



Institut Européen de Recherche sur la Politique de l'Eau  
[www.ierpe.eu](http://www.ierpe.eu)

# MEMORANDUM SUR LA POLITIQUE EUROPEENNE DE L'EAU

**Riccardo Petrella**

**Novembre 2013**

Cette 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.](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/)







# **MEMORANDUM SUR LA POLITIQUE EUROPEENNE DE L'EAU**

**par  
Riccardo Petrella**

Professeur émérite de l'Université Catholique de Louvain  
Président de l'Institut Européen de Recherche sur la Politique de l'Eau  
(IERPE)

Présenté le 3 décembre 2013, au Parlement européen

**Novembre 2013**



Je tiens à remercier vivement pour sa contribution à la réalisation de ce mémorandum François Lebecq, chargé de projet au sein de l'IERPE, pour le travail de recherche et de documentation effectué dans un domaine apparemment riche de données et d'analyses, mais qui en réalité, comme nous le verrons, demeure insuffisamment couvert pour permettre des analyses approfondies et rigoureuses sur des aspects centraux de la problématique de l'eau en Europe. Mes remerciements vont aussi à Paola Libanti, « Université du Bien Commun » à Sezano (Vérone)<sup>1</sup> et à Florence Higuët, chargée de projet à l'IERPE, pour l'aide qu'elles m'ont apportée dans le travail de rédaction du texte et la construction des figures. C'est bien de savoir taper sur un ordinateur, mais cela ne suffit pas pour rendre un texte lisible et intelligent.

---

<sup>1</sup> <http://monasterodelbenecomune.blogspot.be/>



## Liste des abréviations

|          |   |
|----------|---|
| AEE      | Agence Européenne de l'Environnement                            |
| APE      | <i>Aqua Publica Europea</i>                                     |
| ARPAV    | <i>Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente Veneto</i> |
| BEI      | Banque Européenne d'Investissement                              |
| CdR      | Comité des Régions  |
| CESE     | Comité Economique et Social Européen                            |
| DCE-EAU  | Directive-Cadre sur l'Eau                                       |
| EE       | Empreinte Ecologique  |
| EH       | Empreinte Hydrique  |
| EIP      | <i>European Innovation Partnership</i>                          |
| ELO      | <i>European Landowners Organization</i>                         |
| ERCB     | <i>Environnement and Ressources Costs and Benefits</i>          |
| EUROMED  | Union pour la Méditerranée                                      |
| EWS      | <i>European Water Stewardship</i>                               |
| FAO      | <i>Food and Agriculture Organization</i>                        |
| EUREAU   | Fédération Européenne des Entreprises d'Eau                     |
| EWP      | <i>European Water Partnership</i>                               |
| FP2E     | Fédération Professionnelle française des Entreprises d'Eau      |
| FSESP    | Fédération syndicale européenne des services publics            |
| GIRE     | Gestion Intégrée des Ressources en Eau                          |
| GWP      | <i>Global Water Partnership</i>                                 |
| ICE      | Initiative Citoyenne Européenne                                 |
| IERPE    | Institut Européen de Recherche sur la Politique de l'Eau        |
| IRWA     | <i>International Research Water Association</i>                 |
| IWA      | <i>International Water Association</i>                          |
| OCDE     | Organisation pour la Coopération et le Développement Economique |
| OIE      | Office International de l'Eau                                   |
| OMC      | Organisation Mondiale du Commerce                               |
| OMS      | Organisation Mondiale de la Santé                               |
| PE       | Parlement Européen  |
| PIB      | Produit Intérieur Brut  |
| PPP      | Partenariat Public Privé  |
| PSEau    | Programme Solidarité Eau  |
| RAMPEDRE | Rapport Mondial Permanent en ligne sur le Droit à l'Eau         |
| SIEG     | Service d'Intérêt Economique Général                            |
| STOA     | <i>Science and Technology Options Assessment</i>                |
| UE       | Union Européenne  |
| UNECE    | <i>United Nations Economic Commission for Europe</i>            |
| WWF      | <i>World Wild Fund</i>  |



# Liste des tableaux et figures

## Figures

- Figure 1. Stress hydrique en Europe (en 2000)
- Figure 2. Les usages de l'eau en Europe
- Figure 3. L'empreinte hydrique de consommation par catégorie d'usages de l'eau dans tous les pays de l'UE et dans le monde (moyenne m<sup>3</sup>/an/pers)
- Figure 4. L'empreinte écologique. Europe 2007
- Figure 5. Autres données récentes sur l'empreinte écologique (% de ressources consommées chaque année)
- Figure 6. Une proposition de financement de « l'eau pour tous ». Le cas de l'eau potable
- Figure 7. Une proposition de financement de « l'eau pour tous ». Le cas de l'eau pour les activités productives
- Figure 8. La construction du « *Plan Eau* ». Les « *Buildings blocks* »(\*)
- Figure 9. Les trois piliers à la base de la conception du « *Plan Eau* »
- Figure 10. Les quatre agendas européens de l'eau d'après le « *Plan Eau* »
- Figure 11. Les agendas européens de l'eau selon le « *Plan Eau* » : paradigmes d'encadrement et axes d'orientation
- Figure 12. EWP *European Water Partnership*/Partenariat européen pour l'eau
- Figure 13. La gestion du partenariat européen pour l'innovation dans le domaine de l'eau (EIP-Water)
- Figure 14. Organisation de la stratégie commune d'implémentation de la DCE-Eau 2007 - 2009
- Figure 15. Organisation de la stratégie commune d'implémentation de la DCE-Eau 2013 - 2015
- Figure 16. Les structures nationales d'organisation des services hydriques dans certains pays de l'UE
- Figure 17. Veolia, une entreprise multinationale et *multi-utilities*. Poids géographique et sectoriel des activités
- Figure 18. Suez, une entreprise multinationale et *multi-utilities*. Personnes desservies, contrats de services et achats

- Figure 19. Les sept lignes d'horizon 2027 de la politique de l'eau selon les Institutions européennes
- Figure 20. Le double fil rouge de la politique européenne de l'eau d'après une vision communautaire et coopérative
- Figure 21. Les huit lignes d'horizon 2027 selon une vision européenne participative, juste et durable de l'eau

### *Encadrés*

- Encadré 1. Le principe de l'eau bien économique
- Encadré 2. La monétarisation de l'eau et de l'environnement. Le modèle ERCB (*Environment and Resource Costs and Benefits*)
- Encadré 3. Le prix de l'eau. Mystifications et abus

### *Tableau*

- Tableau 1. Données sur l'eau virtuelle
- Tableau 2. Le « *Plan Eau* ». Problèmes et propositions

# Table des matières

*Résumé* p. 13

*Introduction* p. 22

Pourquoi un mémorandum sur la politique européenne de l'eau ?

*L'importance de l'eau. Le « Plan Eau » de 2012. L'ICE sur l'eau. Les nouvelles directives sur les marchés publics. Les élections européennes de mai 2014.*

**Première partie** p. 26

## **LA POLITIQUE DE L'EAU JUSQU'EN 2012**

**Un bilan qui pose question**

Chapitre 1. p. 26

De la Directive-Cadre européenne sur l'Eau de 2000 au « *Plan Eau* » de fin 2012

*1. Les deux parcours (environnementaux et libéralisation des services à la base de la « DCE-Eau ». 2. Les points clés. 3. L'application de la Directive dans les Etats membres et le report en 2027 de l'objectif du bon état écologique des eaux de l'Europe, prévu pour 2015.*

Chapitre 2. p. 35

La situation de l'eau en Europe. La politique de l'eau n'est pas seulement une question d'environnement et de marché des services hydriques.

*1. Disponibilité et accès. Relations entre accès et inégalités sociales. 2. Les usages de l'eau. Empreinte hydrique. Empreinte écologique. Eau virtuelle. « Coca-colisation » et « pétrolisation » de l'eau. Mystifications et enjeux.*

Chapitre 3. p. 50

Le financement de l'eau. Une question pour les marchés financiers ou une affaire concernant la communauté des citoyens ? Rapports entre droit humain, bien commun et financement.

*1. Les coûts de l'eau et leur financement. La « res publica » explosée. 2. Pour une reconstruction de la « res publica ». 3. L'ère de « l'eau*

*technologique » et impacts sur le « coût » de l'eau. 4. L'enjeu des rapports entre droit humain, bien commun et finance publique.*

## **Deuxième partie**

p. 63

### **LA POLITIQUE « EUROPEENNE » DE L'EAU. OBJECTIF 2027**

**L'option marchande prédomine. Les citoyens remplacés par les « porteurs d'intérêt ». Propositions pour une autre politique.**

#### **Chapitre 4.**

p. 64

Le « *Plan Eau* » de 2012 : dans la continuité des choix politiques, le « *Plan* » consacre l'option définitive en faveur de la marchandisation et monétarisation de l'eau, et de la privatisation des services hydriques.

*1. Le « Lego » de la construction du « Plan Eau ». 2. Les objectifs du « Plan Eau ». Les piliers sur lesquels l'architecture programmatique du « Plan Eau » se base. 3. Paradigmes et axes d'orientation des agendas européens de l'eau. 4. Le double défi de l'objectif de « Water Efficient Europe ».*

#### **Chapitre 5.**

p. 95

Les lignes d'action de la politique de l'eau à l'horizon 2027 (et au-delà) selon l'exécutif européen.

*1. Tableau des problèmes et des propositions du « Plan Eau ». 2. Les sept lignes prioritaires d'action à l'horizon 2027 selon la Commission. 3. Les « gagnants » et les « perdants ».*

#### **Chapitre 6.**

p. 100

Au-delà du scénario 2027 le plus « probable ». Propositions pour d'autres agendas européens de l'eau. Autres paradigmes et axes d'action.

*1. Après 2014 ? Deux scénarios possibles. 2. Pour un autre fil rouge de la politique de l'eau. Paradigmes, axes et agendas politiques de l'eau alternatifs.*

## **Conclusion**

p. 113

# Résumé

## A. Faits et analyses

### *Les objectifs*

1. La politique européenne de l'eau est assez jeune, elle date de l'an 2000, par l'approbation de la première « Directive-Cadre Européenne sur l'Eau ». Elle s'est donné comme principal objectif celui d'atteindre le bon état écologique des eaux d'Europe en 2015. A cette fin, elle a essayé de mettre en place un système de gestion des eaux centré sur trois éléments clés : l'adoption du bassin hydrographique en tant qu'unité de base de la gestion des eaux ; l'introduction du modèle économique de financement de l'eau « l'eau paye l'eau », axé sur le principe du recouvrement des coûts totaux, profit compris, par un prix de l'eau au consommateur ; la promotion de la participation des citoyens à la politique de l'eau.
2. A la source de l'inspiration de la conception et de l'organisation de la politique de l'eau, il y a deux exigences majeures : la politique environnementale (« développement durable ») et la politique de réalisation du marché unique intérieur (« libéralisation des services publics »). Chemin faisant, les deux exigences ont été unifiées sous un impératif commun dans le cadre de la « Stratégie Europe 2020 », à savoir « A water Efficient Europe ». C'est dire que l'application de la Directive- Cadre Eau dans tous les Etats membres a été débitrice non seulement des aléas et évolutions relatifs à la politique de l'environnement et de libéralisation des marchés des services, mais aussi des changements stratégiques intervenus au niveau de l'économie.
3. Un autre facteur « critique » a une influence importante sur l'évolution de la politique européenne de l'eau au cours des dix dernières années. Le processus d'intégration a subi une double mutation. D'une part, on a assisté au retour en force des dynamiques inter-nationales et inter-gouvernementales dans le fonctionnement interne, en raison surtout de l'élargissement de l'Union à la quasi-totalité des pays de l'ex-Europe centrale et orientale. D'autre part, il y a eu un affaiblissement considérable du rôle des pouvoirs publics dans l'économie, en raison des tendances croissantes en faveur de la marchandisation, financiarisation et privatisation de tous les domaines dits, jadis, du « secteur public ».

## Vers un bilan

4. Proches de l'échéance de 2015, le bilan que l'on peut établir de la « réalisation » des objectifs de la DCE-Eau est ambivalent, à la fois dans le sens du verre à moitié vide et du verre à moitié rempli.
5. L'objectif du bon état écologique des eaux d'Europe ne sera pas atteint en 2015. Seuls environ 50% des eaux seront dans les normes. Dès lors, la Commission a proposé de reporter en 2027 l'échéance de l'objectif. Parmi les nombreuses et importantes causes de l'échec, on trouve l'hyper-exploitation des ressources et les facteurs de pollution et de contamination liés au mode de production agricole et industrielle, et au mode de consommation (déchets). Tant que les Européens ne décideront pas de modifier leur agriculture et leur industrie, l'objectif d'une bonne qualité des eaux en Europe (et ailleurs) ne sera pas atteint.
6. L'accès à l'eau potable dans la quantité et la qualité considérées nécessaires pour une vie digne et décente est « nié » encore à plusieurs dizaines de millions de citoyens de l'UE parmi les 80 et plus millions de pauvres enregistrés dans l'UE par Eurostat. Environ 40% des Européens ne bénéficient pas d'un système d'assainissement de base. Le « *Water Divide* » est plus grave et important que le « *Computer Divide* ».
7. L'usage efficace des ressources hydriques, comme le montrent les données sur *l'empreinte hydrique* et *l'empreinte écologique* reste loin d'être ce que l'Union souhaite qu'il soit. Les prélèvements demeurent excessifs notamment pour les usages agricoles et énergétiques : les pertes d'eau dans les réseaux diminuent très peu et trop lentement ; les gaspillages et les dégâts environnementaux et économiques liés à la distribution et à la consommation des eaux minérales en bouteille, en substitution de l'eau du robinet, planent à des niveaux élevés ; la « cimentification » et la dégradation des sols ne s'arrêtent pas ; les eaux de pluie continuent à ne pas être employées efficacement ; la protection des fleuves mériterait un grand nouvel élan ; la salinisation des côtes marines augmente...
8. Les directives sur les services ont systématiquement été à la base de longs et importants conflits à propos du traitement à réserver à l'eau et aux services hydriques, la directive sur les concessions s'est bien inscrite dans cette tendance. Force est d'admettre que dans l'imaginaire collectif de la majorité de nos populations, l'eau reste perçue (et nous partageons cette perception) comme étant un bien

commun public, pas une marchandise. Chaque fois que les citoyens sont interrogés à ce sujet, la majorité se dit favorable à considérer le service hydrique comme un service d'intérêt général devant rester en tant que tel sous la responsabilité intégrale des pouvoirs publics, notamment des collectivités locales. Cas du référendum de juin 2011 en Italie par lequel 27 millions d'Italiens ont voté pour la gestion publique. Dès lors on se demande pour quelles raisons l'exécutif européen continue à s'obstiner, par le « *Plan Eau* » de 2012, à proposer l'adoption d'un prix de marché de l'eau impliquant nécessairement la libéralisation des services hydriques et, par ricochet, leur privatisation.

9. A propos de l'eau bien commun public et de l'accès à l'eau en tant que droit humain, comme l'a reconnu la résolution de l'AG des Nations Unies du 28 juillet 2010, on attire l'attention sur le fait que la DCE-Eau et le « *Plan de sauvegarde des eaux d'Europe* » de 2012 ignorent totalement ces aspects fondamentaux. Ils n'en parlent pas, donnant l'impression que pour l'exécutif européen les deux questions se situent en dehors des tenants et aboutissants de la politique de l'eau. Or, dans le cadre d'un développement durable bien compris, il faut bien intégrer les trois dimensions : environnementale, économique et sociale.
10. En présentant son « *Plan de sauvegarde* », la Commission considère que l'échec de l'objectif de 2015 est dû en bonne partie au fait que les Etats membres n'ont pas appliqué partout le modèle économique de financement de l'eau fondé sur le principe « l'eau paye l'eau ». En effet, les résistances de certains gouvernements, et notamment de nombreuses régions et collectivités locales, révèlent des limites structurelles du modèle. On ne peut pas faire tomber sur le « consommateur » domestique la charge quasi-entière de la couverture des coûts de l'eau. La solution proposée par le « *Plan de 2012* » consistant à renforcer et généraliser ledit principe à l'ensemble des éléments environnementaux relatifs au cycle long de l'eau, nous paraît poser des questions encore plus graves que celles posées par les problèmes que l'on veut résoudre. La monétarisation de tous les coûts et bénéfices environnementaux et des ressources naturelles concernées représente une fuite en avant injustifiée vers la financiarisation de la vie à partir justement de l'eau « source de vie ». L'idée que l'on puisse croire qu'on atteindra les objectifs du bon usage des eaux en confiant à des logiques financières et à des mécanismes d'évaluation financière les choix des usages « prioritaires » de l'eau nous paraît purement dogmatique et mériter

de la part du Parlement européen une intervention en faveur d'un vaste débat populaire à l'échelle de l'Union à ce sujet.

11. Dans le même ordre d'idées, la Commission regrette le faible niveau de participation des citoyens aux processus d'application des dispositions de la DCE-Eau concernant l'élaboration et l'approbation des Plans nationaux d'eau par bassins hydrographiques. Beaucoup s'interrogent au niveau local et régional de savoir si les nouvelles propositions de la Commission contenues dans le Plan de 2012, donnant la primauté à l'implication et au pouvoir de décision des *stakeholders* (les porteurs d'intérêts) répondent bien au souci de voir les citoyens activement impliqués dans la politique de l'eau. Le doute est plus que justifié. La « démocratie par les porteurs d'intérêt », on le voit, c'est plutôt la privatisation du politique sous l'égide d'oligarchies à géométrie variable laissée au libre-arbitre des pouvoirs qui décident qui est « *stakeholder* » attiré !
12. Enfin, il nous paraît que la dimension « européenne » de la politique de l'eau demeure plutôt faible. Le « *Plan Eau* » ne donne pas l'impression d'être *un plan spécifique à l'Europe*, découlant de ses problèmes, ses opportunités, ses envies et, en ce sens, différent de ce que pourrait être un Plan polonais ou portugais, voire brésilien ou canadien. Le Plan se veut, il l'écrit, porteur d'un nouveau « modèle hydro-économique » qui, comme la GIRE (Gestion Intégrée des Ressources en Eau) de la Banque mondiale de 1993 au plan mondial, vise à l'optimisation de la gestion efficiente des ressources hydriques de l'Europe.
13. Or, 60% des ressources d'eau de notre continent sont transnationales. L'eau est un vrai exemple de ce qu'on pourrait appeler un bien commun européen par définition. Il y a 60 ans, les dirigeants de 6 pays considèrent le charbon et l'acier comme des biens communs à gérer ensemble et sur cette base initièrent le processus de construction des Communautés européennes. Est-il « irréaliste » de penser que l'eau pourrait/devrait être l'occasion, entre autres biens, de réhabilitation des perspectives d'intégration européenne inspirée par l'intérêt commun axé sur la « *res publica* » ?

## B. Propositions 2027

### *Orientations générales*

Structurer les mesures à prendre à l'horizon 2027 autour de quatre axes :

- L'axe de la soutenabilité pour la vie (cycle long et intégré de l'eau)
- L'axe de l'eau bien commun et des services hydriques publics
- L'axe du gouvernement de l'eau par les citoyens
- L'axe du vivre ensemble et de la centralité de la ville.

Dans le cadre de ces perspectives et des choix correspondants, on propose :

*Orientation A. Une politique européenne et publique.*

Promouvoir un pouvoir politique public européen et « local » capable de définir, piloter et réaliser une politique *européenne* de l'eau dans l'intérêt général.

A titre d'exemple : faire de la lutte contre l'hyper-exploitation et raréfaction de l'eau et l'usage insoutenable du territoire européen la base de la relance d'une communauté politique européenne entre les citoyens des Etats prêts à s'y engager.

*Orientation B. Une politique participative.*

Faire de la participation des citoyens la base d'une nouvelle ingénierie institutionnelle publique de la politique *européenne* de l'eau. Dans ce contexte, renforcer le rôle du Parlement européen en ce qui concerne les biens communs européens.

A titre d'exemple : promouvoir à l'échelle des communautés urbaines les « Conseils des citoyens de l'eau et biens communs » et nouvelles organisations coopératives (voir aussi Orientations D et E).

*Orientation C. Une politique juste et solidaire.*

Reconcevoir le modèle économique de financement de l'eau, le modèle « l'eau paye l'eau » ayant fait preuve de nombreux abus, mystifications et limites.

A titre d'exemple : rapport d'initiative du PE sur l'accès à l'eau et la pauvreté au sein de l'UE. En outre, le PE pourrait lancer un vaste débat populaire sur les nouvelles voies du financement de l'eau.

*Orientation D. Une politique intégrée et cohérente.*

Donner la priorité au gouvernement effectif des interactions entre eau, agriculture, alimentation, santé, énergie, logement, transports dans une vision intégrée du « territoire » lieu de vie.

A titre d'exemple : organisation par le PE d'une audition européenne publique sur les bonnes pratiques du gouvernement de ces interactions.

*Orientation E. Une politique innovatrice.*

Faire de la ville le lieu d'expérimentation et d'innovation d'un mode de vie durable, juste et sage en cohérence avec le gouvernement de l'eau (orientation D) et la participation des citoyens (orientation B).

A titre d'exemple, le CESE (Comité Economique et Social Européen) pourrait voir ses fonctions renforcées par la constitution en son sein d'un « Conseil Urbain Européen des Biens Communs ». On pourrait également confier au CESE la tâche de réaliser les travaux exploratoires concernant la promotion d'une « Communauté Européenne de l'Eau ».

### Lignes d'action particulières



### *L1 Redonner un futur aux systèmes éco-aquatiques. Partons des fleuves et de l'assainissement*

Dans le cadre de la ligne 1, il s'agit en priorité de combiner les actions visant à :

- redonner vie aux cours d'eau dégradés, asséchés ou en voie de disparition, et à leurs écosystèmes ;

- réduire et empêcher la « cimentification » du territoire européen.

A cette fin, il convient de promouvoir des campagnes européennes ciblées, se déroulant durant la même semaine de l'année et dont certaines devraient impliquer la participation directe des citoyens, notamment des jeunes. On songe à des actions concernant le nettoyage des cours d'eau, le contrôle de la qualité de l'eau, l'évaluation du bon état écologique des bassins, la protection des zones de captage, les journées du territoire...

Le Parlement européen pourrait également stimuler la multiplication et la stimulation des contrats de rivières/contrats de bassins, notamment transnationaux en organisant tous les deux ans la « semaine européenne des contrats d'eau ».

### *L2 Faire grandir la connaissance partagée au-delà de celle technoscientifique et économique comptable*

Pour atteindre les objectifs de la ligne 2, trois actions mériteraient d'être réalisées en priorité :

- rédiger un rapport d'initiatives du Parlement européen sur l'accès à l'eau potable et l'assainissement pour les citoyens pauvres (appauvris) de l'Union européenne avec l'objectif de demander à la Commission européenne de présenter un plan d'actions pour la concrétisation du droit humain à l'eau pour tous les citoyens de l'Union avant 2027 ;
- demander à l'Office d'évaluation de la Science et la Technologie du Parlement européen (STOA) d'effectuer une étude approfondie sur les résultats au sein de l'UE de l'application du principe pollueur-payeur en tant qu'instrument (correcteur) de lutte contre la pollution et la contamination des eaux. Il s'agirait en même temps d'examiner les conditions d'application d'autres principes (préventifs) plus aptes à contribuer efficacement à la lutte contre la pollution des eaux ;
- organiser en mars 2016 une audition publique sur le financement de l'eau dont l'objectif serait de permettre au Parlement européen d'enrichir la connaissance disponible sur l'ensemble des problématiques des coûts, des bénéfices, des prix et des investissements dans le domaine de l'eau, et de la rendre accessible aux citoyens, leur permettant ainsi d'exprimer leurs opinions et choix.

### *L3 Pour un gouvernement des connexions : eau, agriculture, alimentation, énergie, santé, logement, transports.*

Dans le cadre de la ligne 3, on propose de renforcer les outils institutionnels coopératifs au plan européen.

On pense, entre autres, à la création d'une conférence conjointe *ad hoc* du CESE et du CdR sur les biens communs en Europe et leur sécurité. La Conférence aurait pour tâche d'examiner les grandes lignes possibles d'un

« Programme d'action de l'UE sur le gouvernement des connexions ». Comme on l'a vu, les connexions entre eau, agriculture, santé, énergie, industrie, territoire et logement constituent l'enjeu majeur de tout développement et gouvernement.

A partir des résultats des travaux de la Conférence *ad hoc*, le Parlement européen pourrait rédiger un rapport d'initiative visant à faire adopter en 2016-2017 le Programme d'action.

#### *L4 Les villes, espaces de communauté pour de nouvelles cohésions entre humains et relations avec la nature*

Dans le cadre de la ligne 4, il conviendrait de promouvoir la réalisation de quelques initiatives innovatrices qui valoriseraient le rôle central des villes dans l'économie générale de la politique européenne de l'eau. On pense en particulier, à partir des propositions de la Journée européenne sur les villes et l'eau organisée au CESE en 2011, à :

- stimuler la création de sociétés coopératives de quartier pour la récolte et l'utilisation des eaux de pluie en milieu urbain ;
- programmer la revalorisation de l'eau en milieu urbain par la conception et le développement de « nouvelles rivières urbaines » dont la fonction principale serait de réconcilier les relations entre la ville et ses eaux dans une vision durable et solidaire de la réadaptation des villes aux changements en cours ;
- expérimenter les formes les plus efficaces d'implication des citoyens non seulement dans le processus décisionnel, mais aussi dans le processus d'évaluation et de contrôle des politiques, des plans d'actions et des projets approuvés. Ceci en application des principes et des engagements pris par les Etats de l'UE à travers les Chartes d'Alborg (1994) et de Leipzig (2007), restées jusqu'à présent sans suite réelle.

#### *L5 L'eau, au cœur d'un autre paradigme de la proximité et de la responsabilité pour la vie*

Pour atteindre les objectifs de la ligne 5, il est proposé de republiciser les services hydriques pour l'intégralité du cycle long de l'eau (principe de responsabilité collective) et de recommunautariser la politique de l'eau (principe de proximité) dans le double sens de « *local* » – à partir des communes – et de « *communautés de vie* », à partir de l'eau et des biens communs et services comme base du vivre ensemble. Concrètement, à cette fin, nous proposons la création de nouvelles formes de sociétés coopératives publiques, liées au territoire et au bassin, et associées entre elles à l'échelle des régions, des pays et de l'Union selon les principes mutualistes et fédératifs.

#### *L6 Chemins de démonétarisation de l'eau et de l'environnement*

Dans le cadre de la ligne 6, il est envisagé de :

- faire sortir certaines activités du cycle long de l'eau du domaine des relations monétaires et marchandes. On songe en particulier à la collecte et l'utilisation des eaux de pluie en milieu urbain et à la protection des zones de captage ;
- fixer des limites maximales de prélèvement et d'usage d'eau, préservant ainsi des quantités considérables d'eau de l'emprise marchande et financière représentée par le principe « consommateur-payeur » et les libérant des pratiques individuelles et collectives gaspilleuses et non durables.

*L7 Organisation d'une économie de l'eau au service du droit à l'eau, du bien-être collectif, de l'intégrité des écosystèmes et de l'implication des citoyens*

La concrétisation des objectifs de la ligne 7 implique l'intégration entre plusieurs actions et mesures mises en évidence dans le cadre des six lignes précédentes.

*L8 La capacité du futur. La concrétisation de la participation des citoyens*

L'objectif de la ligne 8 sera atteint par la proposition, le débat et l'approbation, fin 2017-début 2018 d'une nouvelle Directive sur l'eau sur des bases de transparence, partage et participation des citoyens, bien différentes de celles qui ont caractérisé jusqu'à présent le « *Plan de sauvegarde des ressources hydriques d'Europe* ».

## Introduction

### Pourquoi un mémorandum sur la politique européenne de l'eau ?

*L'importance de l'eau. Le « Plan Eau » de 2012. L'ICE sur l'eau. Les nouvelles directives sur les marchés publics. Les élections européennes de mai 2014.*

D'abord, pour l'importance que la politique « européenne » de l'eau revêt pour le devenir de 509 millions d'habitants de l'UE (2013). Tout le monde reconnaît que l'eau est un élément naturel essentiel et insubstituable pour la vie, une ressource « vitale », un bien fondamental. L'ONU a même reconnu par une résolution de son Assemblée Générale approuvée le 28 juillet 2010<sup>2</sup>, 62 ans après la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, que l'accès à l'eau potable et à l'assainissement est un droit humain (donc, universel, indivisible et imprescriptible) *per se*. Or, en Europe aussi, les usages de l'eau, sa gestion en termes d'accessibilité quantitative et qualitative, sa propriété et l'organisation des services hydriques et leurs relations avec les autres domaines de la vie (alimentation, santé, environnement, habitat, justice, solidarité, démocratie, éducation et information, finance...) soulèvent des questions majeures. L'Europe n'échappe pas à des défis considérables. Rappelons que des dizaines de millions de citoyens européens n'ont pas encore accès à une eau potable répondant aux critères de potabilité UE, et ils sont plus nombreux à ne pas bénéficier des services d'assainissement<sup>3</sup>. Par conséquent, lorsqu'une institution comme la Commission européenne propose en novembre 2012, un « Plan de sauvegarde des ressources en eau d'Europe » (« *Blue Print* », ci-après « *Plan Eau* »<sup>4</sup>), dont l'horizon temporel affiché est 2027 mais qui, en réalité, va bien au-delà, tout citoyen a le pouvoir, voire le droit, de s'en mêler et de revendiquer la possibilité de participer à l'évaluation et au processus de décision concernant les propositions de la Commission européenne.

---

<sup>2</sup> A/RES/64/292, « Le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement », 28-07-2010, <http://www.un.org/en/ga/64/resolutions.shtml>, consulté le 2-12-2013.

<sup>3</sup> Des informations sommaires en la matière comprenant l'Europe centrale et orientale peuvent être trouvées dans des rapports de Solidarité Eau Europe (<http://www.right2water.eu/sites/water/files/Constats-%20chiffres.pdf> (1-12-2013)). Notons qu'il soit déplorable que peu d'informations harmonisées existent.

<sup>4</sup> Cfr. Commission européenne, Communication au Conseil des ministres et au Parlement européen portant sur Plan de sauvegarde des ressources hydriques d'Europe, COM (2012) 673, 14 nov. 2012.

Face à une telle importance, on est quelque peu surpris – c’est la deuxième raison – de constater qu’un an après sa publication, le « *Plan Eau* » n’a fait l’objet d’aucun débat public notoire aux plans régional, national et européen. A notre connaissance<sup>5</sup>, à l’exception de la Région de la Vénétie en Italie, qui a réalisé en 2013 trois Auditions Publiques Régionales sur l’Eau, dont la première a été spécialement dédiée au « *Plan Eau* »<sup>6</sup>, aucune autorité publique régionale de l’UE n’a promu des occasions d’analyse et de débats publics en la matière. Au plan national, aucun parlement n’a mis à l’ordre du jour d’une de ses commissions compétentes, l’analyse du Plan européen. Aucun gouvernement non plus ne s’est prononcé jusqu’à présent sur les propositions de la Commission par un document public spécifiquement centré sur le « *Plan Eau* ». Enfin, mis à part les après-midis organisés par l’Intergroupe Eau du Parlement européen<sup>7</sup> qui a traité, sur un plan général, des problématiques figurant au « *Plan Eau* », celui-ci n’a fait l’objet d’aucune importante conférence européenne gouvernementale ni non gouvernementale. Si des débats ont eu lieu, on pense au niveau des fora des grandes organisations européennes agricoles, industrielles, professionnelles et des opérateurs d’eau (distribution et traitement des eaux) et des grandes associations internationales et européennes de l’eau (IWA, IRWA, EWP, EUREAU, APE...), ils n’ont pas été publics mais restreints aux cercles des initiés. L’opinion publique européenne en général a été maintenue dans l’ignorance, et donc dans l’indifférence : les citoyens européens ne connaissent même pas l’existence du « *Plan Eau* », ils n’ont pas été incités à s’y intéresser. Pourtant, leur devenir va être influencé par les choix faits par le « *Plan Eau* ». En revanche, ils ont été martelés, quotidiennement, à propos et surtout hors propos, au sujet du « *spread* », du « *Fiscal Compact* », du rôle de la BCE...

Ce que l’on vient de souligner serait, partiellement, nuancé par le succès de l’Initiative Citoyenne Européenne (ICE) sur le droit à l’eau<sup>8</sup>. En effet, lancée par la Fédération Syndicale Européenne des Services Publics (FSESP), dès 2012, l’ICE « Droit à l’eau » a réussi, première ICE parmi les 9

---

<sup>5</sup> Nous avons visité, à cette fin, plusieurs sites officiels d’informations spécialisées dans le domaine de l’eau.

<sup>6</sup> Voir plus en détail APRA sur le [site de la Région de la Vénétie](#) ou sur le [site de l’IERPE](#).

<sup>7</sup> <http://epwatergroup.eu/> (1-12-2013).

<sup>8</sup> L’[Initiative Citoyenne Européenne](#) (ICE) est un instrument de participation des citoyens aux politiques de l’Union européenne introduit par le Traité de Lisbonne. Grâce à l’ICE, les citoyens qui auraient récolté un million de signatures, au minimum dans 7 pays de l’UE selon des quotas nationaux bien définis, ont le droit de demander à la Commission européenne d’adopter un acte législatif selon les termes et les objectifs définis dans la pétition soumise aux signatures. La Commission a l’obligation de transmettre une proposition au Conseil des ministres et au Parlement précisant les suites à donner à la proposition des citoyens.

mises en route la même année, à récolter plus d'un 1,7 million de signatures de citoyens dans plus de 7 Etats membres de l'UE (minimum requis).

Le succès est important pour la défense du droit humain à l'eau si l'on pense que le « *Plan Eau* » ne mentionne la question du droit à l'eau que dans une seule ligne, vers la fin du document, en parlant de l'engagement – plutôt formel et de routine – de l'UE en faveur de la poursuite des Objectifs 2015 du Millénaire pour le Développement (OMD). On doit s'interroger sur la valeur d'un « *Plan de sauvegarde des eaux d'Europe* » à l'horizon 2027 qui « oublie » délibérément d'inclure la question du droit à l'eau et sa concrétisation parmi les principes inspirateurs et les objectifs du Plan. A l'ère tant proclamée du « développement durable » – considéré comme tel car il relierait en symbiose les aspects environnementaux économiques et sociaux – peut-on encore concevoir et accepter qu'une politique de l'eau, fût-elle dictée principalement par des objectifs « environnementaux » puisse faire l'économie du droit à l'eau ? On verra dans les parties du Mémorandum directement concernées par cette problématique qu'il y a des raisons précises à la base de cet « oubli » que même l'ICE eau de la FSESP ne contribue pas à éliminer. En réalité, la mobilisation citoyenne autour de l'ICE eau a bénéficié d'une poussée considérable, imprévue, en Allemagne suite au différend qui a opposé le pays le plus puissant de l'UE aux propositions de la Commission européenne en matière de concessions dans l'une des deux dernières directives sur les marchés publics<sup>9</sup>. Les communes allemandes ont vu dans la proposition de libéralisation des concessions une atteinte grave à leur autonomie, notamment dans les services de proximité tels que l'eau. Cette opposition, fort médiatisée (TV, radio, journaux) et proche des gens, a fait exploser en Allemagne les signatures pour l'ICE eau qui ont dépassé en quelques jours les 900.000. Même succès en Autriche. Ailleurs, dans les autres pays, France, Italie, Espagne, ce fut plus laborieux et long pour atteindre le minimum de signatures. Pas de quorum au Royaume-Uni... Devant une opposition populaire si forte en Allemagne, la Commission européenne a vite modifié sa proposition et a exclu de la libéralisation les concessions des services hydriques. Aurait-elle fait de même si l'opposition était venue de l'Irlande, de la Roumanie, de la Lettonie, du Portugal, de l'Espagne...? Toujours est-il que cette forte contribution des communes allemandes à l'ICE sur le droit à l'eau a été une bénédiction inattendue, mais bien efficace pour la récolte des signatures.

Il est à espérer que les élections européennes du 22 au 25 mai 2014 inciteront les partis politiques et les candidats à combler le déficit d'intérêt, d'information et d'exposition démocratique concernant les choix politiques

---

<sup>9</sup> Cfr. Commission européenne, Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil sur l'attribution de contrats de concession, COM (2011) 897.

européens dans le domaine de l'eau. C'est la quatrième raison qui a stimulé l'IERPE à prendre l'initiative d'un « Mémoire » soumis à l'attention des membres du Parlement européen, troisième plus grande assemblée d'élus en termes de citoyens représentés, après celles de la Chine et de l'Inde. Selon ses statuts, l'IERPE se doit de contribuer à l'analyse la plus rigoureuse possible des tenants et aboutissants de la politique européenne de l'eau dans un esprit de justice, de partage des connaissances et de promotion des conditions grâce auxquelles les citoyens peuvent participer activement aux débats publics et aux décisions en la matière<sup>10</sup>. La politique européenne de l'eau ne saurait être confiée uniquement aux « compétences » et aux pouvoirs des oligarchies européennes de l'eau comme ce serait clairement le cas si le « *Plan Eau* » de l'exécutif européen devait être accepté en tant que la base politique et juridique du « gouvernement » des eaux d'Europe.

Au fond, ce « Mémoire » constitue avant tout une réaction à une dérive technocratique et à un manquement public de la part des classes dirigeantes européennes, notamment politiques, concernant les conditions d'information et d'implication des citoyens dans l'examen et les processus de décision sur le « *Plan Eau* ». Il est urgent que les dirigeants européens respectent aussi les engagements pris en signant la Convention de Aarhus de 2004 qui stipule que chaque Etat signataire « *garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention* »<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> L'un des objectifs de la campagne européenne initiée en 2009 par l'IERPE sur le thème « L'eau bien commun » a été et demeure « L'eau aux citoyens » où par cette expression, l'IERPE, en coopération avec d'autres organismes et associations, entend réaffirmer le principe que les citoyens doivent exercer un réel pouvoir de participation non seulement aux processus décisionnels, mais aussi à des fonctions de gestion de l'eau (exemple : la gestion des eaux de pluie en milieu urbain). Voir [www.ierpe.eu](http://www.ierpe.eu) et les travaux des EGEB (Etats Généraux de l'Eau à Bruxelles) auxquels l'IERPE a activement participé ([www.egeb-sgwb.be](http://www.egeb-sgwb.be)). A propos des eaux de pluie et de la participation des citoyens à la politique des villes et de l'eau voir : Riccardo Petrella (sous la direction de), Bruxelles, Eau mon amour, Editions Couleurs Livres, Charleroi, 2010.

<sup>11</sup> Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, juin 1998, art. 1 (nous soulignons).

# Première partie

## LA POLITIQUE DE L'EAU JUSQU'EN 2012

### Un bilan qui pose question

#### Chapitre 1

##### De la Directive-Cadre européenne sur l'Eau de 2000 au « *Plan Eau* » de fin 2012

*1. Les deux parcours (environnement et libéralisation des services) à la base de la « DCE-Eau ». 2. Les points clé. 3. Son application dans les Etats membres et report en 2027 de l'objectif du bon état écologique des eaux de l'Europe, prévu pour 2015.*

#### **1. Les deux parcours**

Une politique de l'eau de l'Union européenne est née au cours des années 90' suivant deux parcours distincts mais étroitement liés : celui de la mise en œuvre d'une politique environnementale « commune » au niveau européen, et celui de la création d'un 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 bon état écologique* (qualité de l'eau) à sauvegarder contre les processus de surexploitation de la ressource, de contamination et de pollution (paradigme de la soutenabilité environnementale). 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 (ci-après *DCE-Eau*)<sup>12</sup>, dont l'objectif premier était de parvenir en 2015 à un « bon état » écologique des ressources hydriques dans tous les Etats de l'Union.

---

<sup>12</sup> Cfr. Directive qui établit un cadre pour l'action communautaire en matière d'eau, COM 60 (2000) CE du 23 oct. 2000.

En suivant *le deuxième parcours* – resté jusqu'à présent un parcours plus difficile et sinueux que le premier, comme on l'a vu à propos de la nouvelle directive sur les concessions, l'axe central a été l'approbation en 2006 d'une Directive européenne sur la libéralisation des services<sup>13</sup>, d'ailleurs fort contestée, dont le but était la définition des règles d'organisation du marché unique intégré dans le domaine des services, services publics hydriques inclus, suivant la thèse que le marché européen des services libéralisés allait assurer une gestion efficiente de l'ensemble des services, premier secteur important de l'économie européenne (paradigme de l'efficience).

Au début, en Europe, le « *timing* » des deux parcours a coïncidé plus ou moins. L'année 1992 a été marquée par la tenue du premier Sommet Mondial de la Terre de l'ONU à Rio de Janeiro. A cette occasion la communauté internationale a fait deux pas importants pour notre problématique : l'un positif, l'autre plutôt négatif. D'une part, elle a cherché à concrétiser sur le plan politique mondial l'objectif du « développement durable », selon les principes de durabilité affirmés en 1987 par le « Rapport Brundtland », intitulé « Notre avenir à tous »<sup>14</sup>. D'autre part, elle a adopté le principe des biens naturels comme biens économiques, c'est-à-dire soumis aux règles du marché. Ainsi, pour la première fois dans l'histoire moderne, l'eau a été définie comme essentiellement un « bien économique », donc soumis aux mécanismes marchands utilitaristes de rivalité et d'exclusion<sup>15</sup>. L'année 1992 a été aussi celle de l'adoption du Traité de Maastricht qui a consacré la prédominance de la création du marché européen unique intégré comme repère fondamental de l'intégration européenne.

Six années séparent la *DCE-Eau* et la Directive « services », c'est peu, mais on peut constater le fait suivant. La politique de l'Union dans le domaine de l'eau a pu avancer car il y eut un consensus « politique » entre tous les Etats membres pour considérer l'eau principalement comme une ressource naturelle vitale/bien économique, en ligne avec le paradigme du développement durable basé sur les mécanismes de l'économie de marché.

---

<sup>13</sup> Cfr. Directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur du 12 déc. 2006. C'est la « fameuse » Directive Bolkestein modifiée à plusieurs reprises car de nombreux groupes sociaux, ainsi que divers Etats-membres avaient trouvé inacceptable les conditions sociales conséquentes à la libéralisation des services aux personnes et de proximité fondée sur le principe de la rémunération du pays d'origine.

<sup>14</sup> ONU, Notre avenir à tous, Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU, présidée par Madame Gro Harlem Brundtland, Avril 1987.

<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.

Comme l'on sait, le « développement durable » dans une économie de marché est devenu, après le Sommet de Rio, l'un des paradigmes clé de la conception économique et sociale de l'UE. Ce consensus « politique » (idéologique) n'a cependant pas été suffisant pour trouver le même accord en faveur de la proposition de la Commission européenne de soumettre les services hydriques aux logiques du marché (libéralisation).

Pour ne citer qu'un exemple : la Directive « services » a exclu les services hydriques des obligations du marché unique suite à l'amendement Miller, approuvé à l'unanimité par le Parlement européen en 2006 lors du débat parlementaire en séance plénière sur le Forum Mondial de l'Eau à Mexico<sup>16</sup>. Cette exclusion a été à nouveau imposée à la Commission européenne, comme signalé en octobre 2013, lors de l'approbation de la nouvelle directive sur les concessions. En réalité, la Commission pense (et cela en syntonie avec la plupart des Etats membres) qu'il faut libéraliser tous les services publics, mais la pression de l'opinion publique l'a obligée, par deux fois, à remettre la réalisation de cet objectif à des moments plus propices.

C'est dire que la convergence/différenciation entre les deux âmes fondatrices de la politique de l'eau en Europe demeure un processus formellement ouvert, même si la balance, comme nous le verrons en analysant dans les détails « la construction politique » et les propositions du « *Plan Eau* », penche plutôt en faveur de la convergence autour du paradigme du développement durable selon les principes de l'économie de marché.

Au fait, que ce soit dans l'un ou l'autre des deux parcours, les institutions européennes ont évolué, par rapport aux plans initiaux de l'intégration européenne des années 60', vers une configuration politico-institutionnelle dite « Union » fondée principalement sur un marché unique et une monnaie unique (à géométrie territoriale variable d'après le nombre d'États de l'Union qui y adhèrent). On ne parle plus de « Communauté européenne » ni de « politiques communes ». La « *DCE-Eau* » parle dans son titre de « politique communautaire » dans le domaine de l'eau. Le concept de « politique communautaire » n'apparaît pas dans le « *Plan Eau* » car la fameuse « méthode communautaire » qui était à la base du fonctionnement et des « progrès » de la Communauté européenne n'a plus eu droit de cité. Elle aussi a été remplacée par la « méthode de coordination » (des politiques

---

<sup>16</sup> Rapport sur la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Stratégie pour le marché intérieur : Priorités 2003-2006 [COM(2003) 238 – C5-0379/2003 – 2003/2149(INI)] – Commission juridique et du marché intérieur, Rapporteur : Bill Miller, (A5-0116/2004).

et des intérêts « nationaux »). L'Europe 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 tendance à se replier sur les éléments de nature économique et juridico-économique (coûts, avantages, opportunités, croissance, concurrence, organisation des marchés, compétitivité, financements...) en « cohérence » avec les principes et les instruments fondateurs de l'Union actuelle, le marché unique et la monnaie unique. Ce faisant, l'Union a donné le pouvoir de définir la légitimité des mesures politiques proposées et mises en œuvre aux mécanismes du marché unique et aux logiques des politiques monétaires et financières, dont la responsabilité et la maîtrise ont été, par ailleurs, déléguées par l'Union (Traité de Maastricht, d'Amsterdam et de Lisbonne) à une institution externe aux institutions de l'UE, à savoir la Banque Centrale Européenne, politiquement indépendante de l'UE.

Ainsi, l'adjectif « commune » (tout comme celui de « communautaire ») a quasiment disparu du vocabulaire de l'Union européenne pour laisser la place au concept de politique définie et gérée sur base d'accords de partenariat sur des projets « partagés » par et entre plusieurs « porteurs d'intérêts » (*stakeholders*). L'Union européenne a modifié la nature même des décisions européennes pour les aligner de plus en plus avec celle des traités internationaux, intergouvernementaux. Il y a une nouveauté : 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. On reviendra à ce sujet à divers titres dans les Chapitres suivants.

## **2. Les points clés de la « DCE-Eau »**

Parmi les « points clés » de la « DCE- Eau », on peut mentionner :

- la fixation d'un objectif opérationnel politique précis : atteindre le bon état écologique des eaux d'Europe en 2015 ;
- la réunification et intégration dans un seul cadre normatif et d'orientation de plusieurs directives sectorielles dans le domaine de l'eau adoptées au cours des années précédentes, ce qui en a fait le

texte fondamental de référence pour les questions de l'eau dans tous les Etats membres ;

- l'obligation (arts 1 et 3) d'adopter le bassin hydrographique en tant qu'unité de base des plans de gestion des ressources hydriques de chaque Etat selon le modèle GIRE (Gestion Intégrée des Ressources en Eau) décrit dans les documents annexes à la Directive. Le modèle GIRE a été élaboré par la Banque Mondiale et « imposé » à travers le monde à partir de 1993. Les bassins étaient à définir par les Etats en 2004 au plus tard ;
- l'introduction, par l'article 9 de la Directive, du concept du prix de l'eau considéré constituer l'instrument majeur pour une gestion efficiente de l'eau, apte à garantir la réalisation de l'objectif du bon état écologique de l'eau au sein de l'UE. Le prix de l'eau, d'après l'article 9, doit se baser sur le principe de la récupération des coûts totaux du service hydrique, y compris la rémunération du capital (à savoir le profit), et les principes corollaires « *qui consomme, paie* » et « *qui pollue, paie* ». La DCE-Eau ayant été approuvée par le Conseil des Ministres de l'UE et le Parlement européen, après avis favorable du Conseil Economique et Social Européen et du Comité européen des Régions, le prix de l'eau est le repère économique « constitutif » de la politique de l'Union européenne dans le secteur de l'eau ;
- l'obligation pour tous les Etats membres de transmettre à la Commission européenne au plus tard en 2009 les « Plans nationaux de gestion des eaux par bassins hydrographiques » afin d'en faire une évaluation coordonnée et de « mesurer » l'état d'application de la Directive au niveau de chaque pays. La Directive a aussi établi que la mise en œuvre des plans de gestion devait être réalisée avant 2012 ;
- l'engagement de la part des Etats membres d'informer et consulter le public afin de promouvoir leur participation à l'application de la Directive (art. 14). Selon les déclarations officielles de la Commission européenne, le second grand objectif de la DCE-Eau est de promouvoir *la participation du public*. La formule utilisée ces dernières années 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>.

L'idée de la conception et mise en œuvre au plan européen d'un processus permettant de piloter la gestion des « ressources » en eau dans

---

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/info/intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/info/intro_en.htm)

une optique économique conforme aux impératifs du marché unique intérieur est à la base de la « philosophie » inspiratrice de la Directive. Dans ce cadre, la fixation du prix de l'eau à payer par le consommateur est une condition essentielle de cohérence interne aux choix effectués. *Formellement*, la « DCE-Eau » respecte les compétences primaires des Etats membres en matière de définition du régime (propriété et gestion) de l'eau ainsi que de la nature (publique, privée, mixte, coopérative...) des services hydriques. On applique ainsi le principe de la « neutralité » de l'UE concernant les choix politiques à ces sujets. Les Etats restent maîtres. Cependant, la Directive affirme que l'eau est une marchandise, même si elle n'est pas comme les autres (Préambule), et établit que la gestion des ressources en eau, pour être efficiente, comporte l'obligation de la part des utilisateurs/consommateurs de l'eau de payer un prix en fonction de la consommation. *De facto*, la Directive a opté en faveur de la marchandisation de l'eau et des services hydriques opérant une rupture radicale avec la conception de l'eau en tant qu'élément naturel, bien collectif social, patrimoine sacré de la vie, à l'accès vital duquel personne ne peut être exclu ni soumis à des conditions de paiement.

### ***3. L'application de la Directive dans les Etats membres et le report en 2027 de l'objectif du bon état écologique des eaux de l'Europe, prévu pour 2015***

Les activités de monitoring, suivi et évaluation de l'application de la Directive par la Commission européenne ont été permanentes et nombreuses entre 2000 et 2012. A plusieurs reprises la Commission est aussi intervenue pour « rappeler à l'ordre » les Etats qui n'ont pas respecté les dispositions européennes. S'il y a eu plusieurs menaces de sanctions, aucun Etat ni opérateur public ou privé n'a été condamné au paiement d'amendes significatives en raison de la « DCE-Eau ».

Parmi les sources d'évaluation les plus importantes citons :

- les travaux à la base de la Communication de la Commission sur la stratégie 2007 concernant la pénurie et la sécheresse<sup>18</sup>. Dans cette communication, l'exécutif européen souligne les manquements structurels dans divers Etats membres en matière de protection et de gestion du sol et insiste sur la fragilisation croissante du territoire européen face également aux aggravations de la situation de l'eau dues au changement climatique (inondations et pénurie). Cette

---

<sup>18</sup> Communication "[Addressing the challenge of water scarcity and droughts](#)", COM (2007) 414.

fragilité revient dans un autre document important de la Commission sur « Changement climatique. Durabilité et adoucissement »<sup>19</sup> ;

- l'analyse des rapports sur les Plans nationaux des bassins hydrographiques<sup>20</sup> ;
- les rapports de l'Agence Européenne de l'Environnement (AEE) remis aux autorités de l'UE entre 2010 et 2012 ;
- l'exercice conduit par les services de la Commission dans le domaine de l'eau appelé « *Fitness Check* »<sup>21</sup> visant à identifier les obstacles de nature administrative, politique, financière qui empêchent ou rendent difficile la réalisation correcte des dispositions de la Directive. Le jargon « politique » utilisé à ce propos, d'inspiration anglo-saxonne, est plutôt « original » : les responsables européens ont estimé que les réglementations nationales et européennes rendent « obèses » les acteurs et opérateurs en les empêchant d'agir de manière efficace, rapide, innovante. Dès lors, il est bon de les soumettre à une cure d'amaigrissement et de fitness pour qu'ils deviennent plus souples, plus légers afin qu'ils puissent mieux courir dans la course compétitive aux marchés européens des services hydriques et faire face aux mutations technologiques imposées par le changement climatique.

A la lumière de ce vaste capital d'analyses, de données et de connaissance, la Commission européenne a tiré, dans un langage très « politiquement correct » par rapport à ses propres options, une évaluation globalement positive. Sur deux points majeurs, cependant, elle n'a pas pu éviter, dans le premier Chapitre du « *Plan Eau* », de tirer la sonnette d'alarme. *Primo*, affirme-t-elle, « *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* ». L'Europe est encore à la moitié du parcours. *Secundo* : les risques de permanence, voire de renforcement, des facteurs structurels de vulnérabilité et de fragilité des eaux d'Europe restent considérables. Le « *Plan Eau* » considère 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* »<sup>22</sup>. Pour la

---

<sup>19</sup> White paper - Adapting to climate change : towards a European framework for action, COM/2009/0147.

<sup>20</sup> Rapport COM (2012) 670 de la Commission au sur la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE). Plans de gestion des bassins hydrographiques.

<sup>21</sup> The Fitness Check of EU Freshwater Policy (Staff Working Document) - [SWD\(2012\) 393](#) as of 14 nov. 2012.

<sup>22</sup> European Environment Agency, Water Resources, quantity and flows. 2010 Assessment, 2010 ; EEA, European waters - current status and future challenges - a synthesis, 2012.

Commission, l'enjeu central du devenir des eaux d'Europe reste la vulnérabilité des ressources hydriques face aux effets prévisibles du changement climatique, et leur raréfaction croissante. L'eau deviendrait encore davantage une ressource rare, insuffisante. Parmi les principales causes de l'échec de la réalisation de l'objectif 2015, le « *Plan Eau* » inclut :

- ⤴ l'état insuffisant et inadapté des connaissances en matière des ressources hydriques, des flux hydriques, des bilans hydriques, des différents éléments en interaction dans toutes les phases du cycle long de l'eau. Ce qui justifie, selon la Commission, l'importance à donner à la recherche et à l'innovation technologique, et à l'amélioration du lien entre science et décideurs ;
- ⤴ le faible soutien de la part des gouvernements des Etats membres à la mise en œuvre de la Directive en termes 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 ». Par cela, la Commission met le doigt sur l'absence ou la faiblesse de la volonté d'agir sur les facteurs structurels de la fragilisation des écosystèmes aquatiques ou sur l'inefficacité des mesures prises ;
- ⤴ l'application insuffisante des instruments économiques dans les plans et dans la pratique de gestion, c'est-à-dire des principes cités dans l'article 9 sur le prix de l'eau (« récupération totale des coûts de production », « qui consomme, paie », « qui pollue, paie ») ;
- ⤴ le niveau insatisfaisant de l'implication des « porteurs d'intérêts » (*stakeholders*) dans la « gestion » de l'eau.

On comprend que la Commission explique l'échec de l'objectif en attribuant la cause à la non-application (au non-respect) des principes et des dispositions de la Directive de la part et dans les Etats membres. Peut-être, aurait-elle pu et dû aussi s'interroger sur le fait de savoir si certaines lacunes de fond de la Directive et certaines pistes proposées par elle ne devaient pas également figurer parmi les causes. Concernant les lacunes, nous pensons, par exemple, au fait que la Directive a exclu de traiter l'eau comme un bien commun public et a délibérément évité de faire référence au droit humain de centaines de millions d'Européen(ne)s.

Etant donné que le « *Plan Eau* » reprend à son compte tous les principes et les propositions de la « *DCE-Eau* », en les renforçant en termes de pouvoirs régulateurs et de sanctions, on reviendra sur la pertinence des

explications ci-dessus lorsqu'on analysera les choix et les propositions du « *Plan eau* ».

A ce stade, il est important de souligner la proposition de la Commission découlant du bilan : remettre à 2027 l'objectif de la réalisation du bon état écologique des eaux d'Europe.

Encore 15 ans, donc. Et ce n'est pas certain que l'on y parviendra. En effet, si les responsables de la Commission avaient raison de dire aux citoyens européens qu'il est inévitable qu'en 2030 l'eau sera encore plus rare et insuffisante, *comment peut-elle parler de bon état écologique des eaux si elles vont manquer ?* Manquer pour qui et pour quels usages ? Qui va décider des priorités et des conditions de l'accès à l'eau en cas de raréfaction ? Le prix de l'eau ou le droit à l'eau ? Le commerce de l'eau ou le partage agréé entre communautés ? Les usages plus rentables sur le plan financier ou les usages les plus justes sur le plan de la soutenabilité sociale, environnementale et économique-financière ?

Accepter l'inévitabilité du scénario de la raréfaction croissante de l'eau signifie admettre que des territoires entiers seront confrontés à des situations de pénurie hydrique et ne pourront pas faire face aux nécessités d'eau (liées au droit humain à l'eau potable et pour la vie). En outre, au cas où l'on pourrait faire recours à une augmentation de l'offre d'eau et réduire ainsi le stress hydrique grâce à « *l'eau technologique* » (l'eau dessalée, l'eau potable ou bonne pour usages humains à partir du recyclage des eaux usées...) <sup>23</sup> – d'où l'importance de l'innovation technologique – cette offre d'eau ira à qui, à quels usages, dans quelles régions ? A l'heure actuelle, la « *DCE-Eau* » et le « *Plan Eau* » suggèrent qu'elle ira là où son usage permettra de payer le prix de l'eau apte à couvrir tous les coûts, et notamment les coûts des innovations technologiques et gestionnaires.

Dans ce « cadre », le rôle des citoyens devient assez secondaire par rapport au rôle déterminant attribué au prix de l'eau. Le deuxième objectif principal de la Directive (« *Getting Citizens Involved* ») ne serait plus au centre des préoccupations de l'UE. « *Getting Europe's Waters Cleaner* » aura capturé les priorités de l'exécutif européen. Doit-on conclure au paradoxe que la politique de l'eau européenne sera considérée bonne si elle réussit à atteindre un bon état écologique des eaux d'Europe même si

- ces eaux rares satisferont principalement les « besoins » des groupes sociaux, des ménages et des entreprises capables de payer un prix de

---

<sup>23</sup> Riccardo Petrella, « *Vers l'eau technologique ?* », Les Blogs du Diplo - Le Monde Diplomatique, 6 avr. 2011, <http://blog.mondediplo.net/2011-04-02-Mobilisations-citoyennes-pour-l-eau-la-nouvelle> (nov. 2013).

- l'eau promis à devenir, selon les politiques actuelles, de plus en plus élevé et cher, dans les villes et les territoires les plus dotés en ressources financières et en ressources technologiques (« capital humain » et « capital infrastructurel immatériel »), et même si
- les citoyens et les communautés auront peu voix au chapitre et, en tout cas, uniquement en fonction de la « puissance » de négociation et d'influence de leurs « porteurs d'intérêts » ?

On touche au cœur de la question.

## **Chapitre 2**

**La situation de l'eau en Europe. La politique de l'eau n'est pas seulement une question d'environnement et de marché des services hydriques.**

- 1. Disponibilité et accès. Relations entre accès et inégalités sociales.*
- 2. Les usages de l'eau. Empreinte hydrique. Empreinte écologique. Eau virtuelle. Coca-colisation et pétrolisation de l'eau. Mystifications et enjeux.*

Les lacunes existant en matière de connaissances et d'informations statistiques disponibles sur une base comparative européenne dans le domaine de l'eau ne permettent pas de dessiner un tableau « européen » fiable sur la situation de l'eau du point de vue de son accès, ses usages, sa qualité, les coûts et les modalités de leur couverture financière. Les définitions varient souvent de pays à pays, les données qui comptent restent nationales voire même locales. Les comparaisons européennes sont fragiles surtout en ce qui concerne les séries temporelles. Celles qui existent permettent au mieux de se « faire une idée », d'émettre des hypothèses sur certaines « tendances ». Ceci dit, les problèmes, les enjeux et les intérêts en jeu sont saisissables et constituent des « matériaux » suffisants pour définir des agendas pour l'eau et les priorités d'action.

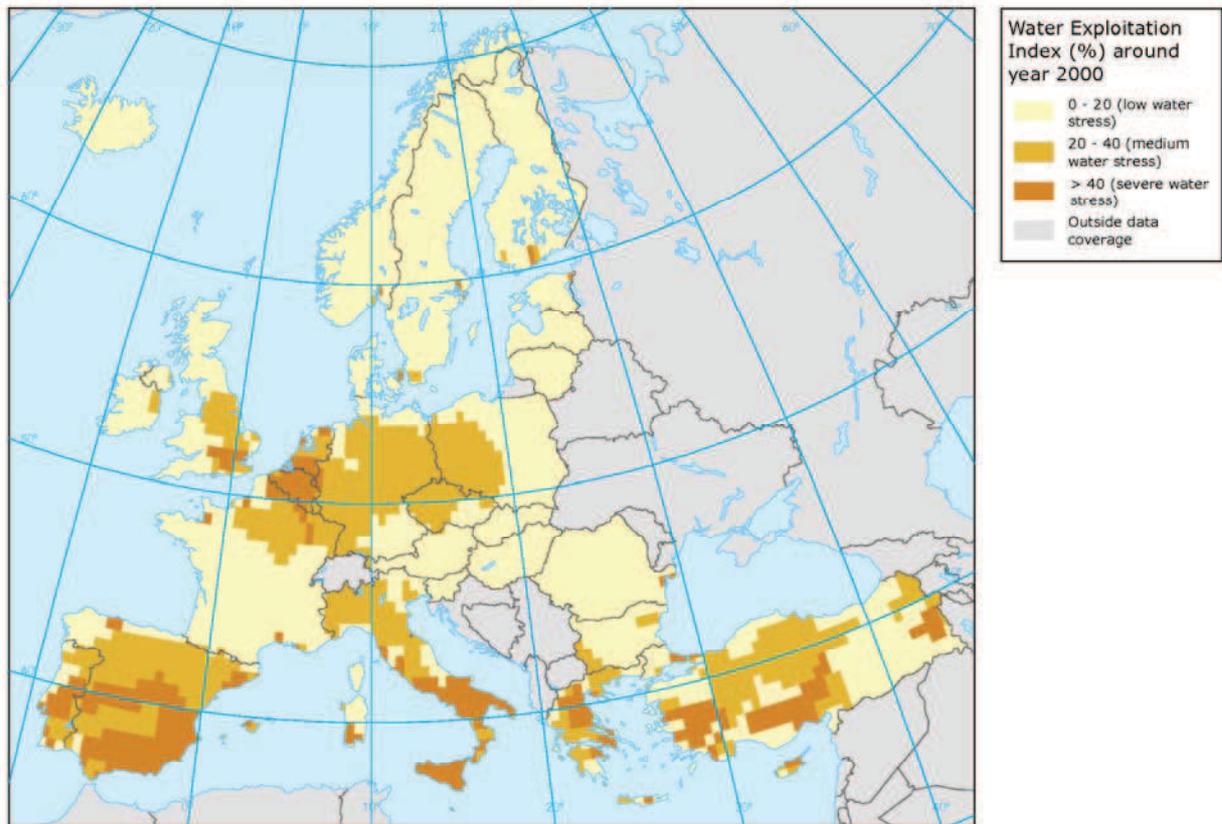
## **1. Disponibilité et accès. Relations entre accès et inégalités sociales.**

On peut connaître les zones riches ou pauvres en eau (estimations du « capital hydrique » disponible), mais on connaît moins bien leurs bilans hydriques (les flux). Etant donné que l'eau est *une ressource naturelle renouvelable*, le plus important c'est de savoir si les prélèvements annuels sont plus importants que le renouvellement de la ressource.

Selon les services de la Commission, la concurrence pour l'accès à l'eau constitue un risque croissant pour l'économie ainsi que pour les communautés et les écosystèmes dont elles dépendent. Si le changement climatique continue de faire augmenter la moyenne des températures en Europe, l'eau deviendra de plus en plus rare dans de nombreuses régions. Précisons que raréfaction ne signifie pas diminution des ressources hydriques disponibles. On parle de « rareté de la ressource en eau » lorsque les « besoins » en eau sont supérieurs aux ressources hydriques exploitables. Ainsi, si les disponibilités d'un pays sont inférieures à 1000 m<sup>3</sup> d'eau par an par habitant tous usages confondus, le pays est considéré se trouver en état de *stress hydrique*. Au-dessous de 500 m<sup>3</sup>, on parle de *pénurie*.

L'Agence européenne de l'environnement a essayé de mesurer le stress hydrique en Europe à partir du critère des prélèvements d'eau annuels par rapport aux ressources disponibles – indice d'exploitation d'eau (voir Figure 1).

**Figure 1. Stress hydrique en Europe  
(en 2000)**



*Source : Agence européenne pour l'environnement,  
Current water stress in European river basins (year 2000)*

*NB. L'indice d'exploitation de l'eau, reflète les pressions exercées sur les ressources en eau douce. Supérieur à 20%, l'indice montre qu'une ressource en eau est sous pression, alors qu'au-delà de 40%, il illustre une situation de stress hydrique critique ainsi qu'une utilisation clairement non durable des ressources en eau.*

*La Bulgarie, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, Chypre et Malte exploitent aujourd'hui plus de 20 % de leurs ressources à long terme par an, et Chypre, qui a connu une période de grande sécheresse, a utilisé bien plus de 40 % de ses ressources renouvelables.*

*Notons également que les données disponibles sont fort datées : elles remontent aux années 90' dans certains pays.*

Aucune région de l'Union européenne ne se trouve, cependant, dans un état de pénurie comme c'est le cas, pas loin de nous, dans certaines zones de la Jordanie, de la Palestine et d'Israël...

Connaître les disponibilités d'eau est important. Les informations sur l'accès effectif à l'eau de qualité (notamment potable, d'après les critères de l'UE) le sont davantage. A cet égard, on retrouve les lignes de division fixées par les inégalités socio-économiques entre l'Ouest et l'Est de l'Europe, d'une part, et le Nord-Centre et le Sud de l'Europe, d'autre part. Ces divisions territoriales ne sont pas dues nécessairement à la disponibilité de la ressource, mais aux inégalités existant entre les habitants en termes de possibilités matérielles (socio-économiques) d'accès. Les personnes qui en 2012 en Europe n'ont pas encore un accès adéquat à l'eau potable, de manière permanente et régulière, dans la quantité et qualité suffisantes pour une vie décente, sont concentrées quasi entièrement à l'Est et au Sud de l'Europe, où vivent les populations ayant les niveaux de revenu disponible les plus bas de l'UE, exception faite des populations pauvres des zones urbaines dégradées ou en dégradation rapide existantes aussi à l'Ouest et au Nord-Centre de l'Europe.

D'où l'importance du rapport entre accès à l'eau potable et la « pauvreté ».

On estime entre 80 et 100 millions les personnes de l'UE qui se trouvent en état de pauvreté et vivent dans des conditions de logement et d'hygiène inadéquates. Pour la majorité de ces « pauvres » (nous préférons utiliser le terme « *appauvris* »<sup>24</sup>), dont font partie un nombre important de paysans et de petits agriculteurs et artisans, non seulement l'accès qualitatif à l'eau n'est pas garanti mais ces dix dernières années, la crise s'imposant aux appauvris avec davantage de force, l'accès quantitatif devient aussi un problème socialement grave car ils n'arrivent plus à payer la facture d'eau. Or, si les institutions d'assistance sociale n'interviennent pas, l'une des manières « légales » d'y faire face est de diminuer l'usage de l'eau, entre autres pour l'hygiène.

On ne connaît pas avec précision le nombre de personnes de l'UE vivant dans des logements sans accès à une eau potable salubre. Les données sont encore plus rares et disparates concernant l'assainissement. Certaines études (UNECE, OCDE/Eurostat)<sup>25</sup> estiment que 40% de la population européenne n'auraient pas d'accès à un assainissement de qualité.

Il est regrettable qu'aucun des documents d'évaluation sur la base desquels le « Plan Eau » a été construit ne parle jamais des millions d'Européens sans véritable accès à l'eau. Il en va de même pour le « Plan Eau ». Apparemment, pour les responsables européens, le fait ne constitue

---

<sup>24</sup> Cfr. Initiative « Déclarons illégale la pauvreté », [www.banningpoverty.org](http://www.banningpoverty.org).

<sup>25</sup> Cfr. Solidarité Eau Europe, Les financements solidaires pour l'eau et l'assainissement. Des constats, des chiffres, des commentaires, 2013.

pas un problème pour la politique de l'eau. Il serait plutôt un problème à résoudre pour la politique sociale ! Ces responsables ont mobilisé pendant des mois des énergies considérables de temps et d'argent pur mesurer « l'obésité » des acteurs et des opérateurs de l'eau qui serait créée par les régulations politiques « bureaucratiques », mais ils sont à ce jour incapables de fournir des chiffres claires et fiables sur les personnes auxquelles le droit à l'eau potable reste nié en Europe.

Il est indispensable et urgent que les connaissances en matière d'accès à l'eau et l'assainissement en Europe soient adéquates, suffisantes et comparables. Elles sont aussi importantes et nécessaires que celles sur l'état physico-chimique des ressources hydriques.

Nous croyons que le Parlement européen devrait procéder à la rédaction d'un rapport d'initiative sur le non accès à l'eau pour des millions de personnes au sein de l'UE. Comme on le verra au Chapitre 3, la Commission a dépensé en 10 ans plus de 10 millions d'euros pour financer les recherches visant à améliorer les techniques de calcul de la valeur monétaire de l'eau. Il serait temps qu'elle dépense quelques millions pour une enquête européenne sur « *appauvrissement et accès à l'eau en Europe* » (étendue aussi à la Turquie, à la Biélorussie et à l'Ukraine).

## ***2. Les usages de l'eau. Empreinte hydrique. Empreinte écologique. Eau virtuelle. Coca-colisation et pétrolisation de l'eau. Mystifications et enjeux***

Normalement, par « *usages de l'eau* », on entend quatre catégories d'usages : usages domestiques et publics (dans ce cas, on fait référence surtout à l'eau potable), usages agricoles (irrigation, essentiellement), usages industriels (pour toutes les activités économiques, les loisirs y compris, hors agriculture et énergie), et usages énergétiques (essentiellement production d'énergie hydroélectrique et refroidissement des centrales énergétiques, notamment nucléaires). Cette distinction assez claire dans la formulation, ne se traduit pas aussi clairement dans les statistiques, la distinction entre usages industriels et usages énergétiques n'est pas appliquée partout au sein de l'UE, les deuxièmes étant souvent inclus dans les premiers.

Quelques éléments, néanmoins, émergent des données disponibles aux plans national et européen :

- A eux seuls, l'usage agricole (irrigation) et l'usage pour l'énergie représentent, en moyenne européenne, un peu moins de 70% des

usages. Les données du « *Plan Eau* » sont claires : « 44% de l'extraction des eaux est destinée en Europe à l'eau de refroidissement dans la production énergétique, 24% de l'eau est destinée à l'agriculture »<sup>26</sup>. L'usage agricole est majoritairement prédominant dans l'Europe du Sud et de la Méditerranée (Malte, Chypre, Grèce, Turquie, Italie, Espagne, et Portugal). En Espagne et en Turquie, par exemple, il représente plus de 80% des prélèvements totaux d'eau.

- Les usages industriels viennent en première position dans le Nord de l'Europe (Islande, Finlande, Norvège et Suède).
- Les usages énergétiques sont en tête des prélèvements en Europe centrale occidentale (Autriche, Belgique, Danemark, Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni et France). En France, ils atteignent 44% des prélèvements totaux, ce qui peut paraître excessif vu la puissance agricole du pays. En Belgique, ils avoisinent 41%.
- Les usages domestiques dépassent rarement (uniquement dans les pays du Nord de l'Europe) les 20% des prélèvements (voir Figure 2). Pourtant, 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 et 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.
- En fait, 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.

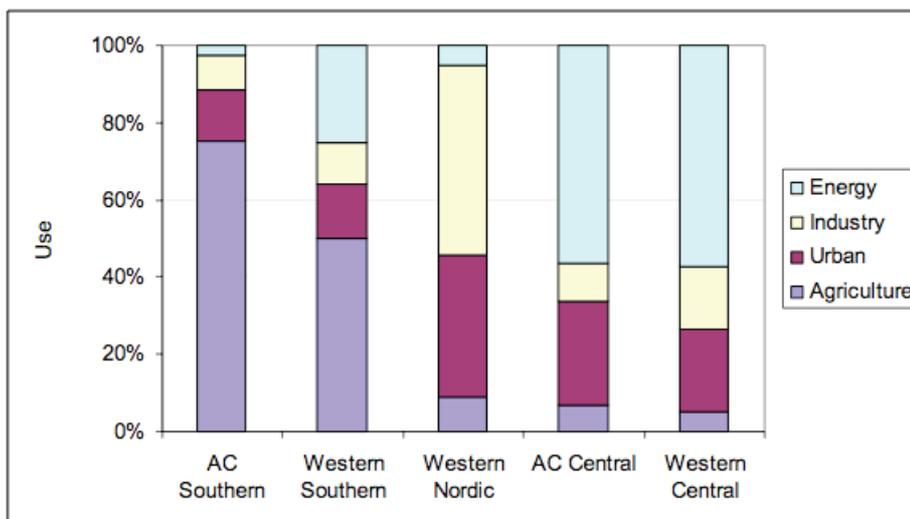
Depuis des années, le slogan des grands groupes agro-industriels à la recherche d'une agriculture moins dévoreuse d'eau est « *More crop per water drop* » (« plus de céréales par goutte d'eau »). Augmenter la productivité hydrique en agriculture est certainement un objectif prioritaire et urgent, lorsqu'on sait qu'en appliquant le mode d'irrigation par pulvérisation (propre à la grande agriculture intensive industrielle) les pertes

---

<sup>26</sup> Plan de sauvegarde des ressources hydriques d'Europe, o.c., p. 13.

d'eau par évapotranspiration atteignent 40% de l'eau prélevée, une quantité considérablement plus élevée que celle représentée par les pertes des réseaux de distribution d'eau potable (en moyenne, au sein de l'UE, autour de 30%).

**Figure 2. Les usages de l'eau en Europe**  
(Les données de ce graphique datent un peu (autour de 2003).)



Notes:

Southern accession countries (AC): Malta, Cyprus, Turkey.

Western southern: France, Greece, Italy, Portugal, Spain.

Nordic: Iceland, Finland, Norway, Sweden.

Central accession countries (AC): Bulgaria, Czech Rep., Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Slovak Rep., Slovenia.

Western Central: Austria, Belgium, Denmark, Germany, Netherlands, UK.

Source: Eurostat, New Cronos database

*Réduire considérablement, voire éliminer, la pollution des eaux et la dégradation du sol à cause de l'intensité chimique et énergétique de la production agricole nous paraît encore plus prioritaire et urgent, car ce qui est en jeu concerne la qualité des eaux. La raréfaction croissante de l'eau pose problème principalement en raison du fait que la raréfaction concerne surtout l'eau qualitativement bonne pour usages humains.*

Certes, la qualité des eaux s'est améliorée dans certaines régions, grâce surtout aux analyses et aux contrôles plus soignés et étendus et aux mesures préventives. Mais, dans d'autres régions et pays, l'état de la contamination des eaux de surface et des eaux souterraines reste

globalement<sup>27</sup> inquiétant. En Italie, par exemple, en ce qui concerne les eaux de surface, les analyses effectuées en 2010 sur 1.297 points d'échantillonnage ont révélé l'existence de résidus dans 55,1% des points. En ce qui concerne les eaux souterraines, 28% des 2.324 points échantillonnés étaient contaminés par des pesticides. En général, environ 50% des eaux étaient contaminé par des pesticides. Sur les 549 stations de monitoring analysées en 2010, seuls 52% ont atteint le « bon état », 35% sont proches d'un état « suffisant », le reste se trouve dans un état « mauvais »<sup>28</sup>. Le risque d'érosion reste aussi préoccupant : 30% des terres agricoles sont classés parmi les terres à risque d'érosion hydrique !

Ce qui est étonnant et inacceptable à cet égard, c'est le fait que, malgré les nombreuses directives européennes en la matière, les proclamations/engagements des entreprises agro-industrielles et les plans des gouvernements, les Européens ne soient parvenus qu'à atteindre 43% uniquement du bon état physico-chimique des terres de l'Union. Le nouveau Parlement européen qui sortira des élections de 2014 devrait faire de l'assainissement réel du sol l'une des cinq priorités absolues de sa législature sans attendre 2027 comme proposé par le « *Plan Eau* ». Le jeu en vaut la chandelle si l'on pense à l'impact que les usages agricoles, de pair avec les autres usages industriels, mais aussi domestiques, ont sur « le poids » de « *l'empreinte hydrique* » sur les ressources naturelles et, sur un plan plus général, sur « *l'empreinte écologique* ».

Comme l'on sait, par empreinte hydrique (EH) d'un produit, d'un service, d'une activité humaine en général, on entend la quantité (et qualité) d'eau nécessaire pour sa conception en amont jusqu'à sa « consommation » et traitement/recyclage<sup>29</sup>. La Figure 3 montre que dans tous les pays de l'UE les usages agricoles sont marqués par l'empreinte hydrique la plus lourde. L'EH liée aux usages industriels est relativement forte en Belgique, Lettonie, Suisse, Autriche...

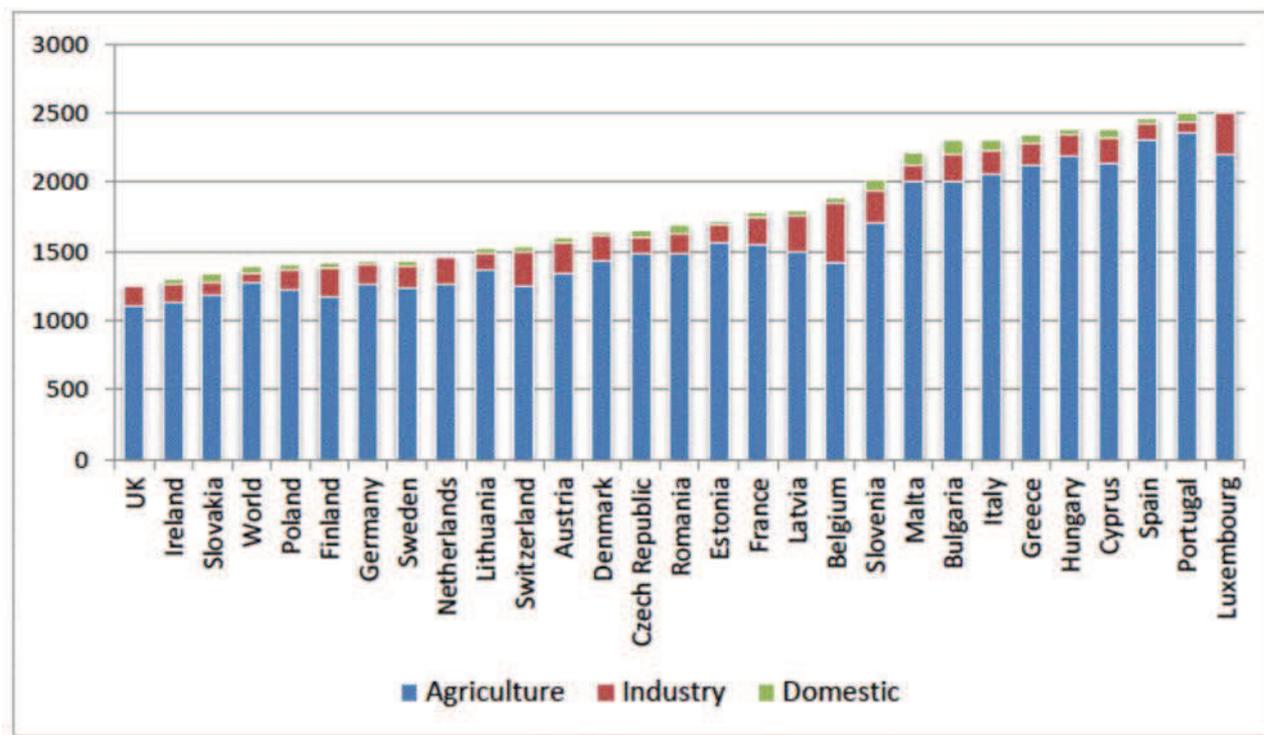
---

<sup>27</sup> Signalons que les chiffres relatifs aux pertes des réseaux de distribution d'eau potable se réfèrent au volume d'eau non facturé par rapport au volume entré dans le réseau et non pas les pertes exclusivement physiques, « naturelles ».

<sup>28</sup> Cfr. ISPRA, *Rapporto nazionale pesticidi nelle acque*, 2013.

<sup>29</sup> Pour une analyse récente et détaillée de l'empreinte hydrique, voyez D. Zimmer, L'empreinte eau, Editions Charles Leopold Mayer, 2013.

**Figure 3. L’empreinte hydrique de consommation par catégorie d’usages de l’eau dans tous les pays de l’UE et dans le monde (moyenne m<sup>3</sup>/an/pers)**



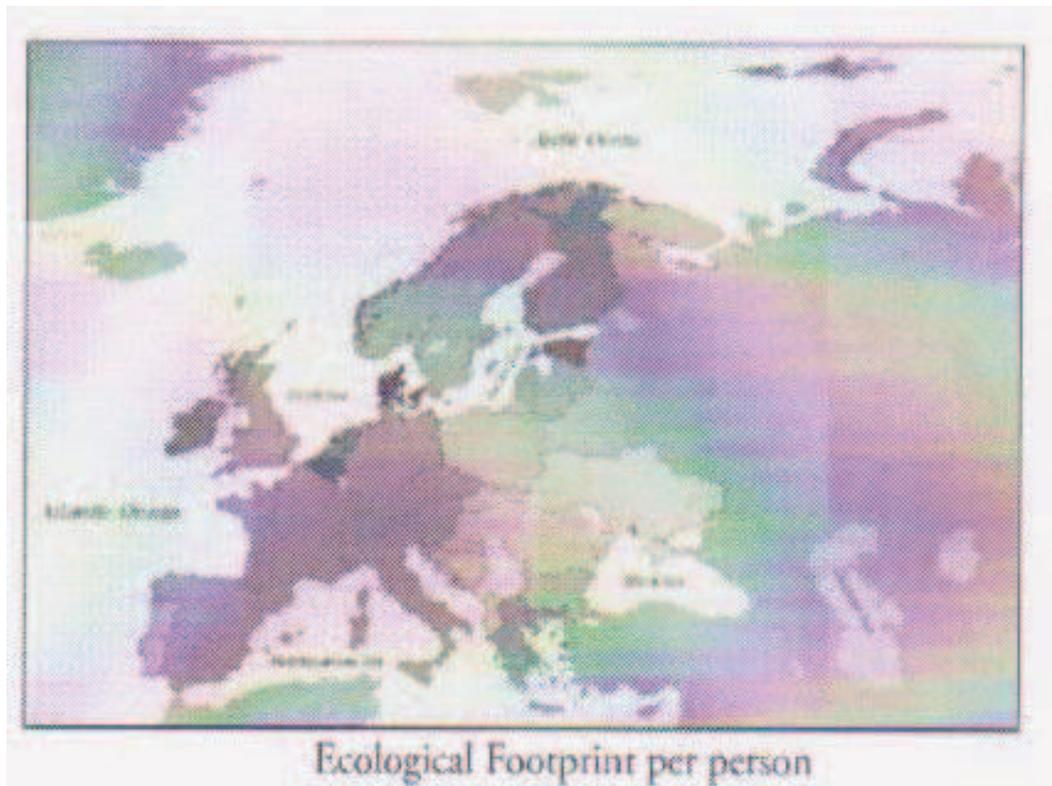
Source : A.E. Ercin, M.M. Mekonnen et A.Y. Hoekstra, *The water footprint of France*, UNESCO-IHE, march 2012, p. 31.

L’empreinte écologique (EE) mesure la « consommation » de la surface biologiquement productive de terre et de mer nécessaire pour *régénérer* les ressources utilisées par une population humaine et pour *absorber* les déchets produits. L’EE est ainsi l’indicateur de la consommation des ressources naturelles par rapport à la capacité de la Planète de les renouveler, l’eau étant une ressource renouvelable par définition. Introduit au milieu des années 90<sup>30</sup>, le concept d’EE a été peaufiné et amélioré. Malgré les limites qui demeurent, il est un outil en aide des politiques de développement durable car il permet de mesurer le décalage existant entre usage/consommation des ressources naturelles et la bio-capacité de la Terre de « supporter » la permanence du décalage. Ce décalage définit le « *déficit écologique* » d’une région d’un pays, d’un continent, du monde.

<sup>30</sup> *Ecological footprint Atlas 2010*, Global Footprint network.

La Figure 4 présente la situation de l’empreinte écologique en Europe et dans d’autres pays de la Planète.

**Figure 4. L’empreinte écologique. Europe 2007**



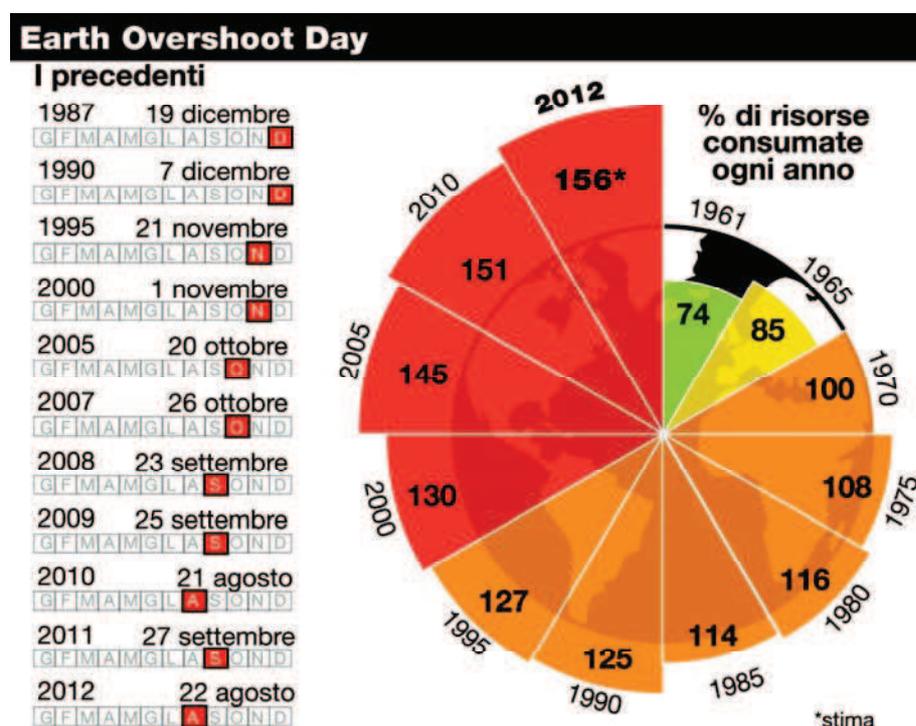
Source : *Ecological Footprint Atlas 2010 - Global Footprint Network*

A la lumière des données fournies dans Europe 2007. GDP and Ecological Footprint WWF<sup>31</sup>, tirées de l' *Ecological Footprint Atlas 2010*, les Européens ne doivent pas être très fiers. La richesse atteinte par les 28 États de l'UE et leur « croissance » économique ont engendré en 2007 une EE de 4.55 *gha* (*global hectares per person*), bien supérieure à celle de 2.70 au niveau mondial. La majorité des pays européens est caractérisée par un « déficit écologique » important. Seuls les pays du Nord-est (Suède, Finlande, Estonie, Lettonie) disposent encore d'une bonne réserve écologique. Un déficit de 3 *gha* est considéré préoccupant : c'est le cas de l'Italie, des Pays-Bas, de l'Espagne, de la Grèce et du Royaume-Uni. Si la population mondiale devait vivre selon le mode de vie européen (ne parlons pas de celui des Américains USA), il faudrait disposer de deux planètes et demie.

<sup>31</sup> [http://assets.panda.org/downloads/europe\\_2007\\_gdp\\_and\\_ef.pdf](http://assets.panda.org/downloads/europe_2007_gdp_and_ef.pdf)

Signalons que, différemment des données établies par le *Global Ecological Footprint Network*, le principal réseau mondial à l'origine de l'EE, l'Agence régionale pour la protection de l'environnement de la Vénétie en Italie (ARPAV) a inclus aussi dans le calcul de l'EE la « consommation » d'eau potable, ce qui constitue une amélioration méthodologique importante. D'après les estimations de l'ARPAV, la Vénétie ne dispose que de 17% de territoire pour « supporter » son mode de vie<sup>32</sup>.

**Figure 5. Autres données récentes sur l'empreinte écologique**  
(% de ressources consommées chaque année)



L'empreinte écologique est plus lourde dans les pays ayant un PIB élevé ainsi que pour les personnes et les catégories sociales à haut revenu. Normalement, les pays « riches » comblent leur « déficit écologique » par des importations qui leur permettent d'avoir accès aux ressources naturelles nécessaires à leur mode de vie et de consommation. Si, d'un côté, la dépendance des uns des importations de l'extérieur fait croître la « richesse » des autres, force est d'admettre que la croissance du « commerce » des ressources naturelles contribue à alimenter et augmenter l'EE dans le monde. Interrogé par moi-même lors d'une réunion de l'Intergroupe Eau du Parlement européen en février 2011, le Commissaire européen en charge de

<sup>32</sup> <http://www.arpa.veneto.it/>

la politique régionale a affirmé qu'il ne voyait aucun inconvénient à ce que l'eau d'une région européenne soit exportée au Proche-Orient en échange de gaz naturel. C'est un fait, les dirigeants européens ont opté en faveur de la croissance fondée sur le commerce et ne paraissent point convaincus de la nécessité de revoir le choix fait à la lumière des données sur l'empreinte écologique. Ils parlent de croissance durable, de croissance verte, mais leurs politiques restent ancrées sur la primauté de l'échange mondial « libre » et « libéralisé » de toute ressource et de tout bien et service, qu'ils considèrent comme étant la condition indispensable pour la croissance économique et le bien-être « mondial ».

L'importance grandissante de la notion d'« eau virtuelle », à savoir la quantité d'eau nécessaire pour la production des aliments et des autres biens de consommation (voir Tableau 1), et dont on bénéficie en important les aliments et les biens, découle de ces convictions. Au départ, dans les années 90', la notion a été conçue par Tony Allan, professeur au *King's College* de Londres, dans le but de comparer la quantité d'eau demandée par la production d'un bien (ou service) et tenter ainsi d'appliquer une politique d'usage et de consommation plus durable, du moins par rapport à l'utilisation de l'eau<sup>33</sup>.

Le concept a été très vite interprété et appliqué en fonction de son intérêt strictement commercial. Entrepreneurs et pouvoirs publics y ont vu des opportunités commerciales et financières potentielles importantes. A travers une « bonne » stratégie d'importation, un pays, une région, une grande entreprise, peut non seulement s'approvisionner en biens à haute densité d'eau en cas d'indisponibilité locale, ou de disponibilité limitée, d'eau nécessaire pour les produire sur place, mais aussi se donner l'objectif de choisir d'affecter les ressources d'eau locales ainsi « épargnées » à la production d'autres aliments, biens et services. L'utilisation de « l'eau virtuelle » au service d'une commercialisation de l'eau inspirée par une logique répondant à des impératifs de rentabilité financière (comparaison entre production locale vs. importations), constitue une dérive que Tony Allan lui-même a déploré ouvertement.

---

<sup>33</sup> T. Allan, Virtual Water: Tackling the Threat to Our Planet's Most Precious Resource, I. B. Tauris, 2011.

**Tableau 1. Données sur l'eau virtuelle**

| A.<br>Produit: contenu en<br>eau virtuelle (l/kg) |        | B.<br>Empreinte sur l'eau<br>par pays<br>(m <sup>3</sup> /hab/an) |                          | C.<br>Empreinte sur l'eau<br>d'après les sources d'énergie<br>(m <sup>3</sup> / Giga Joule) |                                  |
|---|--------|---|--------------------------|---|----------------------------------|
| Produit   | [l/kg] | Pays  | (m <sup>3</sup> /hab/an) | Source<br>énergétique   | (m <sup>3</sup> / Giga<br>Joule) |
| Viande bovine                                     | 13 500 | Etats-Unis  | 2483                     | Energie éolienne  | 0,0                              |
| Porc  | 4 600  | Italie  | 2332                     | Gaz naturel   | 0,1                              |
| Volailles   | 4 100  | Thaïlande   | 2223                     | Charbon   | 0,1                              |
| Soja  | 2 750  | Canada  | 2049                     | Energie nucléaire   | 0,1                              |
| Oeufs   | 2 700  | France  | 1875                     | Solaire   | 0,3                              |
| Riz   | 1 400  | Moyenne globale   | 1243                     | Pétrole   | 1,1                              |
| Blé   | 1 160  | Inde  | 980                      | Hydraulique   | 22                               |
| Lait  | 790    | Afrique du Sud  | 931                      | Biomasse (culture aux Pays-Bas)   | 24                               |
| Maïs  | 710    | Bangladesh  | 896                      | Biomasse (culture au Brésil)  | 61                               |
| Betterave   | 193    | Chine   | 702                      | Biomasse (culture au Zimbabwe)  | 143                              |
|   |        |   |                          |   |                                  |

**Source:**

Zimmer e Renault, *Virtual "Water in food production and global trade"*, Review of methodological issues and preliminary results (2003).

**Source:**

Hoekstra and Chapagain, " *Water footprints of nations: Water use by people as a function of their consumption pattern*", Water Resources Management, 2008

**Source:**

Gerbens-Leenes e al.(2008) *The water footprint of energy from biomass*, Ecological Economics

Or, afin que l'eau virtuelle puisse « efficacement » jouer ce rôle de mesure et de sélection il faut donner à l'eau un prix de marché. Comme on le verra, telle est la vision prédominante dans le chef des dirigeants européens auteurs du « *Plan Eau* ».

La pression sur les ressources hydriques, la compétitivité et les conflits iront s'intensifier. La croissance durable deviendra ouvertement ce qu'elle est déjà dans les faits, un slogan vidé de contenus innovateurs réels.

On comprend les raisons qui unissent sous une même vision marchande et financière les groupes agro-industriels et bio-industriels les plus influents et globalisés de la Planète, et les poussent à imposer une valeur économique à l'eau et à toute forme de vie. On comprend également pourquoi cela se fait avec le soutien des grandes institutions internationales « prestigieuses » et puissantes comme la Banque mondiale, l'OCDE, Le *World Economic Forum*, la FAO, la OMS, la OMC. Les classes dirigeantes actuelles croient que plus l'eau et l'environnement seront monétarisés, plus larges et solides seront les routes mondiales du commerce et les avenues globales de la rentabilité. La « croissance verte » représente à leurs yeux le paradigme d'encadrement de ces routes et avenues.

Dans ce contexte, le cas particulier des usages domestiques/urbains est intéressant à analyser au moins pour deux raisons.

Première raison. L'assainissement – dont l'accès a été reconnu comme un droit humain par la résolution de l'AG de l'ONU du 28 juillet 2010 – a pris une importance de plus en plus déterminante dans le cadre de la politique de l'eau. Cela est dû, entre autres, aux mutations importantes intervenues dans la toxicité des eaux domestiques et, plus en général, des eaux usées urbaines. Il s'agit d'une mutation non seulement quantitative (croissance des villes et de leur densification démographique et d'activités économiques...), mais surtout qualitative : la population de nos villes est toujours plus âgée et par conséquent à haute médicalisation, ce qui se traduit par la présence dans les urines de composants biochimiques toxiques nouveaux, souvent difficiles à traiter. En outre, l'industrie produit de nouveaux matériaux (huiles, colles, matériaux composites, savons...) faisant des eaux usées des petites « bombes chimiques » face auxquelles les bactéries dont on dispose se révèlent parfois impuissantes.

C'est dire l'importance de la définition et programmation en amont des mesures et des contrôles préventifs contre les nouvelles sources de contamination. Penser essentiellement au traitement *après usages*, aux coûts inévitablement élevés et croissants, fera certainement plaisir à l'industrie chimique, mais il ne sera pas bénéfique pour l'intérêt collectif, public et les générations futures.

Il faudrait que le Parlement européen demande au STOA (*Science and Technology Options Assessment*) de réaliser une étude approfondie à ce sujet. L'étude aurait le but, entre autres, de réexaminer la pertinence du principe « pollueur-payeur » et d'évaluer les conditions et les voies à suivre pour l'adoption du principe « on ne peut pas polluer » (voir aussi le Chapitre

3.1). L'objectif « pollution zéro » appliqué à l'eau potable est ambitieux mais nécessaire et possible.

La deuxième raison concerne la « coca-colisation » de l'eau potable et ses effets sur la conception de l'eau et les pratiques collectives. Au cours des 30 dernières années, suite aux poussées en faveur de la marchandisation de tout bien naturel et artificiel, matériel et immatériel, et de la privatisation des services publics, on a assisté, avant tout en Europe, à la marchandisation des eaux minérales et à la cession de leur propriété à des entreprises privées, le plus souvent cotées en Bourse, telles que Nestlé et Danone, devenues les plus puissantes sociétés mondiales de production et vente d'eaux minérales en bouteille. Le marché chinois est le premier marché mondial pour les eaux minérales du groupe Danone (propriétaire des marques...).

Suite à une puissante campagne publicitaire, souvent mystificatrice, fondée sur des slogans prêchant l'idée que les eaux minérales en bouteille étaient meilleures et plus saines pour la santé humaine que l'eau potable, la consommation de ces eaux a atteint dans certains pays européens, en particulier en Italie, des niveaux élevés. Interrogés, plus de 50% de personnes adultes ont déclaré utiliser, pour boire, l'eau minérale en bouteille à la place de l'eau du robinet. L'entrée des bouteilles d'eau minérale en plastique vers la fin des années 90' dans les millions de distributeurs automatiques de boissons froides a « consacré » la « coca-colisation » de l'eau pour boire. Celle-ci a été nourrie par les mêmes « logiques » qui ont alimenté la « pétrolisation » de l'eau, à savoir le processus à travers lequel l'eau a été traitée comme « *or bleu* » en analogie avec le pétrole « *or noir* », et ainsi réduite essentiellement à une ressource naturelle stratégiquement importante pour l'économie, dont la valeur d'échange est l'élément structurant de sa valeur.

Depuis 2-3 ans, la consommation de l'eau minérale en bouteille a quelque peu baissé. On pense que la crise économique y est pour beaucoup. Il reste que la « *coca-colisation* » de l'eau pour boire a mis en lumière le fait que l'eau potable à la maison, une des plus grandes conquêtes sociale du 20<sup>e</sup> siècle, est de plus en plus utilisée pour des fonctions peu nobles (toilettes, douches, lave-vaisselle, machines à laver...) qui ne nécessitent pas d'eau potable mais simplement d'eau propre, salubre. Le système techno-industriel et managériel-financier de l'eau potable et de son cycle est mis en question.

Le « *Plan Eau* » ne dit pas un mot à ce sujet. Pourtant, les questions relatives à l'innovation technologique et à la mise en place du système de prix, notamment à partir des usages domestiques/urbains, occupent la place centrale des nouvelles propositions de la Commission. Faut-il en conclure

que les conceptions qui inspirent la politique de l'eau de l'exécutif européen sont dogmatiques au point de l'empêcher de voir d'autres choses que celles qu'il croit devoir voir ?

L'eau à la maison, l'eau dans les espaces publics urbains, la « gestion » des eaux de pluie et, en général, le rôle des usages de l'eau dans le devenir durable des villes (eaux minérales comprises)<sup>34</sup> sont devenus des problèmes et des enjeux importants qu'on ne peut pas ignorer. La politique de l'eau ne saurait pas être seulement une politique de gestion efficiente (au plan industriel et financier) des usages d'une ressource naturelle dite « raréfiée », comme l'a prétendu la « *DCE-Eau* ». Elle est surtout une politique publique collective au service d'un mode de vie durable garantissant l'accès à l'eau pour tous en tant que droit humain et l'intégrité écologique de l'eau de nos lieux de vie en tant que bien commun essentiel et non-substituable pour la vie.

## Chapitre 3

**Le financement de l'eau. Une question pour les marchés financiers ou une affaire concernant la communauté des citoyens ? Rapports entre droit humain, bien commun et financement**

*1. Les coûts de l'eau et leur financement. La « res publica » explosée.  
2. Pour une reconstruction de la « res publica ». 3. L'ère de « l'eau technologique » et impacts sur le « coût » de l'eau. 4. L'enjeu des rapports entre droit humain, bien commun et finance publique.*

Dans le système économique actuel, donner une valeur économique, monétaire, à l'eau passe nécessairement par la définition et le calcul des coûts et bénéfices.

---

<sup>34</sup> Que l'on pense à la production des bouteilles en plastique et à la gestion de leurs déchets, au transport sur la route de millions de bouteilles en plastique par jour et leur stockage...

## **1. Les coûts de l'eau et leur financement. La « res publica » explosée.**

Bien que variant d'un pays à l'autre le prix d'une voiture correspond à une structure de coûts fondamentalement analogue. Ce n'est pas le cas de l'eau. A la base, tout dépend de la manière dont les pays « voient » l'eau et, par conséquent, attribuent une valeur à l'eau et à ses différents usages (leurs fonctions et finalités). Par exemple, il y a une très grande différence entre la Bolivie, le Royaume-Uni, la Flandre et les Pays-Bas. La Bolivie affirme dans sa Constitution que l'eau est un bien commun, don de la Mère Terre et reconnaît le droit humain à l'eau. Le calcul de la valeur de l'eau n'est pas seulement monétarisé. A l'opposé, le Royaume-Uni, dans sa *Common Law*, considère l'eau comme une marchandise (*a commodity*) et ne reconnaît pas l'existence d'un droit à l'eau. Ce n'est pas un hasard que ce pays figure à l'avant-garde des pays qui, depuis les années 90', poussent avec force en faveur de la monétarisation totale de l'eau. Le gouvernement de la Flandre a décidé de prendre en charge par le budget public la couverture des coûts de 50 litres d'eau potable par personne par jour, car il estime que tout habitant en Flandre a un droit à accéder à une quantité d'eau considérée comme vitale. Aux Pays-Bas, il est exclu par la loi que les services hydriques de captage et distribution de l'eau potable soient gérés par une entreprise privée ; en revanche, ils admettent que la gestion des services d'assainissement soit confiée à des sujets privés. Jusqu'en novembre 2013, en Irlande, l'eau était disponible gratuitement pour tous. Depuis, l'eau reste de propriété publique, mais ses utilisateurs doivent la payer en fonction de la quantité usée (le gouvernement compte couvrir d'ici 2015 tout le territoire du pays de compteurs individuels et collectifs. Une révolution !).

Mais venons-en à une approche plus structurée.

Les variables suivantes influencent le choix des éléments déterminant les coûts (et les bénéfices) :

♣ Régimes de propriété de l'eau : propriété publique, privée, mixte.

A l'heure actuelle, la propriété de l'eau est publique quasi partout dans le monde. Elle fait partie du domaine public, du patrimoine « national ». Parmi les exceptions notables, on trouve le Chili où la constitution de Pinochet, encore en vigueur, reconnaît le droit de propriété privée de l'eau. Ainsi, 82% des ressources hydriques chiliennes sont de propriété privée. Dans certains pays, ces dernières années, la propriété publique de l'eau a subi quelques « aménagements ». En Italie, par exemple, la loi a confié la gestion du patrimoine hydrique à des sociétés anonymes

(SpA) à capital entièrement public – telles que *Romagna Acque*, *Lucania Acque*, *Campania Acque...* – dont la fonction est la gestion patrimoniale des eaux régionales et leur vente aux sociétés de production/distribution d'eau pour usages domestiques/urbains ou usages agricoles ou énergétiques. Un système analogue, au-delà des différences, est en place en France (à travers les 6 grandes Agences Régionales de l'Eau) et en Belgique. Comme diraient les financiers, c'est le premier pas vers la marchandisation dans la chaîne de la valeur de l'eau.

✧ Régime de propriété du capital infrastructurel.

Partout en Europe les infrastructures (protection des sources, captage, production et potabilisation, réseau de distribution...) sont de propriété publique, excepté en Angleterre où le gouvernement Thatcher les a privatisées en 1989 (depuis, les gouvernements laboristes ont maintenu la privatisation). En général, la propriété des infrastructures est locale, principalement des Communes ou de sociétés intercommunales ou de niveau territorial supérieur (provinces, régions). Ainsi, dans la gestion des services hydriques, en régie ou par des entreprises à capital public ou mixte, les Communes sont propriétaires du capital en fonction de la valeur attribuée à leurs infrastructures, ce qui explique en partie les variations des tarifs entre opérateurs d'une même région.

Des changements importants sont intervenus en ce qui concerne les infrastructures pour les activités d'assainissement (égouts et traitement des eaux usées). La tendance prédominante a été vers leur privatisation selon diverses formules telles que BOT, BOOT et BOO. La première (*Build, Operate and Transfer*) concerne trois fonctions : *construire, gérer et, puis, transférer* au public. La deuxième (*Build, Own, Operate and Transfer*) inclut en plus la fonction *posséder* : le privé construit à ses frais l'infrastructure, il en devient propriétaire, il la gère faisant payer un prix au « consommateur », et puis il la transfère au public, normalement après 20-25 ans, voire plus, d'exploitation. La troisième (*Build, Own and Operate*) ne prévoit pas le transfert final au public.

Les coûts et les bénéfices attribués aux différentes fonctions varient de pays à pays et de contrat à contrat. Ces formules font partie des instruments dits « *Project financing* ». Le principe inspirateur de base est que le privé fournit les ressources financières de départ, construit et gère, et que l'Etat lui permet de récupérer les coûts d'investissement et de gestion, ainsi que de générer du profit, par la fixation d'un prix de marché du service à charge de l'utilisateur/consommateur. Pour que la formule soit attractive pour le capital privé, la durée du contrat doit être suffisamment longue ; d'autres facilitations et avantages, notamment sur le plan fiscal et

d'aide à l'innovation, s'y ajoutent dans l'esprit dit de « Partenariat Public Privé » (PPP). C'est ainsi que le monde financier considère le PPP comme étant la formule la plus efficace et rentable de privatisation des services publics, notamment hydriques. En effet, le PPP se traduit, *de facto*, par une sorte de « Programmation des Profits Privés ». Les risques pour le privé sont pratiquement réduits à néant, en revanche les profits, plutôt élevés, sont garantis. S'il y a endettement, c'est l'Etat qui, en final, en assume le poids alors que le prix payé par les utilisateurs/consommateurs sert à garantir les profits.

△ Régime de gestion du service de distribution et traitement de l'eau.  
Le cas de l'eau potable.

Normalement, les activités de traitement font partie de la gestion de ce qu'on appelle le « Service hydrique intégré » (SHI) (Distribution de l'eau potable, égouts, traitement des eaux usées) ou « cycle court de l'eau ». Elles figurent dans la même *facture de l'eau*. Leur importance dans la structure des coûts et des prix est croissante et destinée à grandir, ce qui fait dire à la majorité des experts du domaine que le business du traitement des eaux usées est destiné à devenir le business le plus rentable de *la filière eau*. Si tel devait être le cas, il est justifié de penser que les bénéfices financiers les plus importants seront capturés par l'industrie agro-chimique (produits de décontamination et de dépollution) et par les industries technologiques (machines de mesure, de contrôle, filtration/membranes, systèmes d'information et gestion à distance, économie d'énergie...). Les prix de leurs produits et services détermineront en bonne partie les prix de l'eau. L'industrie agro-chimique et les industries technologiques étant déjà fortement financiarisées à l'échelle mondiale, il est également plausible d'affirmer que, *si ces conditions perdurent, le prix de l'eau sera considérablement influencé par les valeurs boursières des secteurs industriels mentionnés*. Comme le prix des médicaments conditionne lourdement, entre autres facteurs, les coûts de la santé d'un pays, de même *les prix déterminés par l'industrie chimique et l'industrie technologique conditionneront les coûts des services hydriques et environnementaux*.

△ Régime de régulation de la prise en charge des coûts.

On peut adopter deux régimes différents : l'un public ou à prédominance publique ; l'autre privé ou à prédominance privée. *Dans le premier*, la couverture des coûts est prise en charge par la collectivité (les budgets publics) dont le financement est fourni par les recettes fiscales (fiscalité générale et fiscalité spécifique, centrale et/ou locale). Il s'agit du régime « l'argent commun finance l'eau ». Normalement, dans ce cas, la collectivité demande aux citoyens, au-delà de leur

contribution financière par les taxes, le paiement d'une contribution appelée redevance (par exemple relative aux coûts de connexion au réseau) ou tarif (en fonction de la « consommation » d'eau). Cet apport financier direct reste inférieur aux coûts du service hydrique public.

*Dans le deuxième*, la couverture des coûts est assurée par le paiement d'un prix par les utilisateurs/consommateurs selon le principe décrit au Chapitre 1 dit de la récupération des coûts totaux du service comprenant aussi la rémunération du capital (profit). Il s'agit du régime « l'eau paye l'eau », principe tout à fait normal dans le cadre d'une économie capitaliste de marché et propre à une gestion privée d'un service considéré d'importance économique marchande. L'application du principe prend de multiples configurations selon les formules de calcul adoptées dans chaque pays. La Commission européenne cherche, depuis la DCE-Eau, à définir une formule de base normalisée sur la base de la monétarisation globale de l'eau et des « services environnementaux » connexes, un choix sur lequel nous reviendrons amplement dans les prochains Chapitres.

## **2. Pour une reconstruction de la « res publica »**

Une distinction, pourtant fondamentale, est rarement utilisée : celle entre l'eau pour la vie (boire, sécurité alimentaire, soins hygiéniques et sanitaires, propreté, santé, patrimoine hydrique, zones humides et protection environnementale...) et l'eau pour les autres activités « économiques », productives notamment. Or, une chose est l'eau pour l'hygiène ou pour la production du riz et du blé pour l'alimentation humaine de base, et une autre est l'eau pour les piscines ou pour la production de matériaux végétaux pour la production d'énergie. *La première fait partie des nécessités vitales et du domaine des droits humains. Sa valeur dépasse le cadre des indicateurs mesurables et monétaires et le mode de l'échange marchand. La deuxième appartient à la sphère des utilités spécifiques et des besoins variables dans le temps et à travers l'espace. Sa valeur est étroitement déterminée par son utilité d'échange.*

Le système de prix de l'eau adopté par l'UE par la DCE-Eau ne reconnaît pas cette différence substantielle et applique aux deux catégories d'eau les mêmes critères de mesure de la valeur, ce qui constitue à notre avis une grave erreur.

Un gouvernement de l'eau qui se veut réaliste et efficace doit, au contraire, être défini et appliqué en tenant compte de la diversité des fonctions, des utilisations et des valeurs de l'eau. Pour ces raisons, il nous paraît plus raisonnable et justifié de concevoir un système de mesure et de

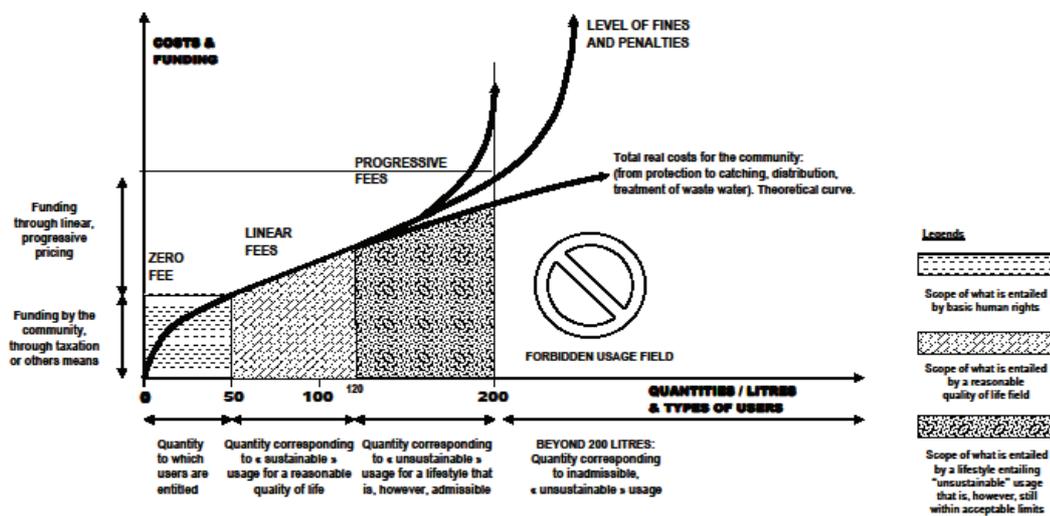
couverture des coûts de l'eau en fonction des quatre catégories suivantes, ou niveaux tarifaires :

- *le premier niveau est celui du droit humain à l'eau potable et à l'assainissement.* Selon l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) et l'Organisation Mondiale pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), la quantité nécessaire et indispensable correspondant à la concrétisation de base de ce droit est de 50 litres d'eau par jour par personne. Nous considérons que les coûts concernant les 50 litres doivent être pris en charge par la collectivité, par le biais de la fiscalité générale et spécifique ;
- *le deuxième niveau correspond au bien-être collectif commun à tous, à savoir la quantité d'eau qui assure à chaque citoyen un état de bien-être (en termes de qualité d'existence) commun à tous.* L'expérience montre qu'une utilisation entre 50 et 120 litres par jour par personne répond de manière adéquate à cet objectif. En effet, la moyenne quotidienne d'eau potable utilisée dans des pays comme la Suède, la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, se situe autour de 120 litres. Or, personne ne pense que les citoyens de ces pays souffrent d'un bien-être collectif insuffisant en raison de leur niveau d'utilisation d'eau. Nous proposons, par conséquent, que la collectivité demande à chaque citoyen une contribution à taux fixe par litre utilisé, calculée en tenant compte, entre autres, des caractéristiques du bassin hydrographique. Il se peut que le paiement de cette contribution soit difficile pour certaines catégories sociales à bas revenu : dans ce cas, la collectivité pourrait intervenir en leur soutien par une « tarification sociale » qui leur assurerait l'accès à l'eau pour le bien-être collectif commun ;
- *le troisième niveau est celui du bien-être individuel.* Au-delà de 120 litres par jour par personne, l'utilisation de l'eau potable répond à des « besoins »/utilités individuels, non essentiels. Dès lors les coûts s'y rapportant doivent être couverts par l'utilisateur selon un tarif à taux progressif ;
- *le quatrième niveau est celui de la soutenabilité environnementale.* Ce n'est pas parce qu'on paie que l'utilisateur acquiert le droit de « consommer » toute l'eau qu'il veut ou de « polluer » la nature tant qu'il le désire. Au-delà d'environ 250 litres jour par personne d'eau potable, on est en présence d'une utilisation non durable de la ressource hydrique, qui porte atteinte au bon état écologique des corps hydriques. Il y a un seuil critique d'usage à ne pas dépasser. D'où, en cohérence aussi avec le principe qui reconnaît que certains

dommages environnementaux ne sont pas réparables, la proposition d'interdire un usage supérieur aux 250 litres d'eau j/pers.

La Figure 6 présente la proposition du financement de l'eau selon les critères ci-dessus explicités en ce qui concerne l'eau potable et l'assainissement. La Figure 7, en ce qui concerne les activités productives.

**Figure 6. Une proposition de financement de « l'eau pour tous ». Le cas de l'eau potable**



Source : R. Petrella à partir de M. Gandolla, 2004

Source: M.Gandolla, 2004

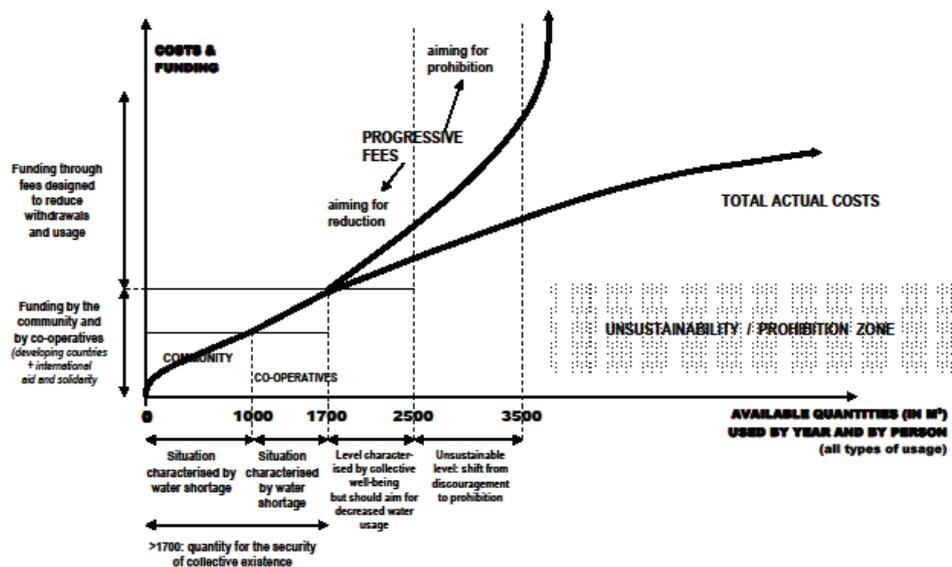
La méthode proposée pour le financement des coûts de l'eau pour les activités productives est la même que celle adoptée pour l'eau potable et l'assainissement :

- ✧ le premier niveau concerne la quantité d'eau indispensable pour assurer à toute communauté humaine un niveau de vie décent. L'OMS et la FAO ont estimé que 1.700 m<sup>3</sup> par personne par an, tous usages confondus, sont nécessaires et indispensables pour assurer à toute communauté humaine un niveau de vie décent. En dedans de cette quantité, il convient toutefois de distinguer entre les coûts relatifs à 500 à 1000 m<sup>3</sup>/an/hab (au-dessous desquels une communauté humaine se trouve en état de « pénurie hydrique ») et les coûts concernant 1000 à 1700 m<sup>3</sup>/an/hab (au-dessous desquels il y a « stress hydrique

»). La première catégorie de coûts tombe sous la responsabilité de la collectivité. La responsabilité collective s'applique aussi à la deuxième catégorie, mais par des mécanismes de nature coopérative et mutualiste ;

- ⤴ *le deuxième niveau concerne 1.700 à 2.500 m<sup>3</sup>, correspondant à un bien-être collectif commun plus que décent ;*
- ⤴ *le troisième niveau est relatif à 2.500 à 3.500 m<sup>3</sup> et correspond à un niveau de vie non essentiel ;*
- ⤴ *au-dessus de ce palier, le quatrième niveau, les dommages causés à l'environnement par une telle utilisation sont considérables, le plus souvent non réparables. D'où l'interdiction.*

**Figure 7. Une proposition de financement de « l'eau pour tous » . Le cas de l'eau pour les activités productives**



© FAME 2005

Source : R. Petrella, FAME 2005

### **3.L'ère de « l'eau technologique » et impacts sur le « coût » de l'eau.**

Parmi les arguments utilisés ces dernières années, même par les pouvoirs publics, en faveur du système « l'eau paye l'eau » figure la thèse que ce système serait désormais imposé et justifié par le développement de « l'eau technologique ».

Pour répondre à l'impératif de l'offre croissante d'une eau destinée à mitiger la raréfaction qualitative de l'eau bonne pour usages humains, les classes dirigeantes comptent surtout sur trois moyens technologiques destinés, à leur avis, à garantir la sécurité et le développement économique futur. Il s'agit :

- ⤴ d'une plus grande productivité de l'eau, à savoir produire davantage de biens et de services, et continuer à créer de la valeur pour le capital, avec moins d'eau. Nous avons déjà cité au début de ce Chapitre le slogan « *More crops per water drop* » ;
- ⤴ du traitement des eaux usées sales et de leur recyclage. Depuis trois ans, Singapour est alimentée en eau recyclée, même pour l'eau potable. De plus en plus nombreuses sont les villes qui cherchent à assurer leur approvisionnement hydrique pour, par exemple, les activités industrielles ou les usages collectifs (lutte contre les incendies, nettoyage des rues et arrosage des parcs et jardins publics...)
- ⤴ et surtout, du dessalement de l'eau de mer. Suite à la pénurie de 2008, Barcelone s'est dotée de la deuxième plus grande station de dessalement européenne. Israël et la plupart des Etats de la péninsule arabique, ainsi que l'Espagne et les Etats-Unis, sont les principaux producteurs et utilisateurs d'eau dessalée au monde. La Chine a ouvert en 2010 quatre stations de dessalement pour des villes de plus de 250.000 habitants, et il semblerait qu'elle ait décidé d'opter en faveur d'une expansion massive de la production d'eau dessalée au cours des décennies à venir pour satisfaire la soif de dizaines de millions de ses citoyens.

Personne ne saurait prendre ombrage de ces développements. En soi, ils sont à encourager. La question naît du fait que ces développements se font, avec le soutien des pouvoirs publics, sous l'égide et la maîtrise des capitaux privés, par des entreprises privées, selon les logiques des marchés, notamment financiers, renforçant le choix des dirigeants en faveur de l'eau marchandise, de l'eau bien économique, de la monétisation de l'eau et des services hydriques. Par exemple, l'eau dessalée dans le cadre d'une logique marchande, industrielle et financière privée ne sera plus, ni ne pourra être considérée comme un don de la vie, un bien naturel universel, un exemple

de la « gratuité de la vie ». L'eau technologique, comme j'ai proposé de l'appeler, sera un bien *made by* Veolia, *American Water* ou *Blue Techno Corporation*. Elle ne sera plus un « don du Ciel » (comme disent les musulmans ou les chrétiens), ni un don de *Pacha Mama* (comme le croient les populations amérindiennes), mais le produit commercial de *NEWater*, de Veolia, de *Suez/Agua de Barcelona*, voire de Coca-Cola, Nestlé et Pepsi-Cola (producteurs de la soi-disant « *Purified Water* » commercialisée sous les noms de *Dasani*, *Aquafina* et *Pure Life* respectivement).

Les marchés de l'eau font déjà partie intégrante de nos modes de vie. Aucune eau n'échappera à un prix de marché. Dès lors, selon le président de la Fédération professionnelle française des entreprises de l'eau (FP2E) « *le débat sur le mode de gestion entre public et privé est un faux débat. (...) Ce qui compte pour le citoyen utilisateur de l'eau, c'est le niveau de service, le prix et la transparence (...)* ». Voilà une « belle » déclaration sans détours et sans complaisance envers les citoyens affirmant la marchandisation et la monétarisation de l'eau « source de vie » !

#### ***4.L'enjeu des rapports entre droit humain, bien commun et finance publique.***

Les thèses sur l'eau bien économique sont devenues prédominantes à travers le monde, et, avec elles, une série d'autres conceptions marchandes et technocratiques (voir Encadré 1) parmi lesquelles les conceptions sur la « pétrolisation » et la « coca-colisation » de l'eau. Face à ces mutations, nos sociétés ont rencontré des difficultés croissantes à résoudre de manière claire et cohérente les relations entre la reconnaissance du droit humain à l'eau et à l'assainissement, d'une part, et la gestion concrète de l'eau en tant que bien économique, d'autre part. La même remarque vaut pour le droit à l'alimentation, à la santé, au logement, à l'éducation et à la participation des citoyens aux affaires de la cité.

Il est difficile, en réalité, de garantir à tous la concrétisation des droits humains cités, inscrits dans les Constitutions de nos pays et dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, si les principes et les moyens d'action

- ⤴ donnent la priorité aux logiques et intérêts de profit des sujets chargés de la gestion des biens et des services correspondant, et
- ⤴ laissent aux dispositifs de marché et des transactions financières boursières les décisions en matière d'allocation des ressources disponibles.

## Encadré 1

### Le principe de l'eau bien économique

Le « troisième principe de Dublin » (1992) affirmant que l'eau est essentiellement un bien économique, adopté par la « DCE-Eau », a eu une série de conséquences sur les conceptions socio-économiques et politiques de l'eau :

- en premier lieu, la nécessité d'attribuer une valeur économique à l'eau. *Valuing water* est le cheval de bataille de tous ceux qui pensent que l'avenir de l'eau dépend des investissements privés, les pouvoirs publics n'ayant plus – ne devant plus avoir – les moyens financiers pour couvrir les énormes dépenses nécessaires au cours des trente prochaines années, pour lutter contre la rareté et les effets du changement climatique sur l'eau. En l'absence de la monétisation de l'eau et de la garantie de profit, disent-ils, les capitaux privés n'auront aucun intérêt à investir dans le secteur de l'eau ;
- en deuxième lieu, l'acceptation du principe que la rentabilité des biens et services des activités hydriques est déterminée par les transactions financières sur ces biens et services en fonction de leurs « prix de marché mondiaux » (le plus souvent sujets aux mouvements spéculatifs). Pour cette raison, on impose que la gestion soit confiée à des entreprises privées, cotées en Bourse ;
- en troisième lieu, la priorité donnée pour la gestion de l'eau (cycle long) à des grands groupes industriels, commerciaux et financiers « *multi-utilities* » et multinationaux seuls capables, soutient-on, de couvrir les activités de protection de l'environnement, de captage, de potabilisation et distribution de l'eau, de l'assainissement et recyclage des eaux usées, du dessalement de l'eau, des services technologiques, de la gestion informatisée des services, de la gestion des pertes des réseaux...

*Dans le marché, il n'y a pas de droits humains.* Il en va de même concernant la participation des citoyens. Les producteurs, les financiers, les consommateurs et les actionnaires ne sont pas vus comme des citoyens, mais comme des porteurs d'intérêts particuliers.

Il est impossible de rester dans un contexte de droits humains si les citoyens doivent payer l'accès aux biens et aux services qui donnent substance concrète aux droits.

Reconnaître un droit signifie que la collectivité assume l'obligation de créer les conditions matérielles et immatérielles pour permettre à tout citoyen, à tous les citoyens, sur un pied d'égalité, d'exercer le pouvoir d'accès et de jouissance du droit reconnu. On sort de l'Etat des droits si la collectivité reconnaît un droit à tous et puis oblige le citoyen à payer un prix

qui permet de récupérer tous les coûts, comme c'est le cas dans le domaine de l'eau à l'heure actuelle, au sujet nommé ou délégué par la collectivité à la gestion du bien/service.

Le fait qu'il y ait des coûts pour la collectivité afin de garantir à tous l'accès à l'eau pour la vie, n'implique pas que la collectivité ne doive pas prendre à sa charge les coûts dans le respect de ses obligations. Garantir à tous la sécurité du pays comporte des coûts considérables. Dès lors, les coûts sont couverts par le budget collectif financé par les axes. Le même système s'applique à la sécurité intérieure (police, magistrature...), à la protection civile (prévention, catastrophes naturelles, accidents...). Doit-on croire que nos dirigeants pensent qu'utiliser la fiscalité générale et spécifique de nos pays pour financer les coûts de nos avions de chasse est chose plus juste et bonne que de financer les coûts de l'accès à l'eau pour la vie, à l'éducation de base, à la santé pour tous ?

*Il n'y a pas de droit à l'eau si l'accès à l'eau des citoyens dépend de la possibilité d'achat de l'eau, de leur pouvoir d'achat<sup>35</sup>. Le pouvoir d'achat ne peut pas acheter des droits. Seule une société injuste applique et promeut une telle pratique.*

Les défenseurs du paiement du droit à l'eau et aux autres droits humains affirment que l'Etat, la collectivité, n'a plus les ressources financières pour se charger des coûts énormes liés à tous les droits. En outre, ils prétendent que même s'il pouvait en disposer, l'Etat, la collectivité, n'est pas l'institution la plus apte à gérer de manière efficiente le système hydrique de l'amont à l'aval des activités impliquées.

Il s'agit d'arguments qui ne tiennent pas debout à tous points de vue. Les classes dirigeantes sont libres de choisir une vision marchande, financière, élitiste et technocratique de l'eau, dans la mesure aussi où, si démocratie il y a, ce choix est soutenu par les citoyens. Mais elles n'ont aucun droit et ne peuvent raconter des balivernes surtout si elles persistent de manière manifeste à ne pas respecter la volonté des citoyens qui, comme c'est le cas de l'Italie, par une écrasante majorité de 27 millions de voix ont décidé en juin 2011 d'éliminer de la facture d'eau la rémunération du capital, à savoir le profit. Ni le gouvernement italien ni les institutions européennes ne peuvent continuer à chercher à imposer un tel système comme étant le système le plus efficient de gestion de l'eau et des services hydriques.

---

<sup>35</sup> Pour tout ce qui concerne l'état actuel et les débats sur le droit humain à l'eau, consulter le Rapport Mondial Permanent en ligne sur le Droit à l'Eau ([www.rampedre.net](http://www.rampedre.net)).

Il n'est pas possible non plus de rester dans le cadre du respect du droit humain à l'eau si les biens et les services instrumentaux indispensables à l'exercice du droit par et pour tous sont traités comme des biens/services marchands appropriables à titre privé.

En permettant légalement la marchandisation et l'appropriabilité individuelle à titre privé et, donc, excluante, de la propriété du bien eau, bien essentiel et non substituable pour la vie, les classes dirigeantes acceptent de casser, ou du moins d'affaiblir structurellement, les bases et les facteurs structurels qui contribuent à faire de nos sociétés des « communautés humaines ». La marchandisation de l'eau et la privatisation des services hydriques constituent des choix contraires à la formation de la communauté.

C'est ce qui a marqué le passage, au plan européen, à partir de la fin des années 90', de la *Communauté européenne* à l'*Union européenne des Etats* et l'abandon dans le jargon de l'UE de la notion de « politique commune européenne ».

Il nous semble qu'il revient aux parlementaires européens, les seuls véritables représentants des 509 millions de citoyens de l'UE, de se faire promoteurs d'un nouveau parcours de réhabilitation de la perspective de création d'une communauté européenne qui pourrait/devrait repartir justement de l'eau, un des principaux biens communs concrets de notre continent. On y reviendra dans le dernier Chapitre.

## Deuxième partie

### LA POLITIQUE « EUROPEENNE » DE L'EAU. OBJECTIF 2027

#### **L'option marchande prédomine. Les citoyens remplacés par les « porteurs d'intérêt ». Propositions pour une autre politique.**

La première partie nous a permis de positionner la problématique de l'eau dans le contexte des lignes de force de la construction européenne après les années 80' : la mise en oeuvre d'une politique de l'environnement et la création du marché unique intérieur. Deux agendas qui ont marqué les constituants génétiques de la politique de l'eau à l'échelle européenne.

Pour ces raisons avons-nous insisté, au départ, sur les aspects environnementaux et institutionnels économiques, puis nous avons essayé de montrer que la problématique de l'eau fait partie de problématiques plus vastes et plus sociétales. L'eau met en exergue les modes de vie, nos visions de la nature, le droit à la vie, les inégalités socio-économiques, la question de la valeur et de la place dans nos sociétés des biens communs et des services par rapport aux droits humains, et le rôle de la finance publique et privée dans le financement des investissements dans le domaine de l'eau.

Le bilan n'est pas des plus enthousiasmants, malgré les avancées importantes réalisées dans l'optique des objectifs poursuivis par les classes dirigeantes sur le plan de la politique environnementale et de la « gestion » économique des services hydriques. Il l'est encore moins dans l'optique des objectifs relatifs au droit humain à l'eau, à la promotion et à la sauvegarde du bien commun eau, à la participation effective des citoyens, et à la vision « européenne », dépassant l'approche inter-gouvernementale internationale.

Douze ans après la « *DCE-Eau* », quelle est la vision européenne de l'eau exprimée par le « *Plan Eau* » ? Y a-t-il des virages ? Quelles éventuelles mutations de route propose-t-il ? Quelles sont les principales innovations politiques proposées à l'horizon 2027 ?

## Chapitre 4

**Le « *Plan Eau* » de 2012 : dans la continuité des choix politiques, le « *Plan Eau* » consacre l'option définitive en faveur de la marchandisation et monétarisation de l'eau, et de la privatisation des services hydriques.**

*1. Le « Lego » de la construction du « Plan Eau ». 2. Les objectifs du « Plan Eau ». Les piliers sur lesquels se base l'architecture programmatique du « Plan Eau ». 3. Paradigmes et axes d'orientation des agendas européens de l'eau. 4. Le double défi de l'objectif « Water Efficient Europe ».*

### **1. Le « *Lego* » de la construction du « *Plan Eau* »**

Le « *Plan Eau* » est sans conteste le document politique le plus important en matière de « gestion de l'eau » proposé par la Commission européenne après la « *DCE-Eau* ». 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, comme on l'a vu, les insuffisances qui ont caractérisé les dix premières années de la mise en œuvre de la Directive ont conduit les autorités de l'Union européenne à déplacer de 2015 à 2027 l'échéance de la réalisation de l'objectif principale de la politique de l'eau de l'UE, le bon état écologique des ressources hydriques d'Europe.

Si les propositions contenues dans le « *Plan Eau* » devaient être approuvées par le Conseil des Ministres de l'UE et par le Parlement européen, on pourrait affirmer que la politique de l'eau en Europe est « fixée » jusqu'en 2030. Il sera assez difficile de la modifier entre-temps. C'est dire l'importance que revêt le fait que le « *Plan Eau* » soit largement débattu et de manière approfondie. Pour l'instant, rappelons les regrets formulés dans l'introduction en raison du fait que jusqu'à présent le débat n'a pas eu lieu.

Le « *Plan Eau* » 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.

Dans la lignée des thèses qui ont façonné, dès les années 80', *le discours* prédominant sur l'eau dans les sociétés occidentales, axées sur la raréfaction croissante de l'eau, le « *Plan Eau* » fonde son architecture analytique et prescriptive surtout sur la thèse de la vulnérabilité croissante des ressources hydriques européennes liée aux effets prévisibles du changement climatique (inondations et sécheresses). Ainsi, le postulat empirique de base de la Commission européenne est la conviction de la raréfaction inévitable de l'eau dans l'Union européenne et donc, de l'intensification des phénomènes de carence hydrique. Pour la Commission, l'eau est devenue et restera rare, insuffisante.

Puisque le document ne donne pas, mis à part les références aux effets du changement climatique, une explication articulée et approfondie des raisons, qui, de l'avis de la Commission, agissent en tant que facteurs structurels de l'inévitabilité de la raréfaction, on est obligé de penser que la Commission attribue le caractère inévitable de la raréfaction essentiellement aux changements climatiques. Or, les mesures proposées par la Commission dans sa Communication dédiée spécialement au changement climatique (cette Communication fait partie des composants avec lesquels la Commission a construit le « *Plan Eau* ») sont plutôt « politiquement correctes » : elles ne mettent pas en lumière le rôle des facteurs structurels à long terme liés au modèle de croissance prédatrice de nos économies capitalistes, dominées par le principe dévastateur de l'exploitation intensive des ressources naturelles et humaines, l'objectif de l'accumulation de la richesse inégale, la compétitivité et l'accaparement privé des ressources de la Planète. Par conséquent, la Commission donne l'idée que ces facteurs ne peuvent être modifiés, mais que seul des moyens technologiques, managériels et financiers pourront mitiger les effets et s'adapter aux conditions futures de rareté et carence des ressources, notamment l'eau.

Cette conception est discutable, surtout pour les implications qu'elle véhicule concernant les conditions atteignables de mitigation et d'adaptation. D'après les propositions de la Commission, ces conditions seront plus atteignables par les groupes sociaux et les pays dotés des ressources et des moyens adéquats pour réussir à survivre dans les contextes vulnérables du futur. Les groupes et les régions moins dotés seront les premiers à « disparaître » si les conditions devaient devenir très graves et dangereuses pour les êtres humains. Ce n'est pas difficile de penser, par exemple, que la destinée des Hollandais et des Allemands de la mer du Nord sera moins dramatique que celle des Polonais ou des Albanais et des Grecs devant une élévation du niveau de la mer de 40 à 50 cm. Les premiers sont à l'œuvre depuis plusieurs années déjà pour renforcer leur protection et sécurité territoriales à coup de centaines de millions d'euros d'investissements par an. Les deuxièmes n'ont pas eu les moyens de

dépenser même un euro en vue des objectifs de mitigation et d'adaptation ! Et force est de constater qu'à cet égard, l'Union actuelle ne brille pas par sa cohérence : le budget européen prévoit, d'une part, des aides en faveur des Etats membres moins riches mais d'autre part, les Etats plus riches imposent au plan européen, depuis des années, des politiques monétaires, financières et économiques qui fragilisent davantage les moins riches et renforcent les inégalités au sein de l'Union.

Nous avons examiné au Chapitre 1 les causes principales qui, de l'avis de la Commission, sont à l'origine de l'échec de la réalisation de l'objectif 2015 de la DCE-Eau.

A cet égard, la Commission confirme la faiblesse d'audace dans sa capacité – ou volonté – critique et de proposition d'aller au cœur des problèmes et des défis. Les reproches rituels aux manquements des Etats sont présents. La mise en exergue des responsabilités, des mécanismes et des processus économiques, et des obstacles sérieux représentés par la puissance corporative des grands groupes d'intérêt est, en revanche, absente ou camouflée « entre les lignes », trop faible pour servir de base pour définir des lignes d'action différentes.

Le « *Plan Eau* » a été construit au cours d'un long et complexe travail d'analyse, de planification et d'ingénierie « politique » que la Commission elle-même a appelé les « *Building blocks* ». Il s'agit d'un ensemble important d'études, d'évaluations des politiques nationales, de moments de consultation publique et d'enquêtes de la Commission sur les inondations et les sécheresses au sein de l'Union européenne. La grande majorité sont des actes prévus, d'autres, le résultat de choix réalisés par la Commission sous la pression de certains Etats membres. Parmi les actes prévus, on peut mentionner :

- le « Rapport sur les plans nationaux des bassins hydrographiques » ;
- la Communication sur « La stratégie par rapport à la pénurie et à la sécheresse » ;
- les rapports de l'AEE 2010-2012 ;
- le document sur « Changement climatique. Durabilité et mitigation ».

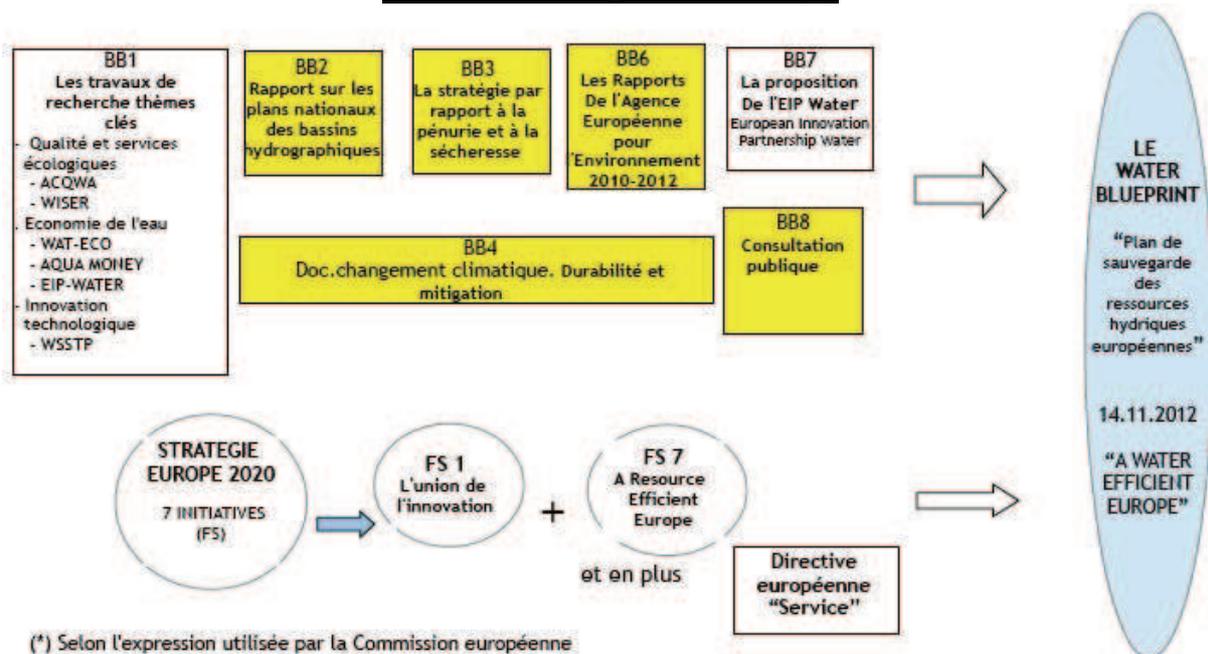
Parmi les actes décidés et « choisis » par la Commission émerge le cas singulier du « *Fitness check* » sur lequel nous sommes déjà intervenus lorsque nous avons discuté des causes de l'échec de la « *DCE- Eau* » par rapport à son objectif clé. On parle de l'enquête menée par les services de la Commission 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 Etats membres de se libérer du « poids » des

régulations, de la bureaucratie, et des liens « sociaux » et « environnementaux », et donc, de pouvoir appliquer efficacement les dispositions de la DCE.

Dans la Figure 8, 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 forts qui ont structuré la construction du « *Plan Eau* ». Notons que la Commission ne fournit aucune explication sur 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-Eau* », 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 pour préciser et mieux légitimer les contenus de l'article 9 de la Directive sur « le prix de l'eau » à qui, comme l'on sait, la Commission attribue un rôle central pour la « gestion efficace » des ressources hydriques européennes. Ces travaux sont considérés essentiels aussi 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 Eau* », si ce n'est la plus grande.

**Figure 8 - La construction du « Plan Eau ».**  
**Les « Buildings blocks »(\*)**



(\*) Selon l'expression utilisée par la Commission européenne

Les progrès enregistrés dans le domaine de la monétarisation de l'eau ont été 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*) Interreg, sur les analyses économiques des demandes en eau d'un territoire ;
4. De 2011 à 2013, le projet EIP-Water (« *Evaluating Economic Policy Instruments for Sustainable Water Management in Europe*») a reçu environ 3,5 millions d'euros pour son exécution.

La récente publication (2013) de l'Agence Européenne de l'Environnement, *Assessment of cost recovery through water pricing, Technical Report n° 16*<sup>36</sup>, représente un document « politique » de relief, la base théorique et pratique la plus développée et complète à ce jour en soutien du choix politique de la Commission européenne en faveur de la monétarisation de l'eau et de l'environnement.

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

---

<sup>36</sup> Agence Européenne de l'Environnement, [Assessment of cost recovery through water pricing, Technical Report n° 16](#), 2013.

« scientifiques » opérés par la Commission et le Conseil des Ministres de l'UE.

## Encadré 2.

### La monétarisation de l'eau et de l'environnement. Le modèle ERCB (*Environment and Resource Costs and Benefits*)

Selon le « *Plan Eau* », le prix de l'eau d'après le modèle ERCB devrait comprendre trois catégories de coûts et bénéfices :

- coûts du service hydrique (cycle court) (captage et distribution de l'eau, égouts, traitement des eaux usées) ;
- coûts et bénéfices de l'environnement ;
- coûts et bénéfices des ressources.

A cette fin, il est proposé de donner une valeur monétaire (au prix de marché) à tous les éléments aquatiques :

- corps hydriques (fleuves, lacs, nappes...), et
- espèces végétales, microbiennes et animales des écosystèmes faisant parti du bassin hydrographique.

Le modèle ERCSB est considéré essentiel car il devrait permettre de :

- 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 Etats membres et des Régions.

L'influence exercée sur les choix du « *Plan Eau* » par les directives sur les services (2006 et nouvelle proposition de 2011) a été et reste d'une très grande importance. 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 partie intégrante des SIEG (Services d'Intérêt Économique Général), c'est-à-dire des *services d'importance économique*, les choix effectués par la « DCE-Eau » et confirmés par le « *Plan Eau* » seront définitivement consacrés dans leur totalité. La marge qui existe encore aujourd'hui pour une conception économique différente de l'eau, comme l'a démontré le retrait en 2013 des services hydriques des processus de libéralisation dans le cadre de la

directive sur les marchés publics/concessions, disparaîtrait au moins jusqu'en 2030.

Enfin, il est nécessaire de rappeler le rôle fondamental et déterminant d'encadrement de la politique de l'eau représenté par la « Stratégie Europe 2020 »<sup>37</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* »<sup>38</sup> ; *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 effectués par l'Union européenne dans les domaines faisant l'objet de la stratégie :

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

---

<sup>37</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)

<sup>38</sup> Communication de la Commission, Europe 2020, Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive du 3 mars 2010, COM (2010) 2020.

- △ 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 par le « *Plan Eau* » à la « nouvelle » politique de l'eau européenne », c'est-à-dire « *A Water Efficient Europe* ».

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

Le « *Plan Eau* » reprend intégralement les principes inspirateurs, les normes et les moyens d'action proposés par la « DCE-Eau », si bien que l'une des premières affirmations du « *Plan Eau* » 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<sup>39</sup>. Le problème majeur qui se pose aux concepteurs du « *Plan Eau* » 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 Eau* » a pour principale fonction de renforcer le pouvoir 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 Eau* » 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'appuie 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**

---

<sup>39</sup> Plan de sauvegarde des ressources hydriques d'Europe, o.c., p. 4.

**hydrique** qui, d'après les prévisions, toucheront environ la moitié des bassins fluviaux de l'UE en 2030 »<sup>40</sup>.

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* »<sup>41</sup>. En deuxième lieu, promouvoir les technologies et les pratiques de gestion 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* »<sup>42</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 Eau* ». Tout comme on peut également comprendre le rôle central attribué à la connaissance, à l'innovation technologique et à la comptabilité hydrique<sup>43</sup>. Le « *Plan Eau* » 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* »<sup>44</sup>.

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 Etats membres, et du 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 Eau* », a été présenté par la Commission comme le moteur principal de soutien pour la mise en œuvre des objectifs du « *Plan Eau* » pour la période 2027-2030.

---

<sup>40</sup> Plan de sauvegarde des ressources hydriques d'Europe, o.c., p. 11.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Plan de sauvegarde des ressources hydriques d'Europe, o.c., p. 12.

<sup>44</sup> *Ibid.*

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 Eau* ». Ceci, en partant du double postulat (en partie contestable) que :

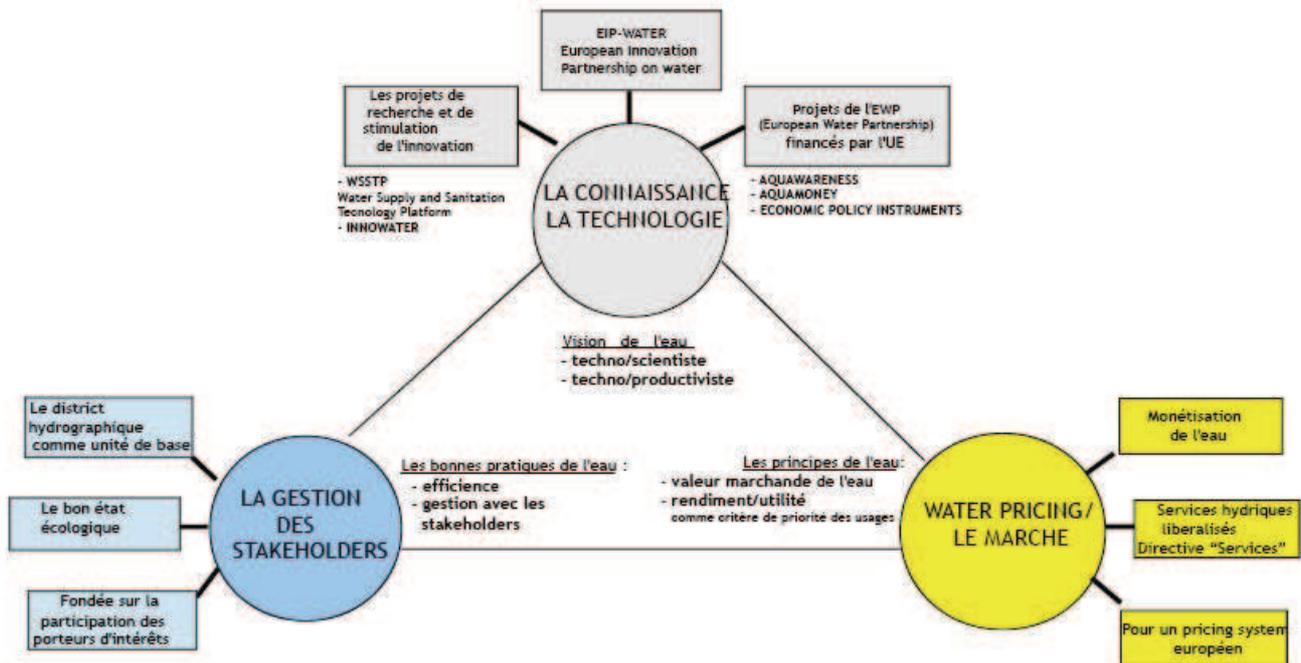
- a) les savoirs technoscientifiques et managériels qui comptent sont l'apanage du monde des entreprises, surtout privées, et que
- b) les ressources financières nécessaires pour investir dans l'innovation se trouvent dans les marchés financiers et dépendent largement des fonds d'investissement privés.

Pour ces raisons, les différents comités consultatifs et « *steering committees* », créés par la Commission dans le domaine de l'eau, sont composés majoritairement par des représentants et 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 ». Cela en syntonie avec la conception dominante aujourd'hui de l'économie comme science et pratique de gestion des ressources et des 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 » : parler d'« indispensabilité » d'un bien ou d'un service est plus « léger » et plus limitatif que de parler d'« essentialité » et de « non substituabilité ». Un bien, un service, indispensable peut être remplacé. En outre, un bien essentiel peut ne pas avoir une valeur « industrielle » ou une utilité d'échange (marchande).

Pour la Commission, la qualité des eaux est aussi considérée très importante et indispensable en tant qu'instrument parce qu'il ne pourrait y avoir d'activité économique efficace (et donc utile, rentable, créatrice de croissance économique et de bien-être) si les ressources hydriques n'étaient pas dans un bon état écologique.

Figure 9. Les trois piliers à la base de la conception du « Plan Eau »



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. Les termes les plus usés, quasi exclusivement, 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 et d'utilité.

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

Etre cohérent avec ses propres postulats ne signifie pas, cependant, que les thèses défendues soient valables (voir Encadré 3).

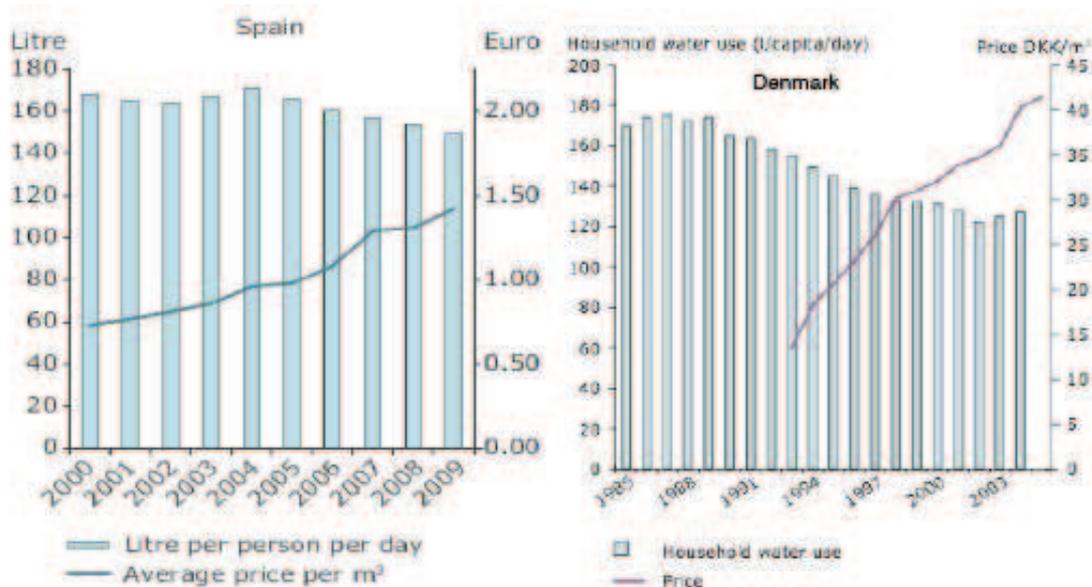
### Encadré 3.

#### Le prix de l'eau. Mystifications et abus

La première mystification est opérée au départ de la thèse dogmatique que le prix est l'instrument fondamental de la régulation des activités économiques permettant l'allocation optimale des ressources disponibles par rapport aux utilités des sujets économiques. Le dogme est démenti chaque jour par les faits.

La deuxième mystification se base sur le postulat que tout a des coûts, monétaires et non monétaires, mais que les coûts qui comptent, car mesurables, sont les coûts monétaires. La réalité montre que se fier uniquement aux coûts et bénéfices monétaires, conduit à des erreurs considérables à long terme, aux conséquences irréparables. La construction des grands barrages en est une bonne illustration.

La troisième mystification concerne la thèse que les personnes modifient leur comportement économique en fonction du prix (la dite « élasticité au prix »). Appliquée au domaine de l'eau potable pour la vie, dont l'usage est une nécessité vitale et non pas un choix d'opportunité, la thèse se révèle non soutenue par les faits, comme les textes de la Commission elle-même reconnaissent à ce sujet (voir Graphiques ci-dessous).



Source graphe 1 - Espagne : Instituto Nacional de Estadística, repris dans EEA, *Environmental indicator report 2012 - Ecosystem resilience and resource efficiency in a green economy in Europe, Part 2. Thematic indicator-based assessments, Chapter 8. Water use and water stress, Figure 8.3 Water pricing and household water use between 2000 and 2009/2010 in Spain (left).*

Source graphe 2 - Danemark : DEPA, 2004, repris dans EEA Report, no 2/2009, *Water resources across Europe - confronting water scarcity and drought, Chapter 5. Public water supply, Figure 5.4 Water pricing and household water use in Denmark, 1990-2005 (left).*

Le premier abus est opéré par le refus de la distinction entre la valeur de l'eau relative aux usages pertinents au droit humain à l'eau et à l'assainissement et au bien-être commun collectif, et la valeur de l'eau pour les autres usages.

Le deuxième abus est représenté par le refus de distinguer entre les usages de l'eau ayant des dommages, non seulement environnementaux, réparables et ceux qui provoquent des dommages irréparables, ce qui limite la pertinence du principe « pollueur-payeur » et donc le calcul de la facture d'eau.

Enfin, le troisième abus consiste en la tendance à faire peser davantage la prise en charge de la facture de l'eau par les usages domestiques, alors que les usages agricoles et industriels (énergétiques compris) bénéficient de tarifs comparativement plus bas.

### **3. Paradigmes et axes d'orientation des agendas européens de l'eau**

De ce qui précède, on peut affirmer que la « Stratégie Europe 2000 » et le « *Plan Eau* » ont positionné le devenir des ressources hydriques de l'Europe dans le cadre de quatre agendas européens, unifiés autour de l'objectif « *Water Efficient Europe* », dont la formulation est destinée, selon la Commission européenne, à traduire en termes concrets l'objectif du bon état écologique des eaux d'Europe en 2027.

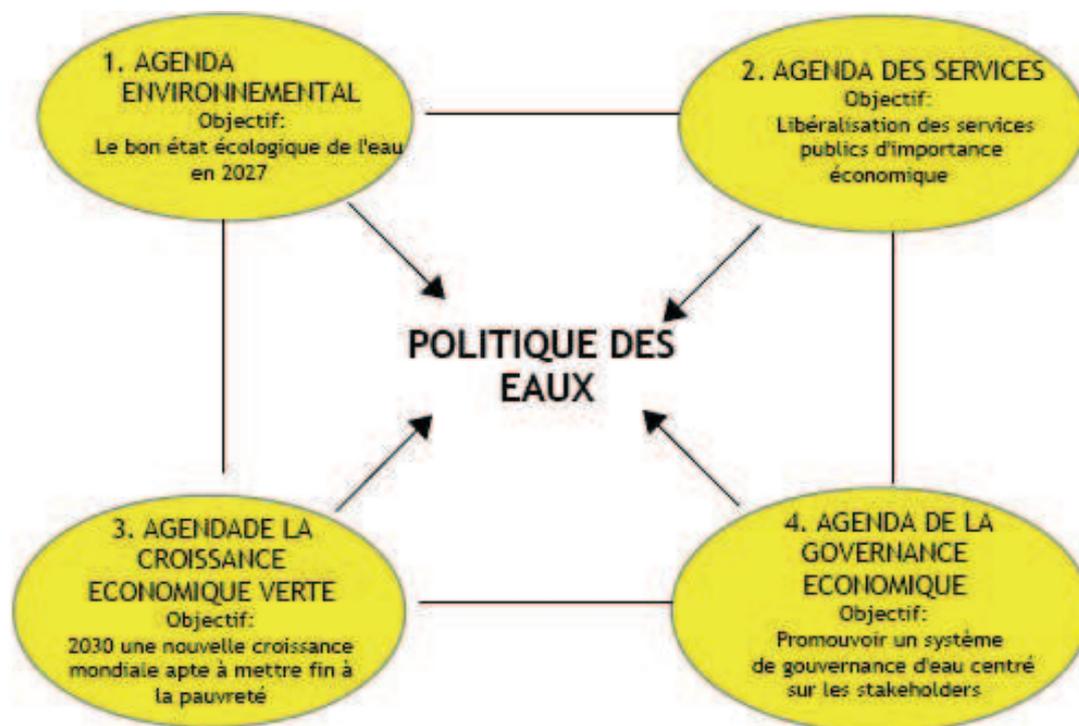
Les quatre agendas sont :

1. l'agenda environnemental : l'eau ressource naturelle économique à sauvegarder ;
2. l'agenda des services : les services hydriques en tant que services d'intérêt économique ouverts au marché ;
3. l'agenda de la nouvelle croissance verte : l'eau champ stratégique clé pour l'innovation technologique au service d'une nouvelle croissance fondée sur l'utilisation et la gestion efficiente des ressources ;
4. l'agenda de la gouvernance : l'eau en tant que terrain d'expérimentation et de concrétisation de la gestion d'une ressource d'importance stratégique économique gouvernée par un système de prix vérité efficient et innovateur, et par les porteurs d'intérêts (voir la Figure 10).

Bien que répondant à des postulats, exigences et objectifs différents, demandant des temps de programmation et de réalisation distincts pas toujours convergents, les quatre agendas offrent une vision plutôt cohérente et porteuse pour les choix des Etats membres, des régions et des villes de l'Union, ainsi que pour les multiples acteurs de l'eau concernés. Certes, les grandes diversités existant au sein de l'Union au niveau des ressources hydriques disponibles et du « développement économique », pour ne pas parler de la puissance de leurs acteurs économiques, techniques et

politiques, requièrent des modulations spécifiques entre les quatre agendas, c'est ce qui fait l'intérêt et donne un sens profond collectif à l'aventure d'une politique « européenne » de l'eau.

Figure 10. Les quatre agendas européens de l'eau d'après le « Plan Eau »



Chaque agenda comporte des plans, des prescriptions et des mesures concrètes d'action diversifiés, dont la nature « contraignante » et « européenne » varie selon le domaine et la « disponibilité politique » des Etats et de leurs acteurs. L'agenda environnemental a comme objectif le bon état écologique de l'eau en 2027 dont le pouvoir contraignant est relativement élevé. Un non-respect des paramètres obligatoires peut donner lieu à des procédures de mise en cause des Etats membres. Cela vaut aussi particulièrement pour le non-respect des temps d'exécution des plans nationaux de gestion par bassin hydrographique.

L'agenda des services, dont l'objectif est la libéralisation totale des services d'intérêt général d'importance économique, se situe à des niveaux quasi comparables de contrainte. Par exemple, la Commission européenne est intervenue en Italie pour le non-respect des dispositions concernant les procédures d'assignation de la gestion du service hydrique à des entreprises SA dites *in house*. A ce propos, il est utile de rappeler que les responsables nationaux ou régionaux justifient souvent leurs choix en matière de gestion

des services hydriques en prétextant que c'est l'Europe qui les y oblige. Dans le domaine de l'eau, c'est plutôt un alibi, une mystification car l'Union européenne n'a pas une compétence primaire en matière d'eau. Concernant le régime de propriété de l'eau et de gestion des services hydriques comme abondamment démontré au Chapitre 3 en décrivant les éléments déterminant la tarification de l'eau, l'Union ne peut que reconnaître la liberté de choix des Etats membres et respecter le principe de neutralité de l'Union en matière de gestion des services hydriques. Ceci dit, il y a les contraintes européennes à respecter dans la mesure où elles ont été fixées par les directives « marché intérieur » et « services ». Et la situation peut varier : la libéralisation des procédures de concessions a été stoppée en 2013 ; le « *Plan Eau* », de son côté, propose de faire de l'application du système de prix que l'on a vu une condition d'éligibilité des organismes publics locaux (les Communes, les Régions) et des entreprises de gestion de l'eau à l'accès aux fonds de cohésion et de développement de l'UE et aux prêts de la BEI (Banque européenne d'investissements), ce qui se traduit par la transformation du système de prix à une obligation contraignante (contraire aux règles du Traité de l'Union).

Plus faibles sont les prescriptions découlant de l'agenda de la gouvernance et quasi inexistantes celles relatives à l'agenda pour une nouvelle croissance économique durable (verte).

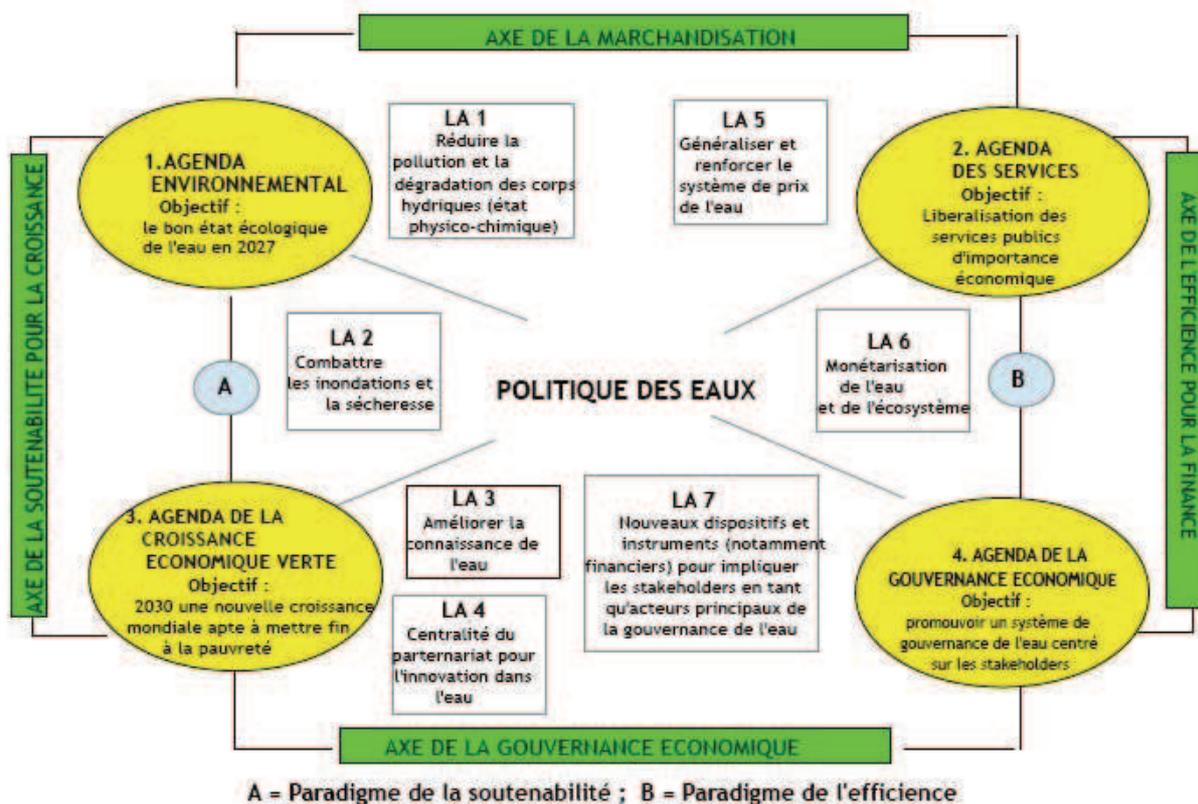
L'agenda 1 et l'agenda 3 répondent au même paradigme d'encadrement, à savoir « *le paradigme de la soutenabilité* ». En intégrant les deux agendas et les propositions émises à leur sujet par le « *Plan Eau* », on voit qu'ils se positionnent sur un même axe d'orientation, celui de la soutenabilité pour la croissance économique, une orientation en ligne avec la conception de base de la Commission sur la nature de l'eau.

L'agenda 2 et l'agenda 3 pour leur part répondent au « *paradigme de l'efficience* » sur un axe clairement orienté par les impératifs de la rentabilité financière. On peut, par conséquent, l'appeler l'axe de l'efficience pour la finance.

En intégrant l'agenda 1 et 2, on voit que les propositions de la Commission se situent le long d'un axe centré sur la marchandisation de l'eau et des services. L'intégration entre l'agenda 3 et l'agenda 4 mettent en évidence l'existence d'un axe de la gouvernance économique (européenne) correspondant en toute logique à la primauté donnée par la Commission à la participation des porteurs d'intérêts à la réalisation de la « *Stratégie Europe 2020* », et en particulier à l'objectif de « *Water Efficient Europe* ».

La Figure 11 offre une image complète des relations entre les agendas à la lumière des deux paradigmes et en fonction des axes d'orientation.

**Figure 11. Les agendas européens de l'eau selon le « Plan Eau » : paradigmes d'encadrement et axes d'orientation**



#### 4. Le double défi de l'objectif « Water Efficient Europe »

Le « Plan Eau » insiste, d'une part, sur le défi de la gestion durable et cohérente des interactions entre eau, agriculture/alimentation, santé, énergie, transport et habitat, et, d'autre part, sur le défi de la participation des citoyens.

Le succès du « Plan Eau », selon la thèse de la Commission européenne, dépendra largement de la manière dont est mis en œuvre l'objectif de « Water Efficient Europe ». L'utilisation efficace signifie agir au cœur non seulement des relations entre l'eau, l'agriculture/alimentation, la santé, l'énergie, les transports, l'habitat, et le fonctionnement des villes

tant que systèmes territoriaux « intégrés » de l'ensemble des activités humaines, mais aussi des systèmes de gouvernement des communautés humaines fondées sur la représentation et la participation.

#### **4.1. Le gouvernement cohérent des interactions eau, agriculture, alimentation, santé, énergie, habitat, transport...**

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 a été et reste faible, mais surtout, les mesures destinées à donner à la société un réel pouvoir de contrôle et de sanction demeurent fragiles et réduites.

Le « *Plan Eau* » 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 Etats membres, confirmée par l'évaluation des plans nationaux d'action par bassins hydrographiques.

Il ne nous semble toutefois pas que la Commission ait fait les « sauts » nécessaires, en termes de normes et programmes, 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 aux défis de « la gestion de l'interdépendance » par la coopération. Ce n'est pas suffisant, comme le propose le « *Plan Eau* », 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* ».

Le cas du « pôle de compétitivité eau de la Région du Languedoc Roussillon », organisé et piloté par SWELIA, organisme résultant de l'alliance directe entre Suez et Veolia, les deux plus puissantes entreprises privées mondiales de l'eau, ne fait que confirmer la règle ! Comment la Commission

européenne qui soutient l'initiative des pôles de compétitivité peut-elle croire que la grande majorité des régions de la Méditerranée et de l'Europe centrale et orientale puissent entrer en compétition avec Swedia ? Par le soutien aux pôles régionaux de compétitivité eau, la politique européenne favorise le renforcement de la puissance des oligopoles européens de l'eau.

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. Il serait préférable 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.

#### **4.2 La participation des citoyens**

L'autre grand défi c'est « *Get citizens involved* », repris comme tel par le « *Plan Eau* ». L'article 14 de la « DCE-Eau » 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 Etats 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 Etats en vue de la présentation, en 2009 au plus tard, des Plans nationaux de gestion des bassins hydrographiques : diffusion au public (en 2006) d'un calendrier et d'un programme de travail pour la production des Plans ; diffusion (en 2007) d'une vue d'ensemble des questions les plus importantes de gestion des eaux du district sur laquelle les acteurs sociaux devaient exprimer leurs observations ; diffusion (en 2008) d'une copie préliminaire du plan.

Il est important de noter la variété et l'imprécision des termes utilisés dans ce domaine : on parle, sans distinction, d'information publique, de consultation, de participation de l'opinion publique. *De facto*, par « participation », les législateurs européens entendent uniquement les processus d'information et de consultation : *une information qui va du haut* (les pouvoirs publics) vers le bas (l'opinion publique, les acteurs sociaux) ; *une consultation non contraignante*, limitée à l'expression d'une opinion sur les questions les plus importantes de la gestion des eaux. Ce n'est pas cela la participation des citoyens.

L'information et la consultation non contraignantes représentent les premiers stades élémentaires sur le parcours de la participation, mais ne

constituent pas des processus participatifs. Par participation, on doit entendre 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 ;
- △ la définition des objectifs et des choix d'un programme public ;
- △ 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 ;
- △ les processus d'évaluation des résultats d'une politique, d'un programme ; et même
- △ la gestion d'un programme public, voire d'une partie d'un service collectif.

Pourtant, en l'an 2000, les dirigeants européens disposaient, 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, 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.

Le fait est que déjà avant l'an 2000, les autorités de l'UE ont progressivement interprété et transformé le concept et les principes de participation des citoyens aux affaires de la *res publica* dans le concept de « gouvernance » des stakeholders. La conception de participation qui domine aujourd'hui est celle de « 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 Eau* » a adopté ce changement. Les « *stakeholders* » sont systématiquement considérés comme les sujets centraux de la mise en œuvre du « *Plan Eau* ». Ici, le mot « citoyen » 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 (...)* »<sup>45</sup>. 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.

---

<sup>45</sup> Plan de sauvegarde des ressources hydriques d'Europe, o.c., p. 4.

## Qui sont les porteurs d'intérêts?

Dans le domaine de l'eau, d'après la Commission européenne, il s'agit

- des institutions politiques (gouvernements nationaux, ministères, gouvernements régionaux, administrations municipales) ;
- des organismes mixtes publics-privés (par exemple : l'EUREAU – la fédération européenne des entreprises hydriques) ;
- du monde des entreprises (de la finance, incluse) et leurs associations de secteur (par exemple, l'ELO – Organisation européenne des propriétaires fonciers) ou associations professionnelles de l'eau (par exemple, l'italienne *Federutility*) ;
- du monde académique et de la recherche et leurs réseaux européens ;
- des ONG reconnues officiellement (par exemple, les associations des consommateurs) ;
- et, plutôt rarement, des syndicats ouvriers.

A noter que depuis plusieurs années, il y a une tendance au sein des classes dirigeantes européennes à intégrer sous la catégorie des « *stakeholders* » toutes les formes organisées d'action de la société civile, éliminant ainsi la distinction, importante et justifiée, entre société civile et *stakeholders*.

En général, les *stakeholders* européens ont un rôle formel direct au sein des deux institutions de représentation consultative sans pouvoir législatif de l'UE que sont le CESE (Comité Economique et Social Européen) et le CdR (Comité des Régions).

La définition et la reconnaissance des « *stakeholders* » au niveau de l'UE posent quelques problèmes. Dans le monde académique et de la recherche, par exemple, il est de plus en plus fréquent de rencontrer des organismes de nature privée, dépendants ou sous l'influence directe des grandes entreprises multinationales, qui assurent leur financement par le biais de contrats de recherche ou du sponsoring de leurs activités. Il en est de même de certaines grandes ONG directement financées par les gouvernements ou les entreprises multinationales, le plus souvent via leurs fondations. Le cas de WWF est assez illustratif. 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 mérite d'être réexaminée d'urgence par les autorités de l'Union européenne.

En outre, fait encore plus important, nous nous interrogeons sur la pertinence du choix consistant à inclure les pouvoirs publics, dont la légitimité dérive de la représentation élue (tels la Commission européenne, les gouvernements nationaux, régionaux et communaux...) dans la catégorie des *stakeholders* et, par conséquent, être placés sur le même pied d'égalité que les « porteurs d'intérêts » privés, aussi grande et importante que soit leur représentation territoriale et/ou sectorielle.

Réduire à des *stakeholders* des institutions nées et fonctionnant en tant qu'organismes/lieux de la représentation politique de l'ensemble de la population d'une région, d'un pays, d'une ville, constitue, à notre avis, une pratique très nuisible à la démocratie actuelle.

Pour analyser et illustrer le poids et le pouvoir d'influence des *stakeholders* dans le domaine de l'eau au plan européen, nous examinerons, d'abord, les secteurs de la recherche et de l'innovation technologique par les exemples de l'*European Water Partnership* (Figure 12) et l'*European Innovation Partnership on Water* (Figure 13). Puis, on prendra l'exemple de certains acteurs « nationaux » dont l'influence exercée sur la scène européenne sur les questions de l'eau est abondamment documentée.

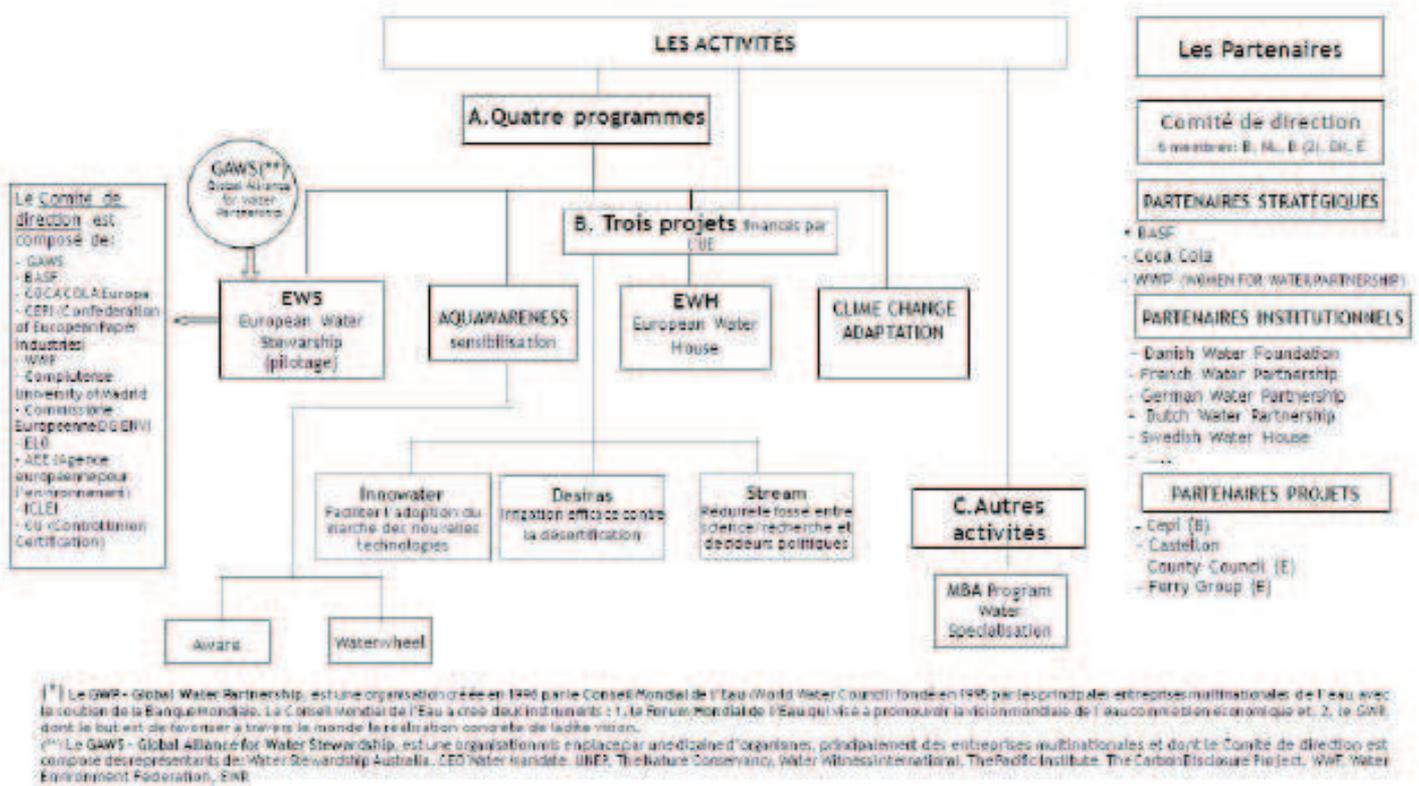
Le domaine de la recherche et de l'innovation technologique en ce qui concerne l'eau est d'un intérêt certain en raison du rôle central occupé par la connaissance et l'innovation dans la vision et les orientations des institutions de l'UE. Nous en avons donné un exemple partiel mais significatif en parlant 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 l'on analyse la liste des universités et des centres de recherche participant à trois des projets cités (WAT-ECO, AQUAMONEY et EIP-WATER), on constate 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 que Suez et Veolia ne manquent pas. La Figure 12 illustre bien la situation.

L'*European Water Partnership* (EWP) est 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, qui a été créée grâce au financement de la Commission européenne par le biais du programme 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.

**Figure 12. EWP European Water Partnership/ Partenariat européen pour l'eau**

**NB.** Le financement de l'EWP vient de LIFE, un programme de recherche de l'UE (\*)



Le Conseil mondial de l'eau s'est doté de deux instruments d'action : le Forum mondial de l'eau (*World Water Forum*) dont la première rencontre date de 1997 à Marrakech et le *Global Water Partnership*. Le devoir assigné au Forum 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*)<sup>46</sup>, devenu la bible de l'eau des classes dirigeantes mondiales de ces vingt dernières années. Rappelons que par ce document/manifeste, la Banque mondiale a consacré le principe de l'eau bien économique (voir Encadré 1). Il incombe au GWP de promouvoir les actions de concrétisation de la vision de l'eau et de la stratégie à long

46

terme du Conseil mondial de l'eau. Ainsi, des organisations nationales du GWP ont été mises en place. Certaines d'entre elles sont présentes dans les instances de l'UE.

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 il est devenu l'un des principaux canaux 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*)<sup>47</sup> pour les activités de conception, de débat, de sensibilisation, d'information et de communication en matière de politique de l'eau.

Parmi ces programmes, l'*European Water Stewardship* (EWS) mérite une mention spéciale ; son objectif étant de mettre sur pied, à partir de 2015, en suivant les lignes de la Directive-Cadre, un système européen de pilotage de gestion de l'eau, se concentrant 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 d'autres, Coca-Cola, BASF, ELO et WWF.

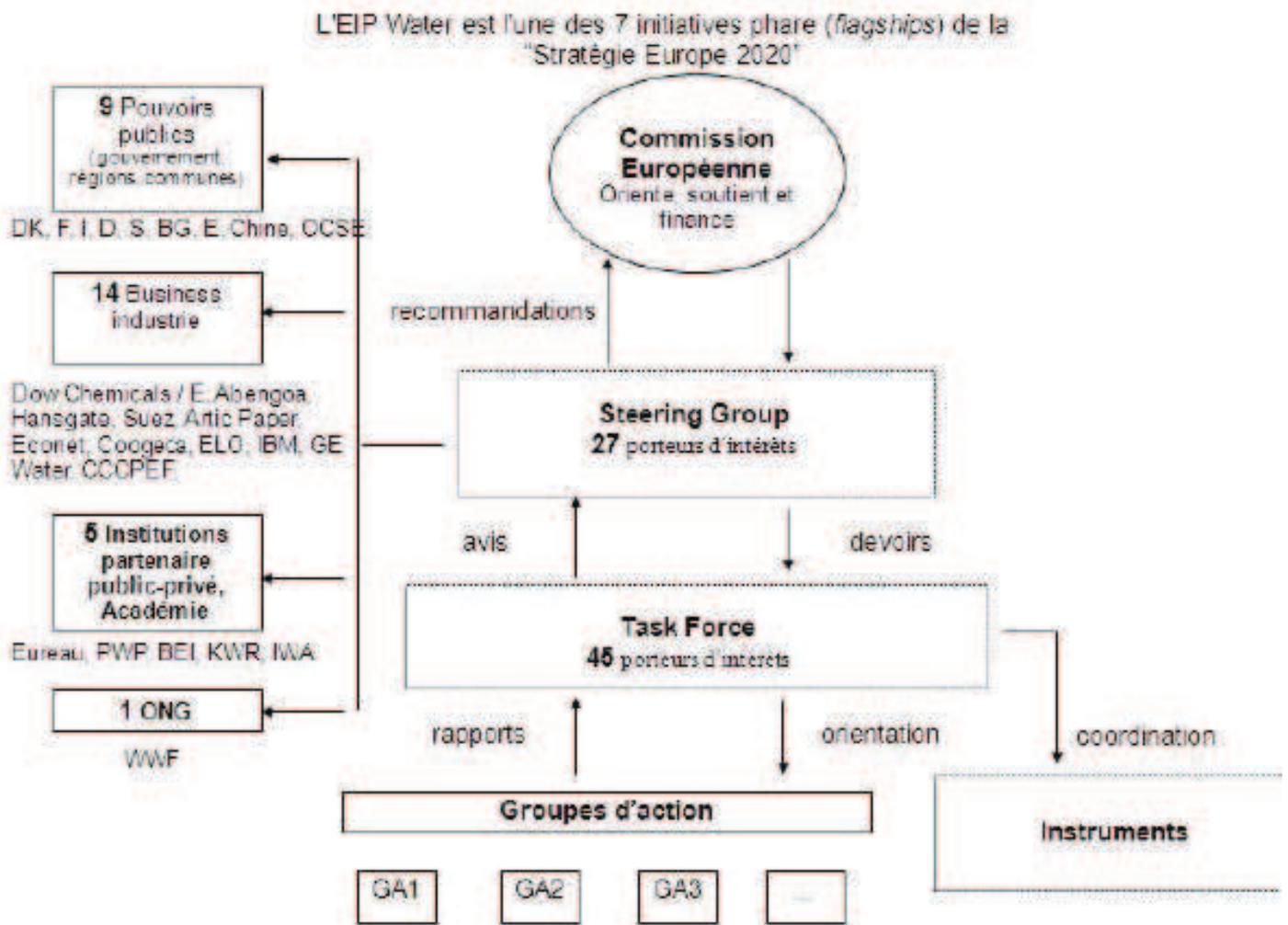
La présence importante des « *stakeholders* », liés directement ou non au monde des affaires et de l'industrie, se confirme également dans le cas des projets de recherche tels *Innotech* et *Stream* et surtout au sein de l'*European Innovation partnership on Water* (EIP-Water). Comme déjà remarqué, l'EIP-Water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

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, 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-Eau) et 1 (le seul) représentant des ONG, l'immanquable WWF. Le monde des affaires et de l'industrie est encore plus majoritaire au sein de la *task force*.

---

<sup>47</sup> Voir dans la [Figure 12](#) la liste des partenaires stratégiques, institutionnels et des projets.

**Figure 13. La gestion du partenariat européen pour l'innovation dans le domaine de l'eau (EIP-Water)**

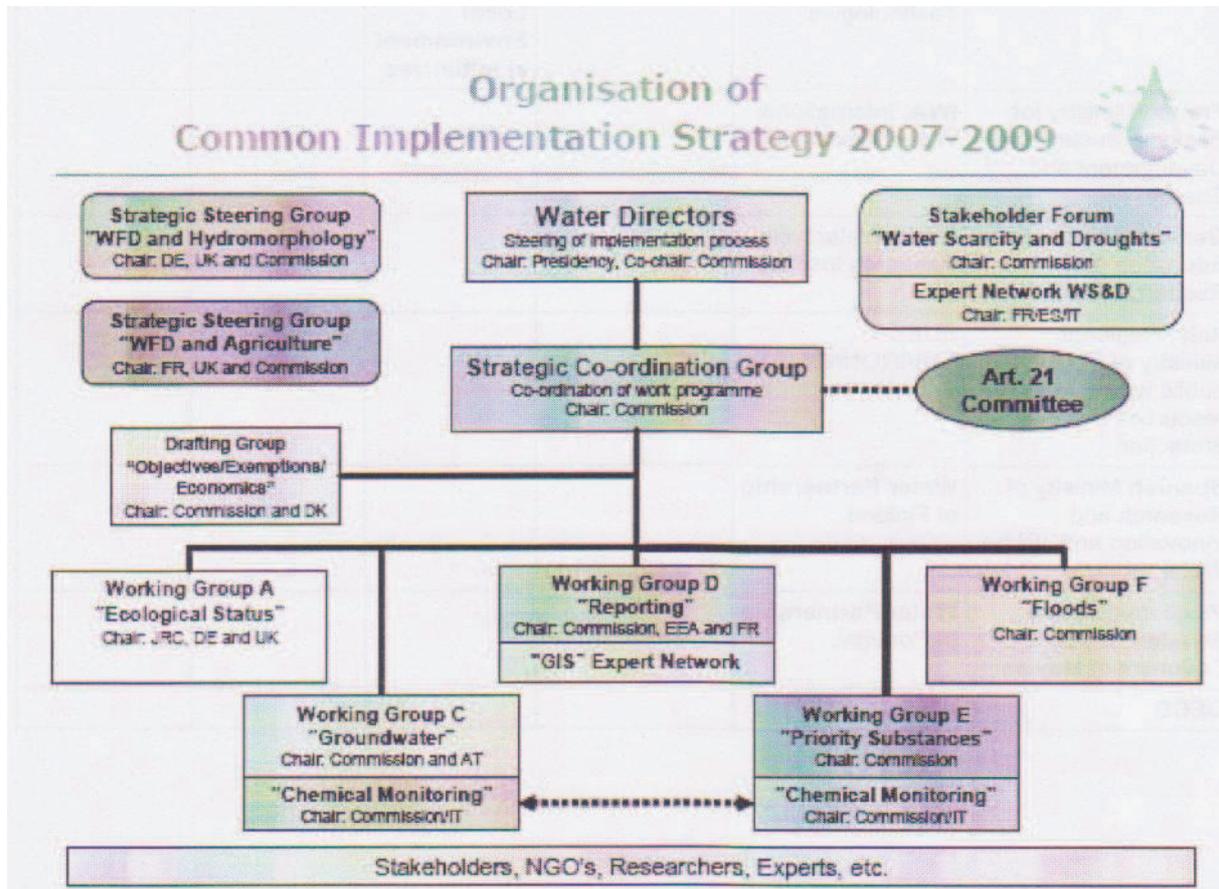


Aucun représentant d'entreprises publiques hydriques ni de leur organisation « *Aqua Publica Europea - APE* » n'en fait partie. Il en est de même pour les représentants des coopératives agricoles, des associations pour une « autre consommation », des mouvements citoyens en faveur de l'eau comme bien 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

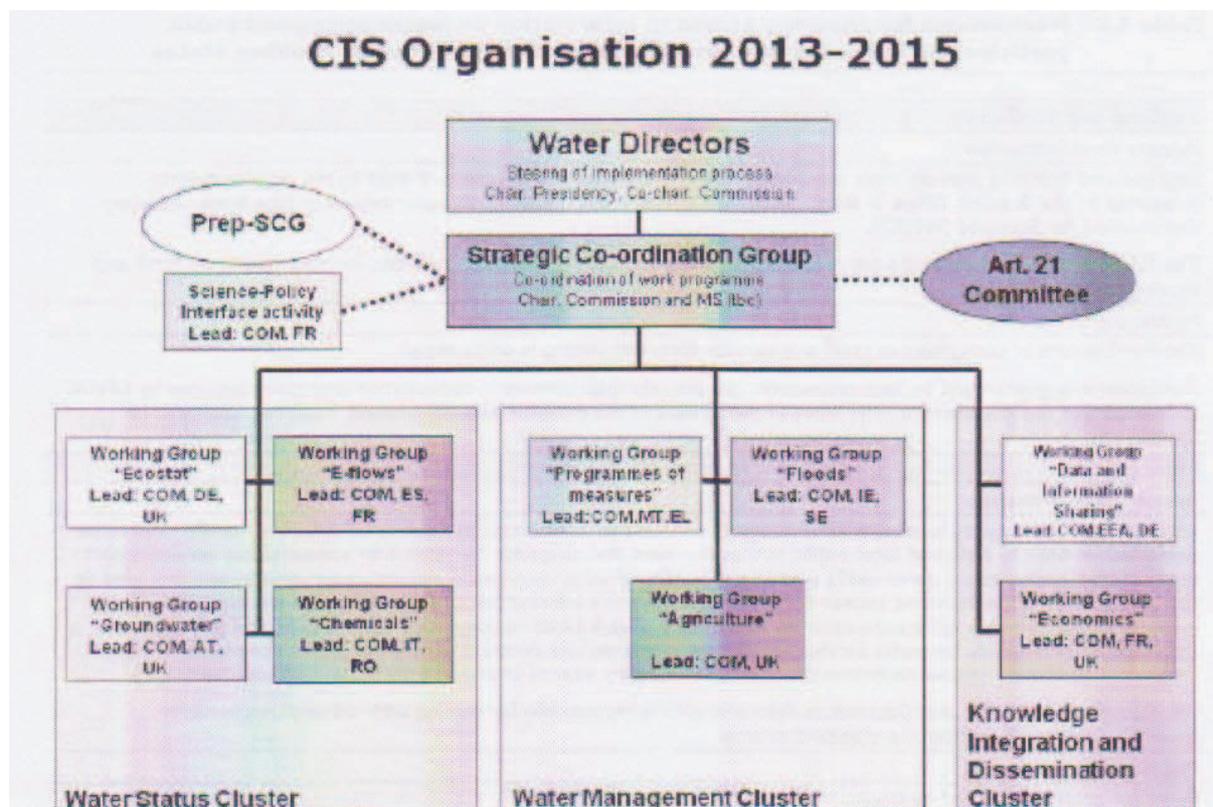
scandinaves, la Belgique et dans une plus petite mesure, l'Espagne. L'Italie est peu présente. Ne parlons pas de la faible présence des pays de l'ex-Europe de l'Est et centrale. Occasionnellement, la Pologne, la Hongrie et la Slovénie apparaissent. La politique « européenne » de l'eau semble surtout 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 efficiente des eaux, ne semble pas trouver une expression concrète au niveau des « invités à la table ». Une confirmation puissante vient de l'analyse de l'organisation de la « Stratégie Commune d'Implémentation » (CIS) de la DCE-Eau en 2007-2009 et 2013-2015 (voir Figures 14 et 15). Le Royaume-Uni est en tête des « présences » au sein de divers organismes et comités, suivi par la France et l'Allemagne et puis, les Pays-bas. Or, il ne faut pas oublier que les autorités britanniques sont ouvertement favorables à la marchandisation et à la privatisation des services hydriques, y compris des infrastructures ; que la France est le pays qui depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle a opté pour la privatisation et est le chantre du PPP (Partenariat Public-Privé) ; et qu'en Allemagne, mises à part les résistances aux choix « centralisateurs » de la Commission de la part des autorités locales fort jalouses de leur autonomie, les gouvernements des *Länder* et le gouvernement fédéral ne se sont pas opposés aux dispositions de l'article 9 et aux recherches sur l'approche ERCB.

**Figure 14. Organisation de la stratégie commune d'implémentation de la DCE-Eau 2007 - 2009**



Source : Common implementation strategy for the water framework directive (2000/60/CE). Improving the comparability and quality of the Water Framework Directive Implementation Progress and work programme for 2007-2009 AS AGREED BY THE WATER DIRECTORS, 30 November / 1 December 2006, p. 8.

**Figure 15. Organisation de la stratégie commune d'implémentation de la DCE-Eau 2013 - 2015**



Source : voir Figure 14.

L'influence prédominante du Royaume-Uni, de la France, de l'Allemagne et des Pays-Bas est acceptée comme un fait « normal ». Vraisemblablement, les structures assez compactes et bien articulées entre pouvoirs centraux et autonomies locales y est pour quelque chose (voir Figure 16). La raison principale, cependant, est liée aux positions de force économique qu'ils occupent non seulement sur un plan général, mais aussi dans le domaine de l'eau en particulier.

**Figure 16. Les structures nationales d'organisation des services hydriques dans certains pays de l'UE**

| Country           | Authority responsible for price setting   | Authority responsible for collection of revenues  | Authority responsible for reinvestment of revenues  |
|-------------------|---|---|---|
| England and Wales | OFWAT (*)   | Water companies   | Water companies   |
| Scotland          | Scottish Water  | Scottish Water  | Scottish Water  |
| Netherlands       | Supply services: national government  | Supply services: water companies  | Supply services: water companies  |
|                   | Sanitation services<br>Sewage: municipalities   | Sanitation services<br>Sewage: municipalities   | Sanitation services<br>Sewage: municipalities   |
|                   | Wastewater treatment: water boards  | Wastewater treatment: water boards  | Wastewater treatment: water boards  |
| France            | Drinking water supply and wastewater treatment: municipality or union of municipalities | Water service (publicly or privately managed) collects all revenues, and transfers one part of them to the municipality, the water agency and the state | Water service<br>Municipality<br>Water agency   |
| Germany           | Water supply utility/municipality   | Water supply utility  | Water supply utility  |
| Slovenia          | Municipality  | Local public utilities  | Local public utilities  |
| Spain             | Regional pricing committee and regional administration                                  | Supply services: urban water supply operators (public or private)   | Supply services: urban water supply operators (public or private) and regional water agencies |
|                   |   | Sanitation services: municipalities (through public or private service providers) and regional water agencies   | Sanitation services: municipalities and regional water agencies                               |

**Notes:** (\*) Due to lack of information.  
 (\*\*) OFWAT sets price limits; prices are set by water companies according to the cost recovery principle and based on the price limits set by OFWAT.

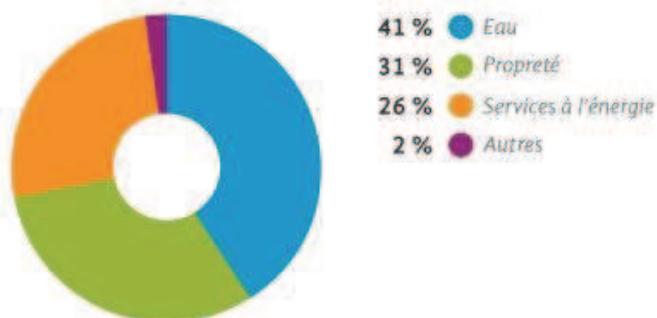
Source : Agence Européenne de l'Environnement, « Assessment of cost recovery through water pricing » (op.cit.), pp. 38-39.

Neuf des dix plus grandes entreprises mondiales de l'eau sont européennes. Les entreprises françaises occupent la 1<sup>ère</sup>, la 2<sup>e</sup> et la 4<sup>e</sup> places. Deux entreprises anglaises sont en 3<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> positions. Les grands groupes français de l'eau, surtout Veolia et Suez, sont des entreprises multinationales *multi-utilities* couvrant des domaines de grande importance stratégique économique comme l'environnement, l'énergie et les déchets, où ils occupent aussi de positions mondiales de premier rang – le groupe

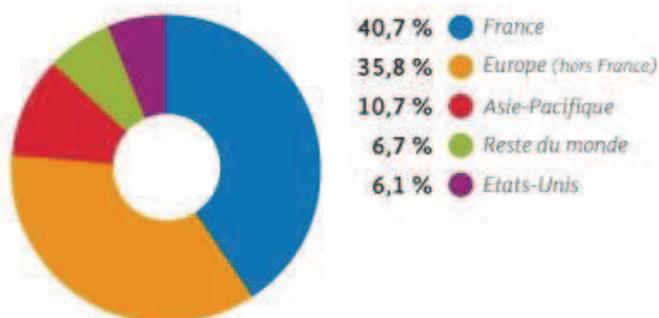
Suez EDF fait partie des principaux groupes énergétiques mondiaux (voir Figures 17 et 18).

**Figure 17. Veolia, une entreprise multinationale et *multi-utilities*.**  
**Poids géographique et sectoriel des activités**

### Répartition par division du chiffre d'affaires 2012



### Répartition par zone géographique du chiffre d'affaires 2012



Source : [site internet de Veolia environnement](#)

**Figure 18. Suez, une entreprise multinationale et *multi-utilities*.  
Personnes desservies, contrats de services et achats**

| Year | Million | N   | Contract gains and acquisitions   |
|------|---------|-----|---|
| 1984 | 33      | 0   | France & Spain only   |
| 1985 | 34      | 1   | Macao   |
| 1986 | 34      | 1   | Natal (South Africa, O&M)   |
| 1987 | 34      | 2   | Warsaw (USA)  |
| 1988 | 36      | 1   | Essex & Suffolk Water Plc (UK)  |
| 1989 | 36      | 2   | Montecatini Terme (Italy) & Taiping, (Malaysia)   |
| 1990 | 36      | 0   | There were no contract gains this year  |
| 1991 | 36      | 4   | Fiestole (Italy), Gibraltar & Edmonton (Canada)   |
| 1992 | 37      | 11  | South Africa (O&M), USA, Italy, China & Malaysia  |
| 1993 | 47      | 10  | South Africa (O&M), USA, Argentina, Mexico, Germany & Malaysia                              |
| 1994 | 53      | 11  | USA, Czech Republic, Mexico & Hungary   |
| 1995 | 55      | 9   | Czech Republic, Hungary, China, Brazil & Colombia   |
| 1996 | 57      | 16  | USA, Colombia, Northumbrian Water Plc (UK), Germany, Australia                              |
| 1997 | 82      | 17  | USA, Bolivia, Colombia, Argentina, Morocco, Hungary, Turkey, China, Indonesia & Philippines |
| 1998 | 89      | 16  | USA, Colombia, Uruguay, Germany, China, Indonesia & Australia                               |
| 1999 | 100     | 16  | USA, Mexico, Chile, Germany, Norway, Slovakia & Italy                                       |
| 2000 | 108     | 10+ | United Water (USA), Chile, China, Cameroon, Brazil, Germany & Korea                         |
| 2001 | 110     | 5+  | Korea, China, Chile, Ireland  |
| 2002 | 131     | 25+ | Taiwan, Canada, China, Mexico, Puerto Rico, Jordan, USA                                     |
| 2003 | 121     | 3+  | Italy   |
| 2004 | 117     | 5+  | Mexico, Russia, China   |
| 2005 | 115     | 5+  | Australia, Morocco, Algeria   |
| 2006 | 110     | 4+  | Saudi Arabia, China, Oman, Spain & USA  |
| 2007 | 112     | 7+  | China, Aguas de Barcelona (Spain), Egypt, India & USA                                       |
| 2008 | 117     | 4+  | Aguas de Valencia (Spain), Earth Tech (USA)   |
| 2009 | 117     | 5+  | Melbourne (Australia)   |
| 2010 | 122     | 5+  | Aguas de Barcelona (Spain), Earth Tech (China),   |
| 2011 | 123     | 2+  | Adelaide (Australia)  |
| 2012 | 117     | 3+  | Amman, Perth  |

Source : Pinsent Masons, « Water Yearbook 2012-2013 », 14<sup>e</sup> édition,  
[www.pinsentmasons.com](http://www.pinsentmasons.com).

Ils sont également leaders mondiaux dans le secteur des eaux minérales en bouteille : leur « champion » (Danone) est le n° 2 mondial après Nestlé. Il est clair que l'alliance *sui generis* réalisée en France dès le XIX<sup>e</sup> siècle entre l'Etat, le capitalisme d'Etat et les grands groupes privés

financiers et industriels, explique l'histoire économique de l'eau en Europe et le poids politique représentés encore actuellement par les choix en faveur de la marchandisation, la privatisation et la monétarisation de l'eau.

Au sein des « quatre » pays mentionnés, la France émerge, donc, comme l'acteur plus présent et le mieux organisé aux plans national, européen et international en tant que porteur d'une véritable politique « nationale » de l'eau à vocation « mondiale ». Rappelons, entre autres, que lorsque la France s'est faite promotrice de la création de l'Union pour la Méditerranée (Euromed), elle a mis la problématique de l'eau à la première place des priorités dans l'agenda de l'Union.

La manière par laquelle la France s'est dotée dans le domaine de l'eau, d'une puissante machine politique, institutionnelle, financière, technoscientifique et socioculturelle mériterait une longue monographie. Ce n'est pas ici la place pour la faire. Deux flashes seulement valent un petit détour. Prenons d'abord l'exemple de l'OIE (Office International de l'Eau), créé en 1993 par le gouvernement sur la vague du rapport de la Banque mondiale sur la GIRE et le troisième principe de Dublin sur l'eau bien économique. Son statut est celui d'une association à vocation d'intérêt public. Structure d'information et d'études au départ, l'OIE est devenu en quelques années le promoteur et le chef de file d'un nombre important de réseaux d'organismes de bassins hydrographiques à travers le monde entier. Le nombre de réseaux ainsi constitués partout est impressionnant. Par ces réseaux, l'OIE exerce une grande influence idéologique et politico-institutionnelle sur toutes les questions stratégiques concernant les bassins hydrographiques, chères à « l'école française de l'eau » (GIRE, « l'eau paye l'eau », PPP, Délégation de services publics...). Inutile de souligner que les entreprises françaises et leurs filiales dans le monde sont très actives au sein de l'OIE.

Il en va de même en ce qui concerne le deuxième exemple, celui du Programme Solidarité Eau (PS-Eau). Dans le cadre de la politique de coopération internationale, notamment de la coopération dite décentralisée, le gouvernement français a donné naissance en 1984 à PS-Eau dont le but est de promouvoir l'intervention française, publique et privée, d'aide à la solution des problèmes d'eau notamment en Afrique et dans les pays de la Francophonie. Le financement de ses activités est assuré par la loi Oudin-Santini qui a établi le principe du prélèvement d'1% des recettes des opérateurs hydriques nationaux pour la couverture financière des projets. En 5 ans, des centaines de projets pour diverses dizaines de millions d'euros ont pu être ainsi financés avec des retombées économiques importantes pour les entreprises françaises et le prestige politique de la France.

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* » ? La Commission est-elle aveuglée par un dogmatisme technoscientifique « 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 Eau* », ne serait-il pas mieux que les dirigeants de l'UE donnent un plus grand poids à la présence et à la participation des représentants de ces pays ?

Il appartient au Parlement européen d'interroger la Commission sur l'ensemble de la question du rôle (et représentation) de la participation directe des « *stakeholders* » aux politiques de l'UE en évaluant aussi le rôle de la place formelle qui « reste » attribuée à une institution officielle de nature consultative comme le CESE. Double présence de la part des « *stakeholders* » ou diminution d'influence réelle du CESE au bénéfice des « *stakeholders libres* » (hors CESE) ?

## Chapitre 5

### **Les lignes d'action de la politique de l'eau à l'horizon 2027 (et au-delà) selon l'exécutif européen.**

1. *Tableau des problèmes et des propositions du « Plan Eau ».*
2. *Les sept lignes prioritaires d'action à l'horizon 2027 selon la Commission.*
3. *Les « gagnants » et les « perdants ».*

#### **1. Tableau des problèmes et des propositions du « Plan Eau »**

Le tour d'horizon des problèmes, défis et choix opérés par l'UE, étant plus ou moins achevé, on peut s'arrêter maintenant à l'analyse des 41 propositions spécifiques contenues dans le « *Plan Eau* », au départ de six catégories de problèmes, en fonction de vingt objectifs. La Commission précise aussi les modalités de leur mise en œuvre et les délais de réalisation.

**Tableau 2. Le « Plan Eau ». Problèmes et propositions**

| <u>Problèmes</u>                                       | <u>Nombre de 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 (nitrates, 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. Le « *Plan Eau* » revient en détail sur ces aspects par les propositions relatives au problème 5, à savoir la définition et mise en pratique du modèle hydro-économique de l'UE selon le ERCB (*Environment and Resource Costs and Benefits*).

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.

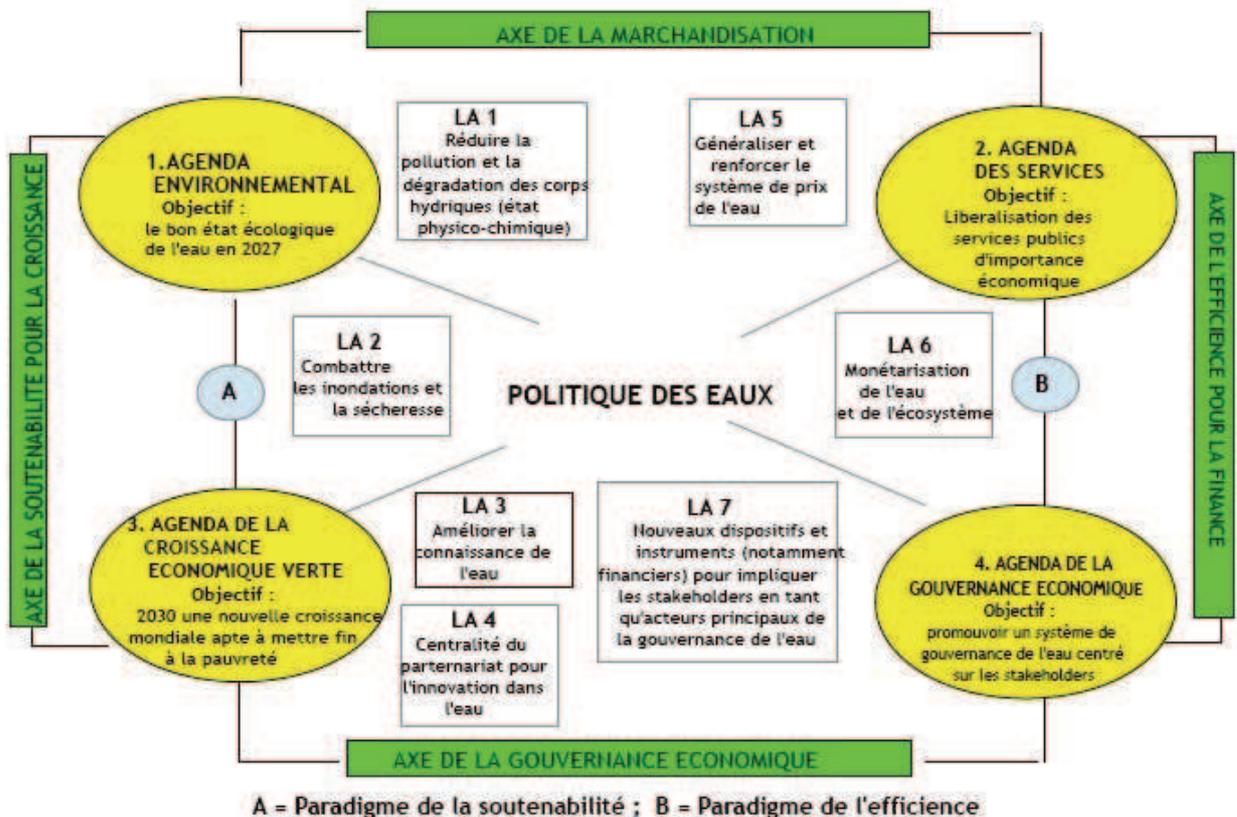
Enfin, seules deux actions sont mentionnées par rapport aux problèmes mondiaux. D'abord, une petite référence furtive est faite au maintien des engagements pris par l'UE dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le développement (la réduction de moitié d'ici à 2015 du nombre de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable et aux services sanitaires de base). Ensuite, la seconde référence concernant la promotion de l'application de la « Gestion intégrée durable des ressources en eau » selon le modèle de la Banque Mondiale dont, on l'a vu, l'UE est une fervente fidèle depuis 1993.

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. Un choix plutôt logique pour une institution qui a utilisé le *Fitness Check* comme un des « *Building blocks* » à la base de sa propre politique de l'eau. D'ailleurs, la Commission est connue pour son alignement sur les positions des Etats membres qui, ces dix dernières années – nous en avons parlé au Chapitre 2 – ont poussé l'Union à abandonner le concept de « politiques communes européennes » pour adopter et favoriser celui de « coordination européenne des politiques des États ».

## ***2. Les sept lignes prioritaires d'action à l'horizon 2027 selon la Commission.***

En interprétant cet ensemble de propositions à la lumière de notre schéma analytique, qui nous a permis de définir les agendas européens de l'eau, les paradigmes fondateurs et les axes d'encadrement, nous sommes parvenus à identifier les lignes d'actions prioritaires à l'horizon 2027 pour la Commission européenne (voir [Figure 19](#)).

Figure 19. Les sept lignes d'horizon 2027 de la politique de l'eau selon les Institutions européennes



Comme on peut le constater, les quatre premières lignes d'actions se situent en cohérence avec le paradigme de la soutenabilité. Il s'agit de

- LA1 : réduire la pollution et la dégradation des corps hydriques*
- LA2 : combattre les inondations et les sécheresses*
- LA3 : améliorer la connaissance de l'eau*
- LA4 : centraliser le partenariat pour l'innovation dans le domaine de l'eau*

Les trois autres s'inscrivent plutôt dans la catégorie des actions comme instruments mis au service des objectifs définis par le paradigme de l'efficacité, à savoir :

- LA5 : généraliser et renforcer le système du prix de l'eau*
- LA6 : monétariser l'eau et l'ensemble des éléments des écosystèmes*

*LA7 : mettre en place des nouveaux instruments, financiers notamment, pour stimuler l'implication des porteurs d'intérêts en tant qu'acteurs principaux de la gouvernance de l'eau*

### **3. Les « gagnants » et les « perdants »**

Du côté des gagnants, on trouve le prix de l'eau, l'innovation technologique et les *stakeholders*. Le prix de l'eau (et la monétarisation selon l'approche ERCB) est incontestablement la vedette du « *Plan Eau* ». Il est considéré comme l'axe décisif pour la réalisation de l'objectif « *Water Efficient Europe* ».

A plusieurs reprises tout au long de ce mémorandum, nous avons pu mettre en relief les limites et les dérives du système de financement de l'eau axé sur le principe « l'eau paye l'eau », notamment en France. Loin d'avoir contribué à positionner la France en tête du classement pour le bon état écologique de l'eau, le système a surtout contribué à faire grandir les deux premières compagnies mondiales de l'eau à hauts rendements financiers, tandis que le PPP a alimenté une gestion des services hydriques plutôt opaque et marquée aussi par la corruption.

Aussi solide et justifiée qu'elle puisse paraître, la croyance dans le rôle salvateur de l'innovation technologique ne pourra pas maintenir ses promesses. Telle qu'elle est vue et traitée par les instances européennes, la technologie ne permettra pas de réaliser les objectifs de 2027 car elle aura des effets asymétriques et inégaux entre les domaines, les territoires, les pays, les catégories sociales. Elle contribuera à accentuer les phénomènes de divergence territoriale et sociale entre, par exemple, l'Allemagne et la Pologne. Loin de nous de sous-estimer le rôle positif de la technologie. Personne ne doute qu'il faut augmenter la productivité hydrique dans les usages agricoles ou dans la fabrication des bouteilles en plastique. Tout dépend des règles que la société se donne et fait respecter en matière d'usage des technologies. Si l'auto-certification et l'auto-évaluation restent prédominantes, il ne faudra pas s'étonner de rencontrer au bout du chemin des résultats plutôt négatifs. Il est douteux de penser que si les *stakeholders* sont chargés de piloter l'innovation technologie pour l'eau, on obtiendra autre chose que les usages de l'eau qui répondront le mieux aux intérêts des groupes particuliers en concurrence entre eux. Les résultats seront différents si l'innovation technologique est inscrite dans des perspectives publiques de justice, de soutenabilité, de bénéfices collectifs et de participation des citoyens à tous les niveaux. Ce système sera lent dans la

prise de décisions, mais il permettra, au moins, de procéder au rythme des débats et dans le respect des autres, à la recherche de solutions acceptables pour la grande majorité des parties en présence. La participation des citoyens ne peut se réaliser que dans un contexte où chaque acteur essaye d'aller outre sa propre vision en y intégrant ce que vient de l'autre en tant qu'« intérêt commun ». L'enquête réalisée en 2011-2012 par l'IERPE sur les innovations les plus intéressantes visant à mieux concilier la ville avec ses eaux confirme la thèse que plus les acteurs partagent la nature commune du bien eau mieux ils sont aptes à en concevoir une gestion juste, soutenable, solidaire et participative.

Du côté des perdants, on trouve le droit humain à l'eau et à l'assainissement, l'eau bien commun, la société du *welfare*, le fonctionnement de la démocratie représentative. La démonstration la plus éclatante est dans l'absence totale de ces mots : le « *Plan Eau* » ne parle jamais de bien commun, de droit humain à l'eau, de *welfare*, de démocratie. Ces mots ou concepts ne font pas partie du dictionnaire de la Commission en relation à l'eau.

Les grands absents sont les perdants. Il est temps de corriger la situation. La fonction clé de la Commission n'est pas de créer des divisions, des citoyens de première, deuxième et troisième classe, mais d'unir et de protéger les faibles.

## Chapitre 6

**Au-delà du scénario 2027 le plus « probable ». Propositions pour d'autres agendas européens de l'eau. Autres paradigmes et axes d'action.**

*1. Après 2014 ? Deux scénarios possibles. 2. Pour un autre fil rouge de la politique de l'eau. Paradigmes, axes et agendas politiques de l'eau alternatifs*

### **1. Après 2014 ? Deux scénarios possibles**

Pour épargner du temps, nous proposons de n'examiner que deux scénarios possibles à l'an 2030. L'horizon choisi est de court terme (moins de

20 ans et étalé sur une génération), mais suffisant pour penser que des changements et ruptures non seulement imprévus 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 bon retour sur investissement. Ceci permettra d'arrêter la dégradation d'une ressource (et sa raréfaction) d'une importance stratégique pour le développement économique européen et sa sécurité, et de maintenir 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 capables aujourd'hui de « 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, et l'adhésion de la majorité de l'opinion publique au principe du prix de l'eau.

**Les risques d'impasse et de rupture** : en considérant l'état de « crise » économique, politique, sociale et environnementale dans lequel se trouve l'Europe, les risques sont réduits, la tendance étant de chercher des 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 Eau* » 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 entre l'eau, l'agriculture et l'énergie par l'adoption de mesures régulatrices, contraintes et pouvoirs de sanction ; 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, 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 de leurs priorités économiques, sans « sacrifier » 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 justice and wisdom* ». Il s'agit d'un scénario alternatif au premier.

**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 de responsabilité publique et de gestion basé sur la participation effective des citoyens, et ouvert 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 la 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 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 richesses 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 Eau* » 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 à 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, notamment au niveau des bassins transnationaux, une occasion historique pour redéfinir la construction européenne en tant que construction d'une communauté 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.

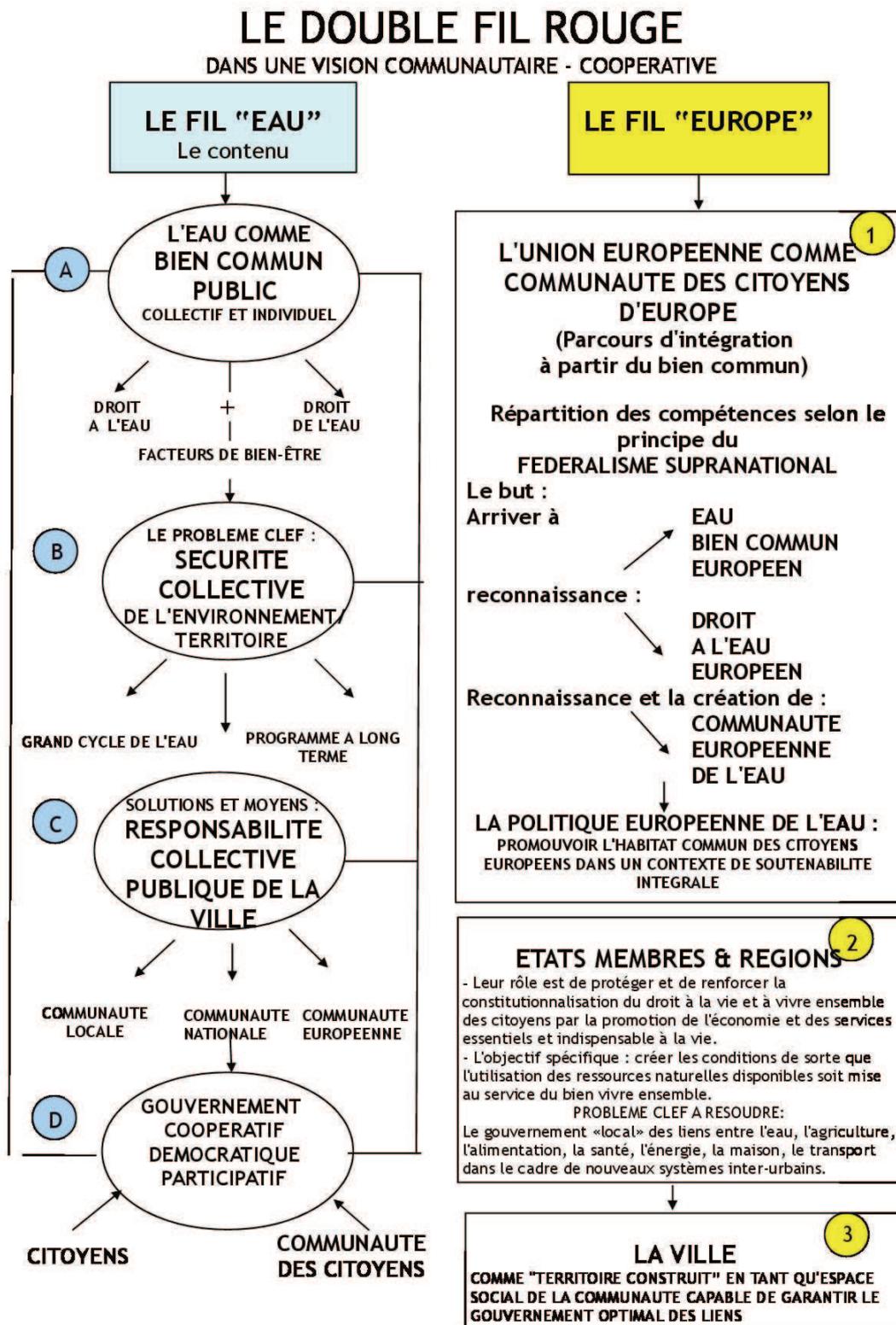
## ***2. Pour un autre fil rouge de la politique de l'eau. Paradigmes, axes et agendas politiques de l'eau alternatifs***

La confrontation des deux scénarios et l'analyse des points forts et faibles du « *Plan Eau* » invitent à faire preuve d'une certaine modestie dans la formulation des propositions « de résolution » et « de globalisation ». Les choix dogmatiques absolutistes, comme le célèbre slogan TINA (*There is no alternative*) de la tout aussi célèbre « *Iron Lady* » britannique, n'aident pas à concevoir le devenir de nos sociétés.

Le fil rouge qui nous a servi pour préciser et identifier les éléments porteurs d'une « autre » politique européenne de l'eau à l'horizon 2030 s'articule autour de quatre concepts :

- l'eau bien commun public
- l'eau comme expression de la sécurité collective
- responsabilité collective
- gouvernement démocratique et participatif.

Figure 20. Le double fil rouge de la politique européenne de l'eau d'après une vision communautaire et coopérative



A partir de ces quatre concepts et de leur confrontation avec le contexte des sociétés européennes, nous avons identifié quatre nouveaux agendas européens de l'eau :

- ❖ 1. Agenda environnemental  
*Objectif : le bon état écologique de l'eau et la justice éco-systémique*
- ❖ 2. Agenda des services publics  
*Objectif : réinventer des services au service des droits humains*
- ❖ 3. Agenda post-croissance  
*Objectif : 2027 une économie juste, durable et cohésive*
- ❖ 4. Agenda de la démocratie  
*Objectif : désarmer les oligarchies européennes*

En intégrant l'agenda 1 et l'agenda 3, on constate que l'axe d'orientation devient l'axe de la soutenabilité pour la vie. Mettant ensemble l'agenda 2 et l'agenda 4, l'axe qui émerge est l'axe du gouvernement.

En intégrant l'agenda 1 et l'agenda 3, on découvre l'axe des biens communs et des services publics, tandis que l'on découvre l'axe du vivre ensemble : villes et citoyens en mettant ensemble les agendas 3 et 4.

En combinant l'ensemble de ces interactions, nous avons pu construire une synthèse finale portant sur une proposition en cinq orientations générales et huit lignes d'actions spécifiques.

### ***Orientations générales***

Structurer les mesures à prendre à l'horizon 2027 autour de quatre axes :

- L'axe de la soutenabilité pour la vie (cycle long et intégré de l'eau) ;
- L'axe de l'eau bien commun et des services hydriques publics ;
- L'axe du gouvernement de l'eau par les citoyens ;
- L'axe du vivre ensemble et de la centralité de la ville.

Dans le cadre de ces perspectives et des choix correspondants, on propose :

#### ***Orientation A. Une politique européenne et publique.***

Promouvoir un pouvoir politique public européen et « local » capable de définir, piloter et réaliser une politique *européenne* de l'eau dans l'intérêt général.

A titre d'exemple : faire de la lutte contre l'hyper-exploitation et la raréfaction de l'eau, et l'usage insoutenable du territoire européen la base de la relance d'une communauté politique européenne entre les citoyens des Etats prêts à s'y engager.

*Orientation B. Une politique participative.*

Faire de la participation des citoyens la base d'une nouvelle ingénierie institutionnelle publique de la politique *européenne* de l'eau. Dans ce contexte, renforcer le rôle du Parlement européen en ce qui concerne les biens communs européens.

A titre d'exemple : promouvoir à l'échelle des communautés urbaines les « Conseils des citoyens de l'eau et biens communs » et de nouvelles organisations coopératives (voir aussi Orientations D et E).

*Orientation C. Une politique juste et solidaire.*

Reconcevoir le modèle économique de financement de l'eau, le modèle « l'eau paye l'eau » ayant fait preuve de nombreux abus, mystifications et limites.

A titre d'exemple : rapport d'initiative du PE sur l'accès à l'eau et la pauvreté au sein de l'UE. En outre, le PE pourrait lancer un vaste débat populaire sur les nouvelles voies du financement de l'eau.

*Orientation D. Une politique intégrée et cohérente.*

Donner la priorité au gouvernement effectif des interactions entre eau, agriculture, alimentation, santé, énergie, logement, transports dans une vision intégrée du « territoire » lieu de vie.

A titre d'exemple : organisation par le PE d'une audition européenne publique sur les bonnes pratiques du gouvernement de ces interactions.

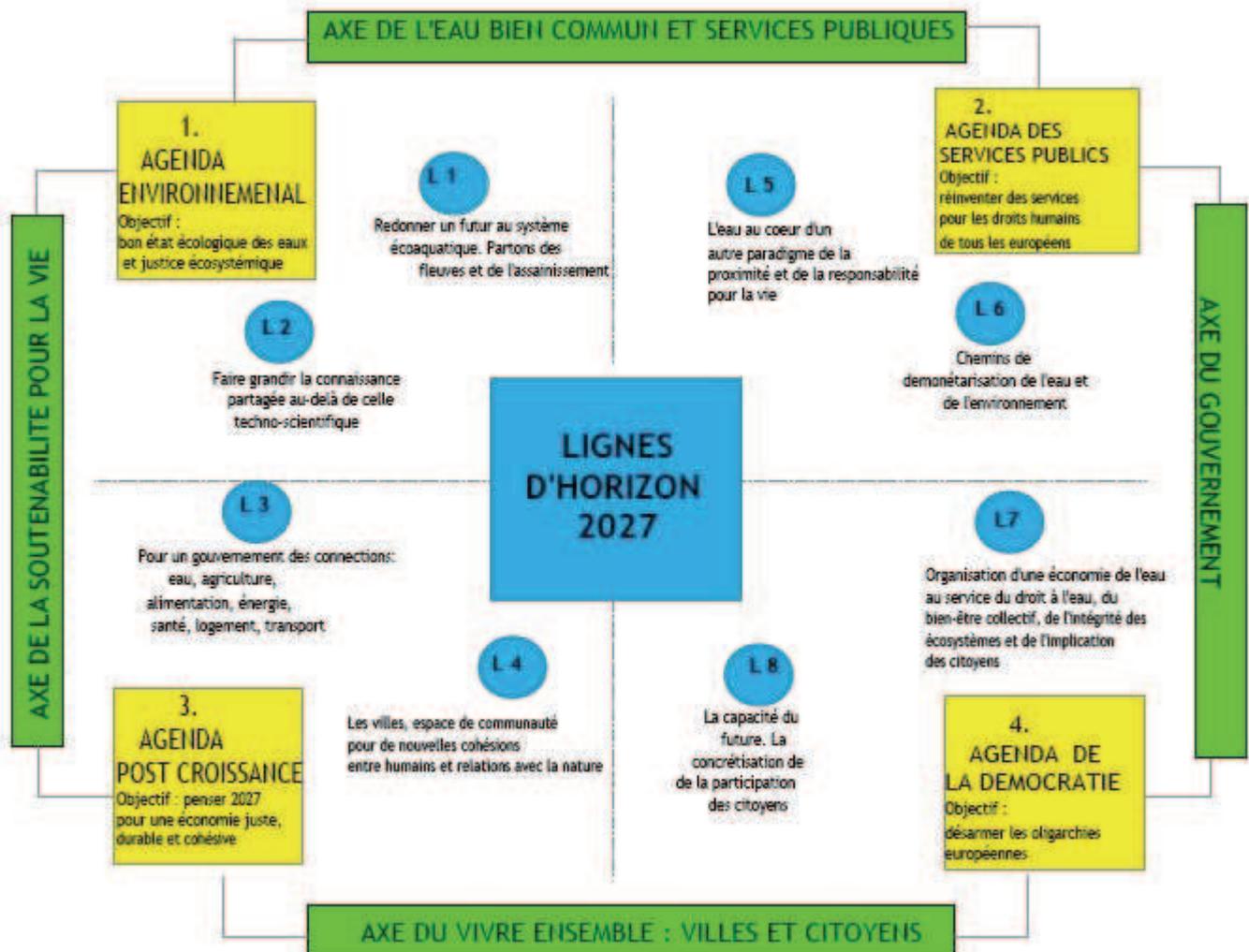
*Orientation E. Une politique innovatrice.*

Faire de la ville le lieu d'expérimentation et d'innovation d'un mode de vie durable, juste et sage en cohérence avec le gouvernement de l'eau (orientation D) et la participation des citoyens (orientation B).

A titre d'exemple, le CESE (Comité Economique et Social Européen) pourrait voir ses fonctions renforcées par la constitution en son sein d'un « Conseil Urbain Européen des Biens Communs ». On pourrait également confier au CESE la tâche de réaliser les travaux exploratoires concernant la promotion d'une « Communauté Européenne de l'Eau ».

## Lignes d'action particulières

Figure 21. Les huit lignes d'horizon 2027 selon une vision européenne participative, juste et durable de l'eau



### *L1 Redonner un futur aux systèmes éco-aquatiques. Partons des fleuves et de l'assainissement*

Dans le cadre de la ligne 1, il s'agit en priorité de combiner les actions visant à :

- redonner vie aux cours d'eau dégradés, asséchés ou en voie de disparition, et à leurs écosystèmes ;
- réduire et empêcher la « cimentification » du territoire européen.

A cette fin, il convient de promouvoir des campagnes européennes ciblées, se déroulant durant la même semaine de l'année et dont certaines devraient impliquer la participation directe des citoyens, notamment des jeunes. On songe à des actions concernant le nettoyage des cours d'eau, le contrôle de la qualité de l'eau, l'évaluation du bon état écologique des bassins, la protection des zones de captage, les journées du territoire...

Le Parlement européen pourrait également stimuler la multiplication et la stimulation des contrats de rivières/contrats de bassins, notamment transnationaux en organisant tous les deux ans la « semaine européenne des contrats d'eau ».

### *L2 Faire grandir la connaissance partagée au-delà de celle technoscientifique et économique comptable*

Pour atteindre les objectifs de la ligne 2, trois actions mériteraient d'être réalisées en priorité :

- rédiger un rapport d'initiatives du Parlement européen sur l'accès à l'eau potable et l'assainissement pour les citoyens pauvres (appauvris) de l'Union européenne avec l'objectif de demander à la Commission européenne de présenter un plan d'actions pour la concrétisation du droit humain à l'eau pour tous les citoyens de l'Union avant 2027 ;
- demander à l'Office d'évaluation de la Science et la Technologie du Parlement européen (STOA) d'effectuer une étude approfondie sur les résultats au sein de l'UE de l'application du principe pollueur-payeur en tant qu'instrument (correcteur) de lutte contre la pollution et la contamination des eaux. Il s'agirait en même temps d'examiner les conditions d'application d'autres principes (préventifs) plus aptes à contribuer efficacement à la lutte contre la pollution des eaux ;
- organiser en mars 2016 une audition publique sur le financement de l'eau dont l'objectif serait de permettre au Parlement européen d'enrichir la connaissance disponible sur l'ensemble des problématiques des coûts, des bénéfices, des prix et des investissements dans le domaine de l'eau, et de la rendre accessible aux citoyens, leur permettant ainsi d'exprimer leurs opinions et choix.

### *L3 Pour un gouvernement des connexions : eau, agriculture, alimentation, énergie, santé, logement, transports.*

Dans le cadre de la ligne 3, on propose de renforcer les outils institutionnels coopératifs au plan européen.

On pense, entre autres, à la création d'une conférence conjointe *ad hoc* du CESE et du CdR sur les biens communs en Europe et leur sécurité. La Conférence aurait pour tâche d'examiner les grandes lignes possibles d'un « Programme d'action de l'UE sur le gouvernement des connexions ». Comme on l'a vu, les connexions entre eau, agriculture, santé, énergie, industrie,

territoire et logement constituent l'enjeu majeur de tout développement et gouvernement.

A partir des résultats des travaux de la Conférence *ad hoc*, le Parlement européen pourrait rédiger un rapport d'initiative visant à faire adopter en 2016-2017 le Programme d'action.

#### *L4 Les villes, espaces de communauté pour de nouvelles cohésions entre humains et relations avec la nature*

Dans le cadre de la ligne 4, il conviendrait de promouvoir la réalisation de quelques initiatives innovatrices qui valoriseraient le rôle central des villes dans l'économie générale de la politique européenne de l'eau. On pense en particulier, à partir des propositions de la Journée européenne sur les villes et l'eau organisée au CESE en 2011, à :

- stimuler la création de sociétés coopératives de quartier pour la récolte et l'utilisation des eaux de pluie en milieu urbain ;
- programmer la revalorisation de l'eau en milieu urbain par la conception et le développement de « nouvelles rivières urbaines » dont la fonction principale serait de réconcilier les relations entre la ville et ses eaux dans une vision durable et solidaire de la réadaptation des villes aux changements en cours ;
- expérimenter les formes les plus efficaces d'implication des citoyens non seulement dans le processus décisionnel, mais aussi dans le processus d'évaluation et de contrôle des politiques, des plans d'actions et des projets approuvés. Ceci en application des principes et des engagements pris par les Etats de l'UE à travers les Chartes d'Alborg (1994) et de Leipzig (2007), restées jusqu'à présent sans suite réelle.

#### *L5 L'eau, au cœur d'un autre paradigme de la proximité et de la responsabilité pour la vie*

Pour atteindre les objectifs de la ligne 5, il est proposé de republiciser les services hydriques pour l'intégralité du cycle long de l'eau (principe de responsabilité collective) et de recommunautariser la politique de l'eau (principe de proximité) dans le double sens de « local » – à partir des communes – et de « communautés de vie » à partir de l'eau et des biens communs et services comme base du vivre ensemble. Concrètement, à cette fin, nous proposons la création de nouvelles formes de sociétés coopératives publiques, liées au territoire et au bassin, et associées entre elles à l'échelle des régions, des pays et de l'Union selon les principes mutualistes et fédératifs.

#### *L6 Chemins de démonétarisation de l'eau et de l'environnement*

Dans le cadre de la ligne 6, il est envisagé de :

- faire sortir certaines activités du cycle long de l'eau du domaine des relations monétaires et marchandes. On songe en particulier à la collecte et l'utilisation des eaux de pluie en milieu urbain et à la protection des zones de captage ;
- fixer des limites maximales de prélèvement et d'usage d'eau, préservant ainsi des quantités considérables d'eau de l'emprise marchande et financière représentée par le principe « consommateur-payeur » et les libérant des pratiques individuelles et collectives gaspilleuses et non durables.

*L7 Organisation d'une économie de l'eau au service du droit à l'eau, du bien-être collectif, de l'intégrité des écosystèmes et de l'implication des citoyens*

La concrétisation des objectifs de la ligne 7 implique l'intégration entre plusieurs actions et mesures mises en évidence dans le cadre des six lignes précédentes.

*L8 La capacité du futur. La concrétisation de la participation des citoyens*

L'objectif de la ligne 8 sera atteint par la proposition, le débat et l'approbation, fin 2017-début 2018 d'une nouvelle Directive sur l'eau sur des bases de transparence, partage et participation des citoyens, bien différentes de celles qui ont caractérisé jusqu'à présent le « *Plan de sauvegarde des ressources hydriques d'Europe* ».

## Conclusion

### Le devenir de l'eau en Europe. Pour une « autre » politique européenne de l'eau

*Pour une politique (réellement) européenne et publique, participative, visant à être juste et solidaire ainsi qu'intégrée et cohérente, et innovatrice*

Les Européens ont besoin d'une politique (réellement) « **européenne** » fondée sur l'eau en tant que bien commun européen transnational et transrégional. Le « *Plan Eau* » manque d'une vision et d'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 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, qui 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. Le processus d'intégration européenne commença effectivement par la mise en commun de ces deux ressources sous la responsabilité d'une autorité supranationale. Aujourd'hui, il pourrait en être de même pour l'eau. Celle-ci peut jouer un rôle emblématique pour une reconstruction de l'Union européenne à partir des réalités de la vie et d'un devenir commun, transnational et interrégional au niveau des bassins hydrographiques. Réorienter l'EIP-Water dans ce sens et donner vie à une nouvelle Initiative politique européenne en faveur de la Communauté Européenne de l'Eau est possible. Au fait, dans le domaine l'eau, les Européens ont aussi besoin d'une politique publique et d'un pouvoir public doté des moyens pour décider, choisir et assurer la responsabilité de réaliser les décisions prises démocratiquement par les représentants de 509 millions de citoyens.

Une politique, donc, « **publique** » : l'eau est une ressource collective inaliénable. D'où l'obligation d'affirmer et de réaliser le caractère unique de la responsabilité politique 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 dans les mains d'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 », il faut penser à une ingénierie financière publique, collective de la gestion de la ressource. On ne peut pas laisser cette responsabilité aux sujets et aux dispositifs financiers privés, par nature spéculatifs. Aussi importante soit-elle en tant qu'établissement de crédit, la BEI – Banque Européenne d'Investissement – est incapable d'exercer une telle gestion. Il faut penser à la mise en place d'une nouvelle

« Caisse des Dépôts et Prêts européenne » centrée sur les biens communs (tels que l'eau) et capable de faire les liens entre les interdépendances de l'eau. Dans le même ordre d'idée, une « autre » politique européenne de l'eau doit être **solidaire** envers la vie, capable de concrétiser une politique hydrique basée sur la sauvegarde à la fois des droits des êtres humains et des droits de la nature, dans l'intérêt des populations futures et de l'écosystème Terre. À cette fin, il est proposé de vérifier s'il est souhaitable et faisable, comme nous le croyons, de confier à un comité conjoint CESE et CdR le devoir de contrôler la « sécurité hydrique européenne » et de conseiller les institutions de délibération et d'exécution de l'UE en la matière.

Une politique « **intégrée** » à un double titre : concernant d'abord la gestion de toutes les phases du cycle long de l'eau et de ses interdépendances et, ensuite, au niveau 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 nature historique, économique, culturelle, sociale et politique. Les conférences permanentes européennes des bassins 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 2011-2012 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<sup>48</sup>. 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 de pluie. D'après nous, ce domaine d'intervention mérite d'être proposé en priorité.

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 contrat entre la société humaine et l'eau dans une perspective multidimensionnelle et intégrée, sont de plus en plus nombreux en Europe (nous pensons en particulier aux « contrats de rivières » ). 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 responsabilités et de droits collectifs, s'est intensifiée. Une politique européenne de l'eau innovatrice est possible. Les collectivités locales montrent qu'on ne doit pas se limiter à l'innovation technologique.

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 contribuera 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. Enfin, le « *Plan européen* » doit se placer dans une perspective mondiale, non seulement dans le sens d'une « ouverture au monde » (commerciale, financière... ce qui serait fort 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, mais elle est un grand sujet social et politique, une communauté de peuples et de citoyens, de la société monde dont nous les Européens devons être et sommes co-responsables.

---

<sup>48</sup> Projet REVE, Réseau Européen des Villes et l'Eau. Pour plus d'informations, voir le [site de l'IERPE](#).