

ASSEMBLEE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai
1998.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA PRODUCTION ET DES ÉCHANGES ⁽¹⁾ SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (n° 742) de Mme BÉATRICE MARRE, RAPPORTEUR DE LA DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE, **sur la proposition de directive du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau (COM [97] 49 final/n° E 838),**

PAR M. DANIEL MARCOVITCH

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

La commission de la production et des échanges est composée de : M. André Lajoinie, *président* ; MM. Jean-Paul Charié, Jean-Pierre Defontaine, Pierre Ducout, Jean Proriol, *vice-présidents* ; MM. Léonce Deprez, Patrick Ollier, Daniel Paul, Patrick Rimbart, *secrétaires* ; MM. Jean-Pierre Abelin, Jean-Claude Abrioux, Stéphane Alaize, Damien Alary, André Angot, François Asensi, Henri d'Attilio, Jean-Marie Aubron, Pierre Aubry, Jean Auclair, Jean-Pierre Balduyck, Jacques Bascou, Mme Sylvia Bassot, MM. Christian Bataille, Jean Besson, Gilbert Biessy, Claude Billard, Claude Birraux, Jean-Pierre Blazy, Serge Blisko, Jean-Claude Bois, Daniel Boisserie, Franck Borotra, Christian Bourquin, Mme Danièle Bousquet, MM. François Brottes, Marcel Cabiddu, Alain Cacheux, Dominique Caillaud, André Capet, Jean-Paul Chanteguet, Jean Charroppin, Philippe Chaulet, Jean-Claude Chazal, Daniel Chevallier, Pierre Cohen, Alain Cousin, Yves Coussain, Jean-Michel Couve, Jean-Claude Daniel, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Decaudin, Michel Delebarre, Eric Doligé, François Dosé, Jean-Pierre Dufau, Marc Dumoulin, Dominique Dupilet, Philippe Duron, Jean-Claude Etienne, Laurent Fabius, Alain Fabre-Pujol, Albert Facon, Alain Ferry, Jean-Jacques Filleul, Jacques Fleury, Nicolas Forissier, Roland Francisci, Claude Gaillard, Robert Galley, Claude Gatignol, André Godin, Alain Gouriou, Joël Goyheneix, Michel Grégoire, Gérard Grignon, Hubert Grimault, Lucien Guichon, Gérard Hamel, Patrick Herr, Claude Hoarau, Elie Hoarau, Robert Honde, Christian Jacob, Claude Jacquot, Mme Janine Jambu, MM. Aimé Kergueris, Thierry Lazaro, Patrick Lemasle, Jean-Claude Lemoine, Jacques Le Nay, Jean-Claude Lenoir, Arnaud Lepercq, Pierre Lequiller, René Leroux, Roger Lestas, Alain Le Vern, Félix Leyzour, Michel Liebgott, Lionnel Luca, Jean-Michel Marchand, Daniel Marcovitch, Alain Marleix, Daniel Marsin, Philippe Martin, Jacques Masdeu-Arus, Roger Meï, Roland Metzinger, Pierre Micaux, Yvon Montané, Gabriel Montcharmout, Bernard Nayral, Jean-Paul Nunzi, Joseph Parrenin, Paul Patriarche, François Patriat, Germinal Peiro, Jacques Pélissard, Jean-Claude Perez, Mmes Marie-Françoise Pérol-Dumont, Annette Peulvast-Bergeal, MM. Serge Poignant, Ladislav Poniatowski, Bernard Pons, Jacques Rebillard, Jean-Luc Reitzer, Gérard Revol, Mme Marie-Line Reynaud, M. Jean Rigaud, Mme Michèle Rivas, MM. Jean Roatta, André Santini, Joël Sarlot, Georges Sarre, Mme Odile Saugues, MM. François Sauvadet, Bernard Schreiner, Jean-Claude Thomas, Léon Vachet, Daniel Vachez, François Vannson, Michel Vaxès, Michel Vergnier, Alain Veyret, Gérard Voisin, Roland Vuillaume.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
EXAMEN EN COMMISSION.....	13
TEXTE DE LA PROPOSITION DE RESOLUTION ADOPTEE PAR LA COMMISSION	17
TABLEAU COMPARATIF	21
AMENDEMENT NON ADOPTE PAR LA COMMISSION.....	25

MESDAMES, MESSIEURS,

La Commission européenne a transmis au Conseil, le 16 avril 1997, une proposition de directive instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau (n° E 838). Cette initiative peut paraître étonnante *a priori*, tant il est vrai que la politique de l'eau avait déjà été l'objet de nombreux textes européens.

En effet, près de trente directives ont été adoptées dans ce domaine depuis 1975 sur des questions aussi essentielles que la qualité de l'eau potable, la protection du milieu contre la pollution par certaines substances dangereuses et le traitement des eaux usées. L'entrée en vigueur de ces textes a eu pour conséquences d'importantes modifications de notre droit interne, en particulier la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau, et l'obligation de réaliser des investissements considérables pour respecter les normes édictées.

En outre, ces directives ont été adoptées par strates successives, sans vision d'ensemble, ni cadre d'action cohérent ni, bien souvent, d'évaluation de leur impact réel.

C'est précisément à cause de cette réglementation foisonnante et de ce manque de cohérence que la "remise à plat" proposée par la Commission européenne apparaît utile.

- *Un cadre plus cohérent pour la politique européenne de l'eau*

Au-delà de la volonté de simplifier un corps de dispositions complexes – ce qui serait déjà appréciable –, il s'agit de mettre en place un système institutionnel et des principes de gestion qui s'inspirent très largement du système français.

La proposition de directive prévoit ainsi la mise en place d'institutions et de plans de gestion intégrée de la ressource en eau par bassins hydrographiques. La France s'est dotée dès 1964 d'un tel système en créant les comités de bassin et agences financières de bassin, aujourd'hui

dénommées agences de l'eau, dont l'aire d'intervention correspond aux grands bassins versants de notre pays. Il s'agit, rappelons-le, des agences Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse et Seine-Normandie.

Ce système repose sur l'application du principe pollueur-payeur et celui du financement de l'eau par les usagers. Les six agences perçoivent des redevances de prélèvement et de pollution, industrielle et domestique, qu'elles redistribuent sous forme d'aides à l'investissement et de prêts pour l'exécution de travaux destinés à réduire les rejets polluants ou à améliorer l'épuration des eaux, dans le cadre de programmes d'intervention quinquennaux. Les VII^{èmes} programmes, en cours pour la période allant de 1997 à 2001, devraient permettre de financer plus de 100 milliards de francs de travaux, auxquels les six agences contribueraient à hauteur de 56,9 milliards de francs ; les répercussions attendues en matière d'emplois s'établissent en termes de prévisions à 25 000 emplois supplémentaires.

La proposition de directive instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau tend à généraliser ce type d'organisation à l'échelle européenne. La France, qui a choisi le bassin versant comme unité géographique de gestion, ne peut qu'approuver cette démarche favorisant la cohérence dans l'action. La protection des milieux aquatiques requiert, en effet, une gestion globale dans le cadre d'aires d'intervention assez larges ne correspondant pas aux découpages administratifs habituels.

Cela ne signifie pas pour autant que ce système est exempt de critiques. Bien au contraire, le rapport du Commissariat général du Plan sur l'évaluation du dispositif des agences de l'eau, remis au Gouvernement en septembre 1997, tout comme les informations ayant filtré depuis janvier 1998 du rapport de la Cour des comptes sur la gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement mettent l'accent sur un certain nombre de dysfonctionnements qu'il convient de corriger.

C'est dans ce but que Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, a fait une communication en Conseil des ministres le 20 mai dernier. Elle a ainsi annoncé des réformes dans le sens d'une plus grande transparence en proposant notamment d'instituer un contrôle parlementaire sur les programmes d'intervention et les redevances des agences de l'eau et d'assurer une meilleure représentation des usagers au sein des instances de bassin. Elle a également souhaité une meilleure application du principe pollueur-payeur et proposé une réforme des redevances. Elle a enfin mis l'accent sur la dimension sociale de cette ressource vitale.

Cependant, le système n'est pas remis en cause dans ses fondements, car il a permis depuis plus de trente-cinq ans d'instaurer un financement pérenne pour la mise en oeuvre de la politique de l'eau dans chaque bassin versant, en associant l'ensemble des acteurs concernés.

Quant aux plans de gestion intégrée proposés par la Commission européenne, ils confortent également l'approche guidant notre politique de l'eau, approche qui combine les valeurs limites de rejets dans le milieu et la fixation d'objectifs de qualité. Les documents de planification, institués par la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, sont de deux types : d'une part, les SDAGE (schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux) élaborés au niveau des six bassins et aujourd'hui tous approuvés ; d'autre part, les SAGE (schémas d'aménagement et de gestion des eaux) élaborés au niveau de chaque sous-bassin correspondant à une unité hydrographique ou à un système aquifère : au 31 décembre 1997, un seul SAGE avait été approuvé et 82 étaient en cours d'élaboration.

Sur le plan des principes, la proposition de directive ne pose donc pas de problème. En revanche, les modalités initialement retenues par la Commission européenne suscitent quelques réserves. Du reste, celle-ci a modifié à deux reprises le texte reproduit dans le document n° E 838, le 26 novembre 1997, puis le 17 février 1998 en ce qui concerne l'annexe V, document essentiel puisqu'il contient les critères du " bon état écologique " de l'eau à atteindre dans les années à venir.

Il convient également de préciser que les discussions engagées au sein du Conseil de l'Union européenne ont conduit à des solutions de compromis qui s'éloignent, parfois assez nettement, des propositions de la Commission. C'est pourquoi, il ne paraît pas utile dans le cadre du présent rapport de refaire le bilan de l'action communautaire, ni l'analyse complète de la proposition de directive figurant dans le document n° E 838, fort bien réalisés par notre collègue Mme Béatrice Marre dans le rapport d'information qu'elle a présenté au nom de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne (n° 739) et dont les points essentiels sont repris dans la proposition de résolution (n° 742) soumise à notre examen.

- *Des modalités de mise en oeuvre discutables*

La proposition de directive-cadre se fixe pour objectif d'atteindre un " bon état " écologique des eaux de surface et des eaux souterraines dans un délai déterminé. Avant même d'en analyser les moyens, l'on peut regretter, comme le souligne à juste titre la proposition de résolution (point 2), le fait que plusieurs directives importantes soient exclues de son

champ, notamment la directive 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines et la directive 91/676/CEE du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole.

Quant à la notion de “ bon état ” des eaux, évoquée aux points 3 et 4 de la proposition de résolution, elle pose deux questions fondamentales : comment va-t-on la définir ? S'agit-il d'une obligation de résultat ou d'une simple obligation de moyens ?

Sur le premier point, la proposition de directive reste très floue. L'article 4 fixe des objectifs généraux de qualité environnementale, le “ bon état écologique ” étant défini à l'article 2 comme “ l'état écologique atteint par une masse d'eau de surface lorsque l'influence des activités humaines est significative mais que l'écosystème est néanmoins riche, équilibré et viable ”... Autant dire qu'il n'était pas défini, l'annexe V de la proposition de directive se bornant à fixer des spécifications techniques pour la surveillance des cours d'eau. A la demande des Etats membres, la Commission a proposé le 17 février 1998 une nouvelle version de l'annexe V en vue de préciser les différents paramètres biologiques, hydromorphologiques, chimiques et physico-chimiques déterminant l'état des eaux de surface et des eaux souterraines.

Sur la seconde question, la réponse est également ambiguë. Certes le texte fixe un délai pour atteindre ou maintenir le “ bon état ” des eaux, mais se borne à prévoir que les Etats membres élaborent un “ programme de mesures ” en vue de réaliser cet objectif.

Compte tenu de l'évolution des discussions en cours au niveau du Conseil, il apparaît de plus en plus nettement que la directive implique une obligation de moyens, de nature peu contraignante, plutôt qu'une obligation de résultat. Dès lors, la question de l'échéance pour le retour au “ bon état écologique ” doit être relativisée. Du reste, elle n'a pas fait l'objet de différends ; signalons toutefois que la date du 31 décembre 2010 initialement proposée est remplacée par une période de treize ans après l'entrée en vigueur de la directive (ce qui n'est pas très différent, car en admettant que le texte soit adopté cette année, le délai serait alors reporté à 2011). S'il est nécessaire de fixer une échéance, il est tout aussi clair que celle-ci dépendra des critères que l'on retiendra dans l'annexe V de la proposition de directive. Or, sur ce point fondamental, les discussions s'avèrent particulièrement délicates car les Etats membres ne sont pas d'accord sur l'importance respective des critères à adopter, certains souhaitant se limiter aux seuls paramètres biologiques alors que d'autres, comme la France, privilégient une méthode combinant plusieurs facteurs.

Celle-ci apparaît comme la seule acceptable pour assurer la protection globale du milieu ; en effet, se contenter de paramètres biologiques reviendrait à exclure certaines substances, comme les nitrates, de la définition de l'état écologique des eaux.

Un autre élément fondamental de la proposition de directive concerne la tarification de l'eau. Sur ce point, les négociations ont permis une évolution significative. Le texte initial, dans son article 12, obligeait les Etats membres à assurer d'ici 2010 " la pleine récupération des coûts des services afférents à l'usage de l'eau globalement et par secteurs économiques, en distinguant au moins les ménages, l'industrie et l'agriculture " et assortissait ce principe de possibilités de dérogations très limitées.

Si l'on peut comprendre la volonté de la Commission européenne d'assurer l'application du principe pollueur-payeur, la méthode proposée était irréaliste : cela signifiait, ni plus, ni moins la fin des aides directes ou indirectes aux programmes d'équipements dans le domaine de l'eau ainsi que la disparition de tout mécanisme de solidarité entre les différentes catégories d'usagers. Notre collègue Béatrice Marre évalue très bien les dangers d'un tel dispositif dans le rapport d'information précité (n° 739, pages 27 à 30). Il n'est donc pas nécessaire de développer à nouveau ces arguments auxquels votre rapporteur souscrit totalement, et ce d'autant plus que la version de l'article 12 figurant dans le document n° E 838 a été complètement révisée, la quasi-unanimité des Etats membres y étant hostile. Les travaux du Conseil ont, en effet, abouti à une rédaction beaucoup plus souple ; selon la dernière version de la proposition de directive transmise à votre rapporteur le texte dispose désormais que " les Etats membres tiennent compte du principe de la récupération du coût des services afférents à l'usage de l'eau ... conformément au principe du pollueur-payeur ".

Votre rapporteur se félicite de cette évolution, mais estime préférable de maintenir la position exprimée dans la proposition de résolution (point 5) afin d'affirmer clairement que les Etats membres gardent toute liberté pour définir les mécanismes de péréquation ou de solidarité qu'ils jugent nécessaires.

Le problème évoqué dans le point 6 de la proposition de résolution semble, lui aussi, en voie de règlement. La rédaction initiale de l'article 15 était confuse et laissait craindre une liaison directe entre la Commission européenne et un organisme de bassin pour résoudre un problème de gestion des eaux se situant en-dehors du champ de sa compétence territoriale – ce qui légitimait la position de la délégation pour l'Union européenne. Mme Béatrice Marre souhaitait, à juste titre, que cet article soit réécrit " afin

que les Etats soient les interlocuteurs obligés des autorités compétentes”. Son appel a été entendu si l’on en croit la dernière version de l’article 15 qui confère ce pouvoir, sans ambiguïté, aux Etats membres. Il convient également de souligner que cette disposition sera utile pour régler les problèmes transfrontaliers, évoqués au point 7 de la proposition de résolution qui n’appelle pas d’observations particulières.

Quant au point 8 de la proposition de résolution, il mérite une analyse plus approfondie. Deux sujets, voisins mais distincts, y sont abordés : l’information et la consultation du public sur les projets de plans de gestion d’une part, l’association des usagers au cours de leur phase d’élaboration, d’autre part. Sur le premier point, la proposition de directive prévoit :

– un délai d’au moins un an avant le début de la période de référence du plan pour que le projet soit publié et mis à disposition du public,

– un délai d’au moins six mois pour formuler des observations écrites sur le projet.

Il convient de noter que ces délais sont des minima et assurent une information du public beaucoup plus large que les dispositions de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l’eau. En effet, pour les SDAGE, l’article 3 de la loi ne prévoit qu’une simple mise à disposition du public *a posteriori*, une fois le schéma directeur approuvé et sans précision de délai ; pour les SAGE, le dossier est mis à la disposition du public pendant deux mois, aux termes de l’article 5 de la loi précitée. Cependant, contrairement à la proposition de directive, la loi sur l’eau a institué une commission locale de l’eau associée à l’élaboration, à la révision et au suivi de l’application du SAGE. Celle-ci comprend :

– pour moitié, des représentants des collectivités territoriales et des établissements publics locaux ;

– pour un quart, des représentants des usagers, des propriétaires riverains, des organisations professionnelles et des associations concernées ;

– pour un quart, des représentants de l’Etat et de ses établissements publics.

La voie choisie est donc celle d’une association des différents partenaires tout au long du processus, de l’élaboration du projet à sa mise en œuvre. La proposition de directive reste muette sur cette forme de participation des usagers et des collectivités territoriales en amont et en aval de la décision. En se limitant à l’information et à la consultation du public,

elle se prive d'un outil utile de concertation entre des acteurs de la politique de l'eau et les usagers. Aussi la proposition de résolution présentée par notre collègue Béatrice Marre suggère-t-elle qu'une telle procédure de concertation soit incluse dans le texte européen.

- *Des observations plus générales sur la politique européenne de l'eau*

Dépassant le cadre de la proposition de directive *stricto sensu* les points 10 et 11 de la proposition de résolution mettent l'accent sur deux défauts majeurs de la politique européenne dans le domaine de l'eau : les lacunes constatées dans l'application de certaines directives et l'absence d'évaluation préalable de leurs effets, tant en termes financiers qu'en ce qui concerne l'amélioration de la ressource.

La politique menée s'est, en effet, polarisée sur la réglementation et le respect d'échéances, souvent intenables à la lumière de l'expérience, plutôt que sur une analyse "coût-efficacité" plus réaliste. De nombreux observateurs ont critiqué cette démarche.

La proposition de résolution demande en conséquence qu'il soit procédé à une évaluation plus régulière de l'application des textes en vigueur (point 10) et qu'une étude "coûts-bénéfices" soit réalisée "afin de déterminer le montant des investissements nécessaires à la mise en œuvre de la directive-cadre en fonction des engagements souscrits" (point 11). Cependant, il apparaît que cette directive-cadre n'est pas, en elle-même, génératrice d'investissements importants puisqu'elle vise surtout à mettre en place un nouveau système d'organisation à l'échelle européenne, contrairement à certains textes antérieurs comme la directive "eaux résiduaires urbaines", qui requiert un montant de plus de 70 milliards de francs en investissements, ou la directive "nitrates", dont le coût est estimé à 21 milliards de francs. Plus que la directive-cadre ou "directive-mère" qui pose les principes de la nouvelle politique européenne de l'eau, ce sont les "directives-filles" à venir qui devront faire l'objet d'une analyse "coût-efficacité" préalable. Cette évaluation devrait donc porter non seulement sur la mise en œuvre de la directive-cadre mais aussi, le moment venu, sur les textes qui la compléteront.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission de la production et des échanges s'est réunie le 27 mai 1998, sous la présidence de M. Pierre Ducout, vice-président, pour examiner la proposition de résolution de Mme Béatrice Marre (n° 742) sur la proposition de directive du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau (COM [97] 49 final/n° E 838).

Après que M. Daniel Marcovitch, rapporteur, eut présenté les grandes lignes de son rapport, un débat s'est ouvert.

Mme Béatrice Marre, rapporteur de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, a indiqué qu'elle était en accord avec les propositions du rapporteur et a précisé que, bien que sachant au mois de février dernier que la proposition initiale de directive allait évoluer dans la bonne direction, il lui avait paru nécessaire de maintenir dans la proposition de résolution certaines demandes fortes, comme la réaffirmation du principe de subsidiarité qui conduit à laisser aux Etats membres la détermination des modalités d'application du principe de récupération des coûts des services afférents à l'usage de l'eau et à faire des Etats les " autorités compétentes " prévues à l'article 15.

S'agissant du point 8 de la proposition de résolution sur les délais d'information et de consultation du public et sur les procédures de représentation et de concertation des usagers au cours de la phase d'élaboration des plans de gestion, il lui a paru important que les usagers, mais également les collectivités territoriales, comme le suggère un amendement de M. Michel Vaxès, soient consultés le plus en amont possible de l'élaboration de ces plans.

M. Michel Vaxès a déclaré qu'il partageait les objectifs de la proposition de directive parce qu'elle prévoit un découpage spatial pertinent et s'inscrit dans une perspective de meilleure gestion de la ressource mais qu'il n'était pas convaincu que les instruments proposés permettront de les atteindre. Après avoir indiqué qu'il souscrivait aux réserves émises dans la proposition de résolution, il a précisé qu'il avait déposé plusieurs amendements visant à renforcer et préciser certains points.

Il n'est pas, en effet, acceptable que l'échelon national soit évincé et que la Commission européenne traite directement avec les " autorités compétentes " en cas de problème. Le principe de la récupération des coûts des services afférents à l'usage de l'eau pose également un vrai problème

dans la mesure où les choix environnementaux sont bien souvent dictés par des choix économiques. Ainsi, les agriculteurs sont-ils contraints à une utilisation intensive de l'eau, d'engrais et de pesticides pour rester compétitifs en raison des choix économiques décidés dans le cadre de la politique agricole commune, et il serait anormal de leur faire payer au prix fort la résultante de cette politique. Par ailleurs, la proposition de directive implique la disparition des aides directes de l'Etat et des collectivités locales aux projets d'infrastructures dans le domaine de l'eau et la fin des mécanismes de péréquation nationale, ce qui conduirait à une explosion du prix de l'eau.

M. Michel Vaxès a donc regretté que l'on ne relève pas dans les instruments proposés une quelconque perspective de modification des choix économiques. Il a également estimé que la prévention à la source des pollutions était insuffisamment abordée. Enfin, outre le délai de 2010 qui lui paraît irréaliste pour un retour à un " bon état " écologique, il lui a semblé nécessaire de repousser l'ensemble des échéances figurant dans la proposition de directive.

M. Patrick Ollier a relevé deux points importants, déjà analysés par les orateurs précédents, qui sont sources d'inquiétude pour le groupe RPR : l'affaiblissement du rôle des Etats membres et le non-respect du principe de subsidiarité. Il a indiqué que pour ces deux raisons, sans parler du problème des coûts des services afférents à l'usage de l'eau qui pèseront sur le monde agricole, son groupe était contre la proposition de directive et souligné que les réserves émises par le rapporteur lui paraissaient trop timides.

En réponse aux intervenants, le rapporteur a rappelé que les travaux du Conseil avaient permis de premières améliorations de la proposition de directive, en particulier sur le respect du principe de subsidiarité. Le rôle des Etats membres devrait donc être renforcé dans la mise en oeuvre de la directive-cadre. Il est fondamental de préserver leur marge de manoeuvre concernant la récupération des coûts de l'usage de l'eau afin de ne pas pénaliser certains secteurs d'activité, comme l'agriculture, mais aussi de maintenir ou de mettre en place des mécanismes de péréquation au sein des bassins hydrographiques comme à l'échelle nationale. La politique de tarification doit rester entre les mains des Etats membres qui choisiront de quelle façon ils mettront en oeuvre le principe de la récupération des coûts auprès des différentes catégories d'usagers.

Puis la commission a examiné l'article unique de la proposition de résolution.

Elle a tout d'abord *adopté* un amendement du rapporteur actualisant les références aux propositions de directives instaurant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau, ainsi qu'un amendement rédactionnel du même auteur au point 1 de la proposition de résolution afin de tenir compte des critiques formulées à l'encontre des agences de l'eau et de la gestion actuelle des bassins en France.

Puis elle a *adopté* un amendement de M. Michel Vaxès insérant dans la proposition de résolution un alinéa supplémentaire en vue de préciser que la politique européenne de l'eau ne devait pas se contenter d'actions curatives mais aussi favoriser la prévention des pollutions.

Elle a ensuite examiné un amendement du rapporteur relatif au point 4 de la proposition de résolution et précisant que l'échéance prévue pour un retour à un " bon état " écologique ne devrait être fixée qu'après la définition des critères de l'annexe V de la proposition de directive. Le rapporteur ayant souligné qu'il lui paraissait indispensable de préciser ces critères avant d'arrêter une date-butoir, M. Michel Vaxès a fait observer que la proposition de directive prévoyait d'autres échéances intermédiaires apparaissant tout aussi irréalistes.

Mme Béatrice Marre s'est déclarée en accord avec M. Michel Vaxès tout en soulignant que l'échéance de 2010 pour un retour au " bon état " écologique était la plus importante. Elle a également souligné que la rédaction proposée ne devait pas être interprétée comme repoussant indéfiniment cette échéance et suggéré que celle-ci fasse mention d'un " délai raisonnable ". M. Roger Meï a estimé à son tour qu'il fallait maintenir la référence à la date-butoir pour le retour au " bon état " écologique de l'eau.

A l'issue de cette discussion, la commission a décidé d'étendre l'amendement du rapporteur à l'ensemble des échéances de la proposition de directive et de préciser que celles-ci devaient être fixées dans un délai raisonnable. Elle a, par conséquent, adopté l'amendement proposé par le rapporteur ainsi sous-amendé.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Michel Vaxès visant, d'une part, à préciser que le principe de la récupération des coûts afférents à l'usage de l'eau ne devait pas s'appliquer aux subventions de l'Etat et des collectivités territoriales et, d'autre part, à mettre l'accent sur la nécessité de maintenir les solidarités financières entre les bassins hydrographiques à l'intérieur d'un Etat. M. Michel Vaxès a indiqué qu'il lui paraissait sage de réaffirmer ces principes, après avoir rappelé que la proposition de directive limitait les possibilités de mutualisation des coûts entre les différents

usagers et se plaçait dans une logique de disparition des subventions publiques.

Le rapporteur a fait observer que le point 5 de la proposition de résolution, par sa rédaction large, répondait au souci de l'auteur de l'amendement. Il a souligné qu'il ne fallait pas se placer dans la logique de la proposition de directive mais affirmer clairement le principe de la liberté des Etats membres de maintenir ou de réviser les mécanismes de péréquation lorsqu'ils le jugent nécessaire.

M. Michel Vaxès s'est déclaré en accord avec le rapporteur tout en se demandant s'il ne convenait pas de préciser la proposition de résolution sur ce point. Mme Béatrice Marre, soulignant qu'il n'y avait pas d'opposition de fond, a estimé, à son tour, que l'amendement de M. Michel Vaxès était satisfait par la rédaction du point 5 de la proposition de résolution. Elle a jugé préférable de refuser globalement d'entrer dans la logique de la Commission européenne et donc de se limiter à poser le principe de la liberté des Etats membres dans ce domaine. M. Michel Vaxès a alors *retiré* son amendement.

Puis la commission a *adopté* un amendement du rapporteur au point 6 de la proposition de résolution afin de tenir compte de l'évolution favorable des travaux du Conseil, le dernier état des discussions ne faisant plus référence aux " autorités compétentes " mais aux Etats membres.

Elle a ensuite examiné un amendement du rapporteur proposant une nouvelle rédaction du point 8 de la proposition de résolution afin de prévoir l'information et la consultation du public dès la phase d'élaboration des projets de plans de gestion. M. Michel Vaxès s'est déclaré favorable à cette proposition et a souhaité que les collectivités territoriales soient, au même titre que les usagers, associées à cette concertation préalable. La commission a *adopté* l'amendement du rapporteur ainsi sous-amendé.

Elle a *adopté* un amendement du rapporteur au point 11 de la proposition de résolution en vue de préciser que des études " coûts-bénéfices " devront être réalisées aussi pour les textes qui compléteront la directive-cadre.

Puis la commission a *adopté l'ensemble de la proposition de résolution ainsi amendée.*

*

* *

En conséquence, *la commission de la production et des échanges vous demande d'adopter la proposition de résolution dont le texte suit :*

PROPOSITION DE RÉOLUTION

***sur la proposition de directive du Conseil
instituant un cadre pour l'action communautaire
dans le domaine de l'eau (COM [97] 49 final/n° E 838).***

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de directive du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau (COM [97] 49 final / n° E 838),

Vu les propositions de modifications de la proposition de directive précitée (COM [97] 614 final et COM [98] 76 final),

1. Approuve totalement le principe, sur lequel repose le texte proposé par la Commission, d'une gestion intégrée des ressources en eau dans le cadre du bassin hydrographique autour duquel s'organise le système français de gestion de l'eau ;

2. Se félicite de l'effort de simplification du dispositif législatif communautaire existant qui découle de l'intégration dans la proposition de directive-cadre d'un certain nombre de directives et décisions antérieurement adoptées, mais regrette vivement le caractère trop partiel de cette simplification, plusieurs autres directives importantes dans le domaine de l'eau n'ayant pas été intégrées ;

3. Considère que la politique de l'eau doit combiner des actions curatives et préventives en incitant à l'utilisation de techniques et de modes de production économisant la ressource et limitant les pollutions à la source ;

4. S'inquiète du flou entourant la notion de " bon état " écologique de l'eau évoqué à l'article 4 et demande que cette notion soit définie dans l'annexe V de la proposition de directive sur la base de critères biologiques, hydromorphologiques, chimiques et physico-chimiques précis et d'un système d'évaluation uniforme dans les Etats membres ;

5. Estime, en conséquence, que l'objectif d'un retour à un " bon état " écologique d'ici le 31 décembre 2010 est irréaliste et que l'ensemble des échéances de la proposition de directive ne devrait être fixé qu'une fois les critères retenus, et ce dans un délai raisonnable ;

6. Demande au Gouvernement de faire en sorte que l'article 12 se limite à poser le principe de la récupération des coûts des services afférents à l'usage de l'eau, de sorte que les Etats aient toute liberté, conformément au principe de subsidiarité, pour en déterminer les modalités d'application et définir les mécanismes de péréquation qu'ils jugent nécessaires ;

7. Estime également contraire au principe de subsidiarité la possibilité pour les " autorités compétentes ", prévue à l'article 15, de faire directement rapport à la Commission en cas de problème ne relevant pas de leur compétence et se félicite de l'évolution des travaux du Conseil sur ce point ;

8. Estime que l'établissement de districts hydrographiques internationaux, évoqué à l'article 3, ne doit pas conduire à la remise en cause des structures intergouvernementales existantes et que la coordination à l'intérieur d'un bassin international doit rester souple, chaque Etat restant maître d'oeuvre des mesures de protection de la qualité de l'eau ;

9. Demande que les délais prévus à l'article 17 pour l'information et la consultation du public intègrent la phase préliminaire d'élaboration des projets de plans de gestion et qu'il soit fait mention de procédures de représentation et de concertation des usagers ainsi que des collectivités territoriales durant cette même période ;

10. Demande que le rapport de la Commission sur la mise en oeuvre de la proposition de directive soit publié plus fréquemment que " tous les six ans " comme prévu par l'article 22 ;

11. Souhaite, de façon générale, que la Commission procède à une évaluation plus régulière de l'application de l'ensemble des directives dans le domaine de l'eau ;

12. Demande au Gouvernement d'intervenir auprès de la Commission européenne pour qu'une étude "coûts-bénéfices" soit réalisée, avec le concours des autorités compétentes des Etats membres, sur la mise en œuvre de la directive-cadre et les textes à venir dans le domaine de l'eau ;

13. Approuve la proposition de directive-cadre sous réserve qu'elle soit plus respectueuse du principe de subsidiarité et que le Gouvernement obtienne au sein du Conseil que son texte soit modifié conformément aux demandes exprimées dans la présente résolution.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution (n° 742)	Conclusions de la commission
Article unique	Article unique
L'Assemblée nationale,	<i>(Alinéa sans modification)</i>
- Vu l'article 88-4 de la Constitution,	<i>(Alinéa sans modification)</i>
- Vu la proposition de directive du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau (COM [97] 49 final / n° E 838),	<i>(Alinéa sans modification)</i>
- Vu la proposition modifiée de directive du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau (COM [97] 614 final du 26 novembre 1997),	<i>- Vu les propositions de modifications de la proposition de directive précitée (COM [97] 614 final et COM [98] 76 final),</i>
1. Approuve totalement le principe, sur lequel repose le texte proposé par la Commission, d'une gestion intégrée des ressources en eau dans le cadre du bassin hydrographique qui conforte le système français de gestion de l'eau ;	1. Approuve ...
2. Se félicite de l'effort de simplification du dispositif législatif communautaire existant qui découle de l'intégration dans la proposition de directive-cadre d'un certain nombre de directives et décisions antérieurement adoptées, mais regrette vivement le caractère trop partiel de cette simplification, plusieurs autres directives importantes dans le domaine de l'eau n'ayant pas été intégrées ;	... hydrographique <i>autour duquel s'organise</i> le système français de gestion de l'eau ;
3. S'inquiète du flou entourant la notion de " bon état " écologique de l'eau évoqué à l'article 4 et demande que cette notion soit définie dans l'annexe V de la proposition de directive sur la base de critères biologiques, hydromorphologiques, chimiques et physico-chimiques précis et d'un système d'évaluation uniforme dans les Etats membres ;	2. <i>(Sans modification)</i>
3. S'inquiète du flou entourant la notion de " bon état " écologique de l'eau évoqué à l'article 4 et demande que cette notion soit définie dans l'annexe V de la proposition de directive sur la base de critères biologiques, hydromorphologiques, chimiques et physico-chimiques précis et d'un système d'évaluation uniforme dans les Etats membres ;	3. <i>Considère que la politique de l'eau doit combiner des actions curatives et préventives en incitant à l'utilisation de techniques et de modes de production économisant la ressource et limitant les pollutions à la source ;</i>
3. S'inquiète du flou entourant la notion de " bon état " écologique de l'eau évoqué à l'article 4 et demande que cette notion soit définie dans l'annexe V de la proposition de directive sur la base de critères biologiques, hydromorphologiques, chimiques et physico-chimiques précis et d'un système d'évaluation uniforme dans les Etats membres ;	4. <i>(Sans modification)</i>

Texte de la proposition de résolution (n° 742)

4. Estime que l'objectif d'un retour à un " bon état " écologique, d'ici le 31 décembre 2010, est irréaliste et que cette échéance devrait être repoussée de quelques années ;

5. Demande au Gouvernement de faire en sorte que l'article 12 se limite à poser le principe de la récupération des coûts des services afférents à l'usage de l'eau, de sorte que les Etats aient toute liberté, conformément au principe de subsidiarité, pour en déterminer les modalités d'application et définir les mécanismes de péréquation qu'ils jugent nécessaires ;

6. Estime également contraire au principe de subsidiarité la possibilité pour les " autorités compétentes ", prévue à l'article 15, de faire directement rapport à la Commission en cas de problème ne relevant pas de leur compétence ;

7. Estime que l'établissement de districts hydrographiques internationaux, évoqué à l'article 3, ne doit pas conduire à la remise en cause des structures intergouvernementales existantes et que la coordination à l'intérieur d'un bassin international doit rester souple, chaque Etat restant maître d'oeuvre des mesures de protection de la qualité de l'eau ;

8. Demande que les délais d'information et de consultation du public, prévus à l'article 17, soient allongés et qu'il soit également fait mention de procédures de représentation et de concertation des usagers au cours de la phase d'élaboration des projets de plans de gestion ;

9. Demande que le rapport de la Commission sur la mise en oeuvre de la proposition de directive soit publié plus fréquemment que " tous les six ans " comme prévu par l'article 22 ;

10. Souhaite, de façon générale, que la Commission procède à une évaluation plus régulière de l'application de l'ensemble des directives dans le domaine de l'eau ;

Conclusions de la commission

5. Estime, *en conséquence*, que l'objectif d'un retour à un " bon état " écologique d'ici le 31 décembre 2010 est irréaliste et que *l'ensemble des échéances de la proposition de directive ne devrait être fixé qu'une fois les critères retenus, et ce dans un délai raisonnable* ;

6. *(Sans modification)*

7. Estime ...

...
compétence et se félicite de l'évolution des travaux du Conseil sur ce point ;

8. *(Sans modification)*

9. Demande que les délais prévus à l'article 17 *pour l'information et la consultation du public intègrent la phase préliminaire d'élaboration des projets de plans de gestion et qu'il soit fait mention de procédures de représentation et de concertation des usagers ainsi que des collectivités territoriales durant cette même période ;*

10. *(Sans modification)*

11. *(Sans modification)*

Texte de la proposition de résolution (n° 742)

11. Demande au Gouvernement d'intervenir auprès de la Commission pour qu'une étude "coûts-bénéfices" soit sans tarder réalisée, avec le concours des autorités compétentes des Etats membres, afin de déterminer le montant des investissements nécessaires à la mise en oeuvre de la directive cadre en fonction des engagements souscrits ;

12. Approuve la proposition de directive-cadre sous réserve qu'elle soit plus respectueuse du principe de subsidiarité et que le Gouvernement obtienne au sein du Conseil que son texte soit modifié conformément aux demandes exprimées dans la présente résolution.

Conclusions de la commission

12. Demande au Gouvernement d'intervenir auprès de la Commission *européenne* pour qu'une étude "coûts-bénéfices" soit *réalisée*, avec le concours des autorités compétentes des Etats membres, *sur la mise en oeuvre de la directive-cadre et les textes à venir dans le domaine de l'eau* ;

13. *(Sans modification)*

AMENDEMENT NON ADOPTE PAR LA COMMISSION

Article unique

Amendement présenté par M. Michel Vaxès et les membres du groupe communiste

Après le neuvième alinéa (5) de cet article, insérer l'alinéa suivant :

“ 5 *bis* – Estime, en particulier, que ce principe de récupération ne doit en aucun cas s'appliquer aux subventions de l'État et des collectivités territoriales et que la directive ne doit pas faire obstacle à de nécessaires solidarités financières entre les districts hydrographiques à l'intérieur de l'espace national ; ”

N° 926.– Rapport de M. Daniel Marcovitch (*au nom de la commission de la production*) sur la proposition de résolution (n° 742) de Mme Béatrice Marre, rapporteur de la Délégation pour l'Union européenne, sur la proposition de directive du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau (COM [97] 49 final/n° E 838).