représentée par une seule personne, un conseiller municipal de la Région des Pouilles), 14 sont des représentants du monde des affaires et de l'industrie (où se retrouvent Dow Chemicals, General Electrics, SUEZ, ELO...), 4 du monde académique et de la recherche (connus pour leur adhésion aux principes fondateurs de la DCE) et 1 (le seul) représentant des ONG, l'immanquable WWF. Le monde des affaires et de l'industrie est présent encore plus majoritaire au sein de la *task force*.

Aucun représentant d'entreprises publiques hydriques ni de leur organisation « l'Aqua Publica Europea » n'en fait partie. Il en est de même pour les représentants des coopératives agricoles, des associations pour une « autre consommation », des mouvements citoyens en faveur de l'eau comme bien commun. Le choix des *stakeholders*, coopté par la Commission, constitue un message assez explicite : l'innovation à laquelle pense la Commission est exclusivement technologique et managériale. Ce qui justifie à ses yeux la bienveillance de la sélection en faveur d'organisations et de personnes « compétentes » provenant du monde des entreprises.

En outre, en prenant en considération le critère de la représentation « nationale », on fait clairement état d'une présence majoritaire de pays tels que le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, certains pays scandinaves, la Belgique et dans une plus petite mesure, l'Espagne. L'Italie est peu présente. La faible présence des pays de l'ex-Europe de l'Est et centrale est nette. Occasionnellement, la Pologne, la Hongrie et la Slovaquie apparaissent. La politique « européenne » de l'eau semble surtout être une affaire d'intérêts pour les pays plus forts et plus « développés » de l'UE. Les affirmations sur la centralité d'une gestion des interdépendances entre eau, agriculture, industrie, énergie et gestion du territoire, à travers une politique de gestion efficace des eaux, ne semble pas trouver une expression concrète au niveau des « invités à la table ».

À la lumière de ces données, les citoyens peuvent se poser au moins deux questions. Comment est-il possible qu'après quarante années d'expériences concrètes qui ont démontré que le « *technology fix* » a mené à l'échec les politiques qui s'en sont inspirées, la Commission continue à parier sur la technologie pour résoudre les problèmes créés justement par les politiques « *technology driven* » ? Est-on aveuglé par un dogmatisme technoscientifique qui se veut « politiquement correct » ?

En outre, vu que l'avenir de l'agriculture, de la « modernisation » des systèmes énergétiques et industriels en Pologne, Roumanie, Grèce, République tchèque, ... sont déterminants pour les objectifs du « Plan », ne serait-il pas mieux que les dirigeants de l'UE donnent un plus grand poids à la présence et à la participation réelle des représentants de ces pays ?

## **4. LES PROPOSITIONS D'ACTION DU « PLAN »**

### **4.1 Les problèmes, les objectifs spécifiques et les modalités de mise en œuvre des actions proposées**

Pour conclure l'analyse des problèmes, la Commission donne un tableau récapitulatif de ses propositions. Un dernier tableau général, le tableau 7, présente les vingt objectifs autour desquels sont regroupées les propositions spécifiques, en détaillant également leurs modalités de mise en œuvre (« comment atteindre les objectifs ») et leur délai de réalisation.

En ce qui concerne les « modalités », le « Plan » n'en mentionne que quatre : sur base volontaire, base réglementaire, la conditionnalité, la priorité de financement.

## Tableau des problèmes analysés et des propositions

<u>Problèmes</u>	<u>N° propositions</u>
1. Utilisation du sol et état écologique des eaux	5
2. État chimique et pollution des eaux	8
3. Efficacité hydrique	9
4. Vulnérabilité des eaux (inondation et sécheresse)	7
5. Solutions transversales	10
6. Aspects de portée générale (« problèmes mondiaux »)	2
<b>Total</b>	<b>41</b>

Les propositions relatives au problème 1 concernent les mesures sur la rétention naturelle des eaux et sur la comptabilité des ressources hydriques. Les propositions concernant le problème 2 portent sur la mise en œuvre et l'élargissement des obligations de certaines directives existantes (sur les nitrates, sur le traitement des eaux usées urbaines, ...) et sur l'approbation des directives en cours d'examen de la part du Conseil des Ministres et du Parlement européen (sur les produits pharmaceutiques, les standards de qualité et la certification).

L'ensemble des neuf propositions en matière d'efficacité hydrique (problème 3) se concentre sur les actions visant à faire respecter les obligations prévues par l'article 9 de la DCE en matière de prix de l'eau/de récupération totale des coûts de production et à la condition *ex ante* du respect des dites obligations pour avoir accès aux Fonds structurels et de cohésion et aux prêts de la BEI. En outre, la Commission accorde une grande importance à la proposition de définir les orientations de l'UE en matière de système de prix d'ici 2014, en particulier de l'évaluation ERCB (*Environment and Resource Costs and Benefits*), la « *Water valuation* » pour toutes les phases du cycle long de l'eau. Le « Plan » revient plus en détail sur ces aspects dans les propositions pour le problème 5 dont l'objectif ultime est de définir et mettre en pratique le modèle hydro-économique de l'UE. Au-delà de ce vocabulaire peu compréhensible pour les non-adeptes des travaux, il s'agit simplement de la proposition clé dans l'architecture de la politique européenne de l'eau (la monétarisation de l'eau) sur laquelle, comme nous l'avons déjà vu, la Commission a fait travailler, pendant des années, le monde académique et celui de la recherche.

La Commission considère l'évaluation ERCB comme l'élément fondamental pour la mise en œuvre de la DCE en suivant la logique de l'objectif « *A Water Efficient Europe* ». L'ERCB est considérée comme l'instrument central pour pouvoir :

- fixer les prix ("*water pricing*")
- orienter les choix des investissements et les priorités des utilisations
- évaluer l'efficacité hydrique des "nouvelles" solutions technologiques visant à soutenir une offre adaptée de l'eau (par exemple, le dessalement de l'eau de mer)
- promouvoir la comptabilité économique environnementale européenne et favoriser la compétitivité de l'industrie hydrique européenne
- évaluer les scénarios de développement et des programmes d'actions des États membres et des Régions

Les propositions relatives au problème 4 sont destinées à la mise en œuvre des prescriptions en matière de gestion des risques de sécheresse et du renforcement de l'observatoire européen sur la sécheresse.

En revenant au problème 5, la Commission ajoute des propositions sur les actions de sensibilisation du public et des entreprises à la réduction de la « consommation » en eau.

Enfin, seules deux actions sont mentionnées par rapport aux problèmes mondiaux: une petite référence furtive est faite au maintien des engagements pris par l'UE dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le développement (la réduction de moitié d'ici à 2015 du nombre de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable et aux services sanitaires) et une seconde référence, un peu plus importante, est faite concernant la promotion de l'application de la « Gestion intégrée durable des ressources en eau » selon le modèle de la Banque Mondiale dont l'UE s'est faite fervente fidèle depuis 1993, l'année de publication par la Banque Mondiale de son rapport/manifeste sur l'IWRM.

En ce qui concerne les modalités de mise en œuvre, la modalité sur « base volontaire » est la catégorie préférée de la Commission : celle-ci est mentionnée 19 fois, tandis que celle « sur base réglementaire » n'est reprise que 6 fois. Le peu d'importance accordé à la modalité de la régulation au niveau européen est sans aucun doute dû au fait que la Commission s'est alignée sur les positions des États membres qui, ces dix dernières années, ont poussé l'Union à abandonner le concept de "politiques communes européennes" pour adopter et favoriser celui de "coordination européenne des politiques des États" en application du principe de subsidiarité, parfois de manière trompeuse.

#### **4.2 Points forts et points faibles du «Plan»**

Le « Plan » est assez précis en termes d'objectifs et de mesures à prendre pour atteindre le but principal de la DCE, à savoir le bon état écologique des ressources hydriques européennes d'ici 2015. L'option opérée par la Commission en faveur de trois choix stratégique est tout aussi claire :

- l'amélioration des connaissances et la promotion de l'innovation technologique. D'où, le rôle central attribué au Partenariat européen pour l'innovation dans le domaine de l'eau ;
- le renforcement du système de prix/tarifification sur la base de la récupération totale des coûts de production dans le contexte d'une monétarisation généralisée de l'eau comme instrument nécessaire et indispensable pour une gestion « efficace » des eaux européennes. D'où, l'insistance sur le respect total du système des prix qui, pour la Commission, devient une condition pour avoir accès aux Fonds structurels, Fonds de cohésion et aux prêts de la BEI ;
- le système de « gestion » de la politique européenne de l'eau basée sur le rôle central des *stakeholders*. D'où, la préférence donnée à la proposition « sur base volontaire » pour la mise en œuvre des objectifs du « Plan ».

Selon nous, les points faibles devant être considérés comme des points « à surmonter » sont les suivants :

- (a) le « Plan » reste confiné à l'eau, considérée exclusivement comme une ressource naturelle/capitale/d'importance stratégique pour l'économie, pour les activités de production, pour le bien-être et les niveaux de consommation durable.



Le « Plan » part de la conception que « l'eau est une ressource indispensable pour les êtres humains, pour la nature et pour l'économie » mais cela dit, celui-ci se consacre entièrement à analyser, évaluer et trouver les moyens pour affronter et résoudre les problèmes et les défis de l'eau en tant que « ressource indispensable pour l'économie ». Mis à part quelques allusions ici et là, le « Plan » n'approfondit pas le rôle de l'eau comme « ressource indispensable pour les êtres humains sur le plan biologique, humain, social, culturel et politique. Le rapport à l'eau des habitants d'une ville avec ou sans cours d'eau, par rapport à celui des habitants de la campagne, le régime juridique de propriété de l'eau, les conceptions culturelles sur les droits et sur les responsabilités, les modes de vie liés à l'eau (santé, consommation d'eaux minérales, ...) tous ces aspects et tant d'autres ne sont absolument pas pris en compte. Il semble que ces aspects ne sont pas appropriés à une politique et une « gestion » de l'eau, dite rare. Il en va de même de son rôle en tant que « ressource indispensable pour la nature ». Après certaines allusions basiques inévitables relatives aux flux, au capital ressource et à l'état chimique des eaux, le terme « nature » disparaît, on n'en parle plus. On parle très peu de l'empreinte hydrique, des consommations alimentaires, des océans, de la biodiversité, des eaux dans la ville ;

- (b) le « Plan » n'aborde pas explicitement la question de la propriété de la ressource (à qui elle appartient, qui est responsable de son contrôle et de son utilisation,...), pourtant il y répond a) en laissant non modifié le préambule de la DCE dans lequel on affirme que l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres et b) en favorisant la marchandisation de l'eau et des services hydriques à travers le système des prix au consommateur et les instruments économiques et de gestion de marché. Le « Plan » ne parle pas non plus de la question de la nature des services hydriques sauf pour affirmer la nécessité de leur monétarisation (ERCB) ; et pour laisser le traitement de cette problématique à une directive sur les « services » ;
- (c) le « Plan » n'offre pas de vision européenne. Il n'existe aucune référence aux spécificités européennes des problèmes et des perspectives de l'eau en Europe. La reconnaissance que plus de 60 % des eaux européennes appartiennent aux bassins hydrographiques transfrontaliers/transnationaux, n'a pas influencé la Commission à « penser » l'eau comme ressource « européenne » commune. Le « Plan » ne représente pas une « politique européenne » mais un ensemble de propositions pour la gestion efficace des ressources hydriques en Europe, un « Plan » qui, avec les modifications dues, peut s'appliquer indifféremment à

n'importe quelle région, ville, pays. Apparemment, la valeur économique de l'eau et le marché unique suffisent pour donner une unité à la politique de l'eau en Europe !;

- (d) aucune référence n'est faite par rapport au rôle des régions et des collectivités locales. Les concepts de « ville » et de « communauté » ne sont pas mentionnés. Il est probable que l'institution européenne considère qu'eux aussi ne font pas non plus partie de la problématique de l'eau comme « ressource indispensable pour l'économie » ;
- (e) comme déjà rappelé, la participation des citoyens est uniquement conçue sous la forme de l'implication des *stakeholders*. Ceux-ci font partie de tous les comités d'experts et de consultation mis en œuvre par les services de la Commission. La Convention d'Aarhus de 1998 est pratiquement inappliquée. La Charte de Leipzig de 2007 sur la cohésion territoriale a fini dans un tiroir... ;
- (f) le droit humain à l'eau et sa concrétisation au sein de l'Union européenne ne fait l'objet d'aucun chapitre, d'aucune rubrique ou proposition. Il est difficile de parler d'efficacité hydrique en Europe, si dans les États membres de l'Union existent de vastes zones dans lesquelles le traitement des eaux usées ne dépasse pas 50 % du volume total et où la qualité des services sanitaires est bien loin des standards en vigueur dans les autres États de l'Union. On ne peut parler d'efficacité hydrique quand plus de 50 millions de citoyens de l'Union européenne n'ont pas encore accès à l'eau potable de manière permanente et régulière, d'une qualité indispensable pour la santé humaine. Quelles sont les propositions de la Commission à ce sujet ?
- (g) la gestion des liens et des interdépendances avec les autres politiques (alimentation, santé, agriculture, activités industrielles, énergie, transport, habitat/ville et gestion du territoire) demeure très faible et partielle. Les progrès ne manquent pas par rapport à la DCE de 2000 mais les propositions contenues dans le « Plan » ne permettent pas de gagner en qualité au niveau des choix politiques et des moyens nécessaires. Le maintien du système actuel de propriété du sol urbain prédominant dans la majorité des États membres et du régime foncier spéculatif, la gestion morcelée de la terre, la faiblesse d'une politique européenne pour les fleuves et l'utilisation des eaux de pluie, l'absence d'une politique financière publique européenne centrée sur une caisse des dépôts et consignations européenne coopérative (la BEI non répond pas à de tels

souhaits/requis) ne permet pas d'imaginer qu'un bon état écologique et chimique des eaux en Europe puisse être atteint également d'ici le nouveau terme déjà postposé à 2027.

## 5. PROPOSITIONS POUR UNE « NOUVELLE » POLITIQUE EUROPÉENNE DE L'EAU (N-PEA)

### 5.1 Deux scénarios possibles en 2030

Par nécessité d'économie, de temps et dans un esprit synthèse, nous proposons ici de n'examiner que deux scénarios possibles en 2030. L'horizon choisi est de court terme (moins de 20 ans et étalée sur une génération) mais suffisant pour penser que des changements et ruptures non seulement imprévues et imprévisibles mais également programmables au sein et au niveau de l'Union européenne puissent intervenir.

Le premier scénario pourrait s'intituler « *Water for Efficiency* ». En voici, de manière schématique, les principaux ingrédients :

- la **logique** : atteindre un bon état écologique des ressources hydriques dans le but de garantir la disponibilité et l'accès à l'eau en quantité et en qualité suffisantes pour l'économie européenne, à un prix de marché assurant un retour sur investissement. Ceci permet ainsi de stopper la dégradation d'une ressource (et donc sa raréfaction) qui est d'une importance stratégique pour le développement économique européen et sa sécurité. Ceci permet de maintenir également les positions de leadership mondial de l'industrie hydrique européenne.
- Les **bases de plausibilité** : les tendances de ces 15 à 20 dernières années vont dans le sens exprimé par la logique du scénario. En outre, les orientations définies durant les trois ou quatre dernières années par les pouvoirs institutionnels européens et par les pouvoirs économiques et sociaux « forts » de l'Union expriment la même logique.
- La **force de probabilité** : elle est élevée, particulièrement pour les trois ou quatre prochaines années. Au-delà de la force d'inertie associée aux tendances des dernières années et actuellement dominante, la probabilité est élevée vu que les acteurs politiques et économiques, actuellement plus aptes à « poser les bases pour le futur », sont les promoteurs du scénario.
- Les **avantages opératifs** : les promoteurs du scénario possèdent le pouvoir de définir, de contrôler et d'utiliser les outils qui permettent d'orienter et de gérer la politique de l'eau au niveau de l'Union (et même au-delà), à savoir les connaissances

et la technologie, les capitaux, l'adhésion de la majorité de l'opinion publique au principe du prix de l'eau (selon lequel, l'accès à l'eau est monnayable, d'après les concepts du « qui consomme paie » et « qui pollue paie »).

- Les **risques d'impasse et de rupture** : en considérant l'état de « crise » économique, politique, sociale et environnementale dans laquelle se trouve l'Europe, les risques sont réduits, la tendance étant de chercher les solutions locales de « sauvegarde » et de « survie » (« chacun pour soi ») en évitant d'aggraver les tensions en cours.
- Les **dynamiques et les conséquences** : le « Plan » sera approuvé avec certaines modifications, parfois profondes. Parmi ces dernières, il se peut que l'on découvre des améliorations dans deux domaines : la gestion des interdépendances particulièrement entre l'eau, l'agriculture et l'énergie en termes de mesures régulatrices, contraintes et pouvoirs de sanction au niveau des substances polluantes et du traitement des eaux usées et de leur recyclage ; l'adoption, la diffusion et le respect des standards environnementaux. La tendance vers la monétarisation de l'eau fera encore des progrès.

Dans ces conditions, les grands groupes agro-industriels et énergétiques européens (pas seulement de nature privée), tout comme ceux des transports et de la construction, de plus en plus préoccupés par les conséquences négatives d'une raréfaction croissante de l'eau bonne pour les usages humains sur leurs activités, réussiront, soutenus par les États qui ont le plus d'importance sur le plan politique et économique-financier, à faire avancer l'utilisation de l'eau dans la logique du scénario, au service des priorités économiques à moindre coût et « sacrifices » pour leur profitabilité et compétitivité. « *A Water Efficient Europe* » leur permettra de conserver l'influence acquise au cours des 15 dernières années sur l'ingénierie politique de l'UE. À propos, on saura déjà dans les deux-trois années à venir si la tentative en cours (voir *European Water Stewardship*) de créer un contrôle de la gestion des ressources hydriques européennes, « confiée » à un système européen de *stakeholders*, aura une probabilité de réussite, ou si le Parlement européen sera capable « d'obliger » la Commission européenne à maintenir le contrôle au sein des institutions et à l'intérieur des règles des Traités. Il n'est pas aisé d'évaluer quel sera le rôle du Comité des Régions dans ce « jeu ». Il est probable que les villes et les régions qui, aujourd'hui, jouissent d'avantages territoriaux majeurs (naturels et économiques) compétitifs réussiront à traverser les prochaines années en éprouvant peu de difficultés. Il est également probable que si les Régions acceptent d'être vues et jugées essentiellement comme des « régions ressources » et donc riches ou pauvres en eau de bonne qualité, le risque est élevé que d'ici 30 à 50 ans, leur avenir change à partir du moment où leur richesse hydrique ne sera plus la même à cause des changements au niveau des marchés et des variations financières.

Le second scénario pourrait s'intituler « *Water for a Better Commun Future* ». Il s'agit délibérément d'un scénario alternatif par rapport au premier, même s'il ne s'oppose pas nécessairement totalement à celui-ci.

- La **logique** : réaliser une utilisation durable et intégrée sur le plan social, environnemental, économique et politique des eaux à partir des communautés, en particulier les villes, faisant partie d'un district hydrographique mono ou multinational. Cela, afin de garantir la disponibilité et l'accès en eau en quantité et qualité suffisantes pour la vie des personnes et le vivre ensemble en dehors du marché. Ceci dans le respect du droit humain, individuel et collectif à l'eau (potable et services sanitaires) pour la vie pour tous et dans le respect du droit des écosystèmes à un fonctionnement écologique inspiré par la sauvegarde des capacités de rénovation naturelle des ressources hydriques. Le tout dans un contexte économique public responsable et de gestion basé sur la participation effective des citoyens, ouverte à la solidarité intercommunautaire, européenne et mondiale au-delà des partenariats centrés sur l'aide et l'assistance aux plus démunis.
- Les **bases de plausibilité** : les citoyens, les villes, les organisations de la société civile, les peuples de vastes régions de la planète Terre sont de plus en plus nombreux à refuser la marchandisation de l'eau et la privatisation des services hydriques ; à s'interroger sur la soumission des utilisations de l'eau aux logiques financières internationales spéculatives détachées de l'économie réelle et à une croissance économique, aussi verte soit-elle, orientée vers la création de nouveaux mécanismes d'enrichissement des villes, des régions et des pays déjà bien « nantis » ; à considérer l'eau comme un bien commun inaliénable, public, à sauvegarder pour les générations futures et donc faisant partie de la responsabilité primaire des communautés locales. Paradoxalement, la plausibilité du scénario réside dans le rejet du principe clé à la base du premier scénario, à savoir le principe du prix de l'eau au consommateur sur base des mécanismes de marché. Ce second scénario, au contraire, se base sur l'idée que le caractère fondamental et spécifique de l'eau est celui d'être un élément vital, essentiel et irremplaçable pour la vie de toutes les espèces vivantes. Par conséquent, le point de départ pour une gestion « efficace » des eaux, est la sauvegarde de l'intégrité/durabilité de la vie (à laquelle appartiennent les êtres humains). Le rapport entre les êtres humains et l'eau, affirment ses partisans, doit être caractérisé par les principes d'égalité entre tous les êtres humains dans les droits à l'eau et de leur responsabilité collective. La mesure de l'efficacité d'une gestion n'est plus l'optimisation de la création de richesse pour le capital investi mais l'optimisation de la concrétisation du droit à l'eau pour tous et de la sauvegarde de l'intégrité de la vie. Certes, pour atteindre de tels objectifs, le coût

est élevé, voire parfois considérable et pas seulement de nature monétaire. L'existence de coûts cependant ne signifie pas qu'ils doivent être nécessairement et exclusivement couverts par un prix de marché. Les coûts de l'eau pour la vie doivent être couverts par la collectivité, via la finance publique alimentée par un système de fiscalité redistribuée de manière équitable, comme c'est le cas de la couverture des coûts pour la défense d'un pays. La gratuité du droit à l'eau pour la vie (pas pour les piscines) ne signifie pas l'absence de coûts ou que quelqu'un les prenne à son compte, mais cela signifie que ceux-ci sont à charge de la collectivité et partagés. Dans ce sens, comme le montre le concept de l'eau véhiculé entre les populations indigènes de l'Amérique latine, de l'Afrique et de l'Asie, l'eau n'est pas une marchandise mais l'expression du caractère sacré de la vie et du vivre ensemble dans la solidarité et la responsabilité commune du devenir de la société humaine et de la vie de la Terre.

- La **force de probabilité** : celle-ci est modérée, à court terme, dans les cinq prochaines années mais réelle à l'horizon 2030. Les villes européennes s'orientant dans cette direction, sont de plus en plus nombreuses : après Grenoble et Paris, c'est au tour de Rennes, de Berlin, de Stuttgart, de Monaco, de Freiburg, de Victoria en Espagne et récemment de Budapest et Vienne. Cette même volonté exprimée par 27 millions d'Italiens en juin 2011 ne pourra être ignorée indéfiniment, ni annulée. Cela dépendra beaucoup du comportement du Parlement européen après les nouvelles élections en ce qui concerne la proposition d'une nouvelle directive sur les services.
- Les **risques d'impasses et de ruptures** : ce qui pourrait se produire est que l'actuelle capacité relativement mineure de la part des forces sociales promotrices du scénario de « poser les bases du futur » et d'influencer les décisions et les choix des grands acteurs institutionnels européens, à l'égard, des pouvoirs publics forts qui soutiennent le premier scénario, devienne encore plus évidente à cause du succès des courants dynamiques favorables au premier scénario.
- Les **dynamiques et les conséquences** : le « Plan » sera approuvé avec certaines modifications significatives en ce qui concerne la gestion des rapports grâce à des règlements plus contraignants et grâce à des sanctions plus sévères en matière de fertilisants, de pesticides (vers des pesticides zéro en environnement urbain ?), de pollution industrielle, d'émissions toxiques et d'utilisation durable des eaux pluvieuses. D'autres modifications importantes pourront concerner l'article 9 (meilleure couverture des différents coûts grâce à une tarification différenciée en fonction des finalités des utilisations de l'eau) et l'article 14 (introduction de formes de participation effective des citoyens). La tendance vers la monétarisation de l'eau sera alors freinée.

Dans ces conditions, les grands groupes agro-industriels et énergétiques européens (privés et publics) ainsi que ceux des transports et de la construction seront stimulés, obligés ? d'accélérer les innovations, tant des processus que des produits, en vue de contribuer réellement à la promotion d'une utilisation efficace et durable des ressources hydriques. Le nombre de « villes effectivement durables » aura tendance à augmenter. Le travail de sensibilisation/éducation et formation des jeunes et des adultes, entrepris depuis ces vingt dernières années, commencera à porter ses fruits. De nouvelles formes de coopératives agricoles et urbaines ainsi que des modes de vie plus sobres et économes par rapport à l'eau et les autres ressources naturelles, permettront de générer des dynamiques économiques nouvelles, de communauté, de création de richesses en vue d'un « meilleur vivre ensemble » avec des effets calmants sur les conséquences du changement climatique. La finance locale/régionale publique trouvera une impulsion pour se reconstruire et se développer. Les conditions des régions « périphériques », ruinées ou pauvres en eau, s'amélioreront légèrement. L'Union européenne pourrait trouver dans l'utilisation durable, responsable et partagée des eaux et en lien avec l'agriculture, la gestion du territoire, des transports, de l'énergie et des modes de vie au niveau des bassins transnationaux, une occasion historique pour redéfinir la construction européenne comme étant la construction d'une communauté européenne fondée sur les biens communs tels que l'eau, la santé, l'alimentation, ... « *A Water Efficient Europe* » signifiera alors « *Good Water for a Sustainable Integrated Europe* ». Le nouveau Parlement européen pourrait en être le moteur propulseur, en partenariat avec les Régions.

## **5.2 Vers une « NOUVELLE » POLITIQUE EUROPÉENNE DE L'EAU. Les principes fondateurs**

La confrontation des deux scénarios et l'analyse des points forts et faibles du « Plan » à la lumière également des problèmes et des perspectives de la « question de l'eau » à l'échelle mondiale, invitent à faire preuve d'une certaine modestie dans la formulation des propositions « de résolution » et « de globalisation ». Il est conseillé d'éviter les choix dogmatiques absolutistes, comme par exemple, le célèbre slogan TINA (*There is no alternative*) de la tout aussi célèbre « *Iron Lady* » britannique.

Forts de cette conviction, il nous a semblé approprié de proposer d'articuler les éléments porteurs d'une politique européenne de l'eau à l'horizon 2030, autour de quatre concepts :

- Une politique « **européenne** » : l'eau comme bien commun européen. Responsabilité commune et collective au niveau transnational et transrégional. À ce « Plan », il manque une vision et une conception « européenne » de la politique l'eau. Ses

rédacteurs ont fait preuve de peu de fiabilité quant à un avenir commun pour l'Europe. En tant que ressource, bien commun essentiel et irremplaçable pour la vie et le vivre ensemble, l'eau est, au contraire, un exemple fort d'une ressource qui unit, peut unir et qui ne divise pas. Il y a 60 ans, ce fut le cas du charbon et de l'acier, ressources d'une importance stratégique pour l'économie qui donnèrent vie au processus d'intégration européenne. Il en est de même pour l'eau aujourd'hui. Celle-ci peut jouer un rôle emblématique pour une construction de l'Union européenne à partir des réalités de la vie et d'un futur qui soient communs, transnationaux, interrégionaux, au niveau des bassins hydrographiques. Réorienter l'EIP-Water dans ce sens et donner vie simultanément à une Initiative européenne commune, pourraient être deux moyens de se lancer sur le chemin d'une politique « européenne » des eaux.

- Une politique « **publique** » : l'eau est une ressource collective inaliénable. D'où l'impératif, l'obligation d'affirmer et de réaliser le caractère unique de la responsabilité politique ou de la gestion des eaux dans toutes les phases du cycle long de l'eau. Ceci ne signifie pas que la responsabilité politique soit concentrée à un seul niveau territorial et à un seul sujet institutionnel. Les principes de responsabilité partagée et de subsidiarité sont complémentaires et non concurrents. Pour donner un contenu précis et concret au concept de « politique publique », on trouve deux conséquences pratiques : la première concerne l'ingénierie financière de la gestion/responsabilité collective de la ressource. Aussi importante soit-elle en tant qu'établissement de crédit, la BEI est incapable d'exercer une telle gestion. Il faut penser à la mise en place d'une nouvelle forme de « Caisse des dépôts et Prêts européens » centrée sur les biens communs (tels que l'eau) et capable de faire les liens entre les interdépendances de l'eau. La seconde conséquence concerne la promotion et la concrétisation d'une politique hydrique basée sur la sauvegarde des droits des êtres humains et de la nature dans l'intérêt des populations futures et de l'écosystème Terre. À cette fin, il est proposé de vérifier si le fait de confier à un comité conjoint CESE et DCR le devoir de contrôler la « sécurité hydrique européenne » et de conseiller les institutions de délibération et d'exécution de l'Union européenne en la matière, est faisable.
- Une politique « **intégrée** » : avec un double titre : concernant d'abord la gestion de toutes les phases du cycle long de l'eau et de ses interdépendances et, ensuite, la question des relations entre les gestions locales des eaux, point de départ de la gestion de l'eau, et les autres niveaux d'intégration. Il importe que la gestion par districts hydrographiques ne soit pas en « conflit » ou en discordance avec celle



institutionnalisée « régionale » basée sur les intégrations de portée historique, économique, culturelle, sociale et politique. Les conférences permanentes européennes des bassins dans le cadre d'une Conférence européenne des Régions, des pouvoirs locaux de l'Union européenne pourraient constituer le début d'un processus novateur.

- Une politique « **participative** » : en partant des communautés locales, au-delà de l'information et de la consultation du public. La participation des citoyens se traduit par trois grandes catégories ou approches :
  - ⇒ La participation à la construction des connaissances : langages communs, élaboration de savoirs collectifs, connaissances du territoire, des territoires et de la communauté ;
  - ⇒ La participation aux processus décisionnels de la politique de l'eau : élaboration de la politique, choix prioritaires, mise en œuvre, évaluation ;
  - ⇒ La participation à la gestion de l'eau : gestion des services de l'eau, participation aux cycles locaux de l'eau.

Les formes/modalités de la participation sont multiples et diverses. Elles vont de la participation spontanée (par exemple, revendications, pétitions, manifestations, présentations de projets, ...) à la participation institutionnelle (concertation, négociation, codécision, initiative législative, référendum, comités d'évaluation, comités de gestion, coopératives, ...).

D'après une étude réalisée par l'IERPE en 2012<sup>26</sup> sur la participation des citoyens à la gestion de l'eau au niveau des villes au sein de l'UE, une centaine d'expériences concrètes, allant des formes de participation les plus simples à celles plus articulées et réelles, ont été recensées. Le fait est que la participation est possible, concrète et extrêmement fructueuse en termes d'efficacité, de durabilité, de crédibilité et de transparence de la politique de l'eau au niveau local.

Une expérience intéressante concerne les initiatives de différentes villes visant à faire participer les citoyens à la gestion des eaux pluvieuses. D'après nous, ce domaine d'intervention mérite d'être proposé en priorité.

---

<sup>26</sup> Cfr document de travail interne, disponible sur demande auprès de l'IERPE, [www.ierpe.eu](http://www.ierpe.eu)

En réalité, les pouvoirs publics locaux, les organisations actives sur le territoire, les associations et les mouvements de la société civile engagés dans la recherche et la promotion d'un nouveau rapport entre la société humaine et l'eau dans une perspective multidimensionnelle et intégrée, sont de plus en plus nombreux en Europe. Plus particulièrement, la pression en faveur d'un nouveau rapport entre économie et eau, basé sur une économie réellement durable, capable de « voir » et de « vivre avec » l'eau en termes de devoirs, de responsabilité et de droits collectifs, s'est intensifiée.

L'avenir de la politique européenne de l'eau n'a pas encore été écrit. Ce dernier ne peut être uniquement « pensé » d'en haut pour ensuite descendre vers le local. Partir aussi des communautés locales contribuerait à faire croître une vision et une conception européenne au sein des communautés locales et « nationales » qui, aujourd'hui on le sait, manque de consistance. Le « Plan européen », en outre, doit se placer dans une perspective mondiale, non seulement dans le sens d'une « ouverture au monde » (ce qui serait partiellement inadéquat), mais surtout dans le sens de l'intériorisation des problèmes, perspectives et objectifs de la société mondiale. L'Europe n'est pas seulement une puissance hydrique de premier plan sur l'échiquier mondial (les entreprises hydriques européennes sont au top des classements) mais elle est un grand sujet social et politique, une communauté de peuples et de citoyens, de la société monde dans laquelle le devenir est et doit se sentir co-responsable.

En tenant compte des connaissances accumulées en vue de la première audition, il est prématuré de formuler jusqu'à présent des propositions pour le niveau régional. Les deuxième et troisième auditions seront l'occasion de le faire. Pour l'instant, il nous semble seulement possible de dire que la nouvelle politique européenne de l'eau susmentionnée pousse à penser que l'une de ses concrétisations au niveau régional pourrait faire apparaître trois concepts additionnels : celui de communauté, celui de proximité et celui de responsabilité directe. Nous en reparlerons aux prochaines auditions.