

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

Recommandation 137 (2003)¹ sur le rôle des autorités territoriales dans la gestion des bassins fluviaux

Le Congrès, saisi de la proposition de la Chambre des régions,

1. Ayant examiné:

a. le rapport intitulé «Le rôle des autorités territoriales dans la gestion des bassins fluviaux: une analyse du Danube fondée sur l'expérience du Rhin», présenté par M. Dragnea (Teleorman, Roumanie) et M^{me} Jacobs (Gelderland, Pays-Bas), rapporteurs;

b. la déclaration finale de la Conférence européenne sur le rôle des autorités territoriales dans la gestion des bassins fluviaux – le Danube, organisée à Turnu Magurele (Roumanie) du 10 au 12 avril 2003;

2. Saluant:

a. l'accord conclu par les gouvernements au Sommet mondial sur le développement durable (SMDD) (Johannesburg, 2002) visant à «élaborer et mettre en œuvre des plans intégrés d'utilisation des sols et de l'eau fondés sur l'utilisation durable des ressources renouvelables et sur l'évaluation intégrée des potentiels socio-économiques et environnementaux, et renforcer la capacité des gouvernements, des autorités locales et des communautés en matière de surveillance et de gestion des sols et des ressources en eau sur les plans quantitatif et qualitatif» (SMDD, Plan d'application, 406);

b. les recommandations de la Conférence internationale sur l'eau (Bonn, 2001): «Il faudrait décentraliser le plus possible la prise de décisions, l'exécution des projets et la gestion des services, ces tâches devant être assumées à l'échelon le plus bas possible, en gardant à l'esprit que les bassins versants constituent le cadre de référence approprié pour la gestion des ressources en eau. (...) A l'échelon national, les pouvoirs publics devraient renforcer leurs moyens de financement internes et mettre en place un cadre financier viable pour les administrations locales. (...) La décentralisation des responsabilités concernant les services relatifs à l'eau et d'autres services au profit des administrations locales devrait aller de pair avec des mesures visant à améliorer la gestion et à autoriser expressément celles-ci à dégager des recettes et à les conserver» (Bonn, Recommandation 11, «Gérer l'eau à l'échelon approprié», celui-ci devant être le plus bas possible);

3. Rappelant:

a. la Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau – Directive-cadre sur l'eau de l'Union européenne (DCE) –, qui reconnaît comme principe directeur que l'eau doit être gérée au niveau du bassin ou de l'aire d'alimentation et appelle à «la protection et une utilisation écologiquement viable de l'eau dans la Communauté, dans le respect du principe de subsidiarité» (Préambule, 18);

b. que le principe de subsidiarité définit le rôle crucial du gouvernement local et régional en insistant sur le fait que les décisions doivent être prises et les actions menées au niveau approprié, le plus proche possible du citoyen, conformément aux principes contenus dans la Charte européenne de l'autonomie locale;

c. le Mémoire de Budapest sur le bassin fluvial du Danube de novembre 2001, dans lequel vingt et un pays ont examiné la situation historique, culturelle, économique et écologique du bassin fluvial du Danube, et ont formulé des recommandations pour faciliter le processus d'intégration de cette région importante dans l'Union européenne, en indiquant notamment que «les normes et règlements élaborés dans les Etats de l'Union européenne devaient être mis en œuvre dans la région du Danube, mais après avoir été adaptés aux spécificités locales»;

d. la Déclaration de Strasbourg «Réapprendre l'eau» adoptée en 1998 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui énonce: «L'eau et la gestion de tous ses usages constituent un enjeu politique, économique, culturel et social autour duquel se dessine le contour de l'Europe de demain»;

4. Soulignant:

a. que nulle part le défi d'une gestion intégrée, durable et participative des ressources en eau est plus importante pour l'Europe de demain que dans le bassin fluvial du Danube, qui rassemble des Etats membres de l'Union européenne, des Etats candidats à l'adhésion et des Etats non candidats en un bassin hydrographique transfrontalier complexe;

b. que la région du bassin du Danube et de la mer Noire représente un axe d'une importance géopolitique croissante dans l'Union européenne en voie de l'élargissement;

c. que, dans un bassin fluvial international, la coopération entre les Etats partageant cette ressource est essentielle pour parvenir à une gestion durable de l'eau et à la sécurité régionale, et que ces responsabilités transfrontalières doivent être assumées et comprises à tous les niveaux de décisions et d'exécution, y compris celui des autorités territoriales;

d. que le bassin du Danube et de ses affluents a une importance économique et sociale considérable en tant que réseau fluvial européen majeur aux usages et fonctions multiples, fournissant de l'eau potable, un moyen de transport, de l'énergie, des poissons et de multiples sources de revenus et de loisirs pour des millions de personnes, tout en ayant une grande importance écologique en tant

qu'habitat naturel d'innombrables espèces et site de plusieurs zones humides protégées par la Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale;

e. les défis particuliers qui se posent aux pays d'Europe centrale et orientale (Peco) situés dans le bassin du Danube qui ont vécu au cours de la dernière décennie une transition économique, sociale et administrative rapide, et qui connaissent encore de graves problèmes environnementaux, sociaux et financiers;

f. le rôle central que doivent jouer les autorités territoriales de ces Peco pour garantir une participation non discriminatoire de la population à la gestion et à l'élaboration des politiques en matière de ressources en eau, rôle qui est défini par la Directive-cadre pour l'eau de l'Union européenne et qui constitue une caractéristique essentielle d'un Etat démocratique;

g. que les autorités territoriales, en tant que gestionnaires locaux de la fourniture d'eau, du traitement des eaux usées, de l'aménagement de l'espace et de la protection de l'environnement sur leurs territoires, sont les principaux acteurs responsables de la mise en œuvre de la DCE de l'Union européenne et d'autres normes européennes en matière d'environnement dans les délais convenus;

h. que, si le bassin du Danube, qui couvre dix-huit Etats à différents stades de développement économique et politique, est unique, l'expérience acquise par les autorités locales et régionales d'autres grands fleuves européens, notamment celles du bassin du Rhin qui ont une longue pratique de gestion transfrontalière démocratique, décentralisée et intégrée des ressources en eau, est inestimable;

5. Constatant avec inquiétude:

a. que la transition politique bienvenue des Peco du bassin du Danube, qui s'est concrétisée par une décentralisation rapide du processus décisionnel et de la mise en œuvre de politiques, ne s'est pas accompagnée d'un accroissement correspondant des capacités financières, humaines et techniques des collectivités locales et régionales;

b. que la rapidité de la réforme législative a donné à de nombreux partenaires intéressés l'impression qu'ils n'avaient pas été correctement consultés;

c. que l'insuffisance des ressources financières, humaines et techniques dont disposent les collectivités locales et régionales pour assumer leurs nouvelles responsabilités en matière de gestion de l'eau et d'offre de services dans ce domaine a entraîné un quasi-effondrement des services dans certaines régions, l'absence de protection des consommateurs et de l'environnement, et une perte de confiance dans la capacité des pouvoirs publics à fournir ces services essentiels;

d. que, dans certains cas, la législation et la politique nouvelles concernant l'eau ont produit des contradictions, une confusion et même des conflits entre divers niveaux de pouvoirs publics et par là même gêné l'instauration d'une

gestion intégrée des ressources en eau et d'une coopération transfrontalière dans ce domaine;

e. que des contradictions existent également entre les législations et les accords en vigueur aux niveaux international, européen, du bassin du Danube, bilatéral et national;

f. que, si des processus simultanés de décentralisation et d'internationalisation concernant le bassin du Danube (avec la Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube, l'élargissement de l'Union européenne et des conventions internationales comme celle d'Aarhus et de Ramsar) ont entraîné, d'une part, un accroissement des responsabilités des autorités locales et régionales, et, d'autre part, une plus grande coopération entre les Etats, les liens pratiques entre ces deux processus restent encore insuffisants;

g. que les exigences posées par les normes de la DCE de l'Union européenne représentent des responsabilités supplémentaires pour les autorités locales et régionales dont les ressources sont déjà limitées;

h. que la privatisation des services de l'eau et du traitement des eaux usées, notamment dans les grandes villes du bassin du Danube, se produit dans un contexte d'information inadéquate ou de participation insuffisante du public, ce qui entraîne une réglementation et une protection du consommateur insuffisantes et par conséquent des risques de conflits éventuels;

i. que, alors que dans un bassin fluvial aux interconnexions aussi nombreuses, le problème d'une région est celui de toutes les régions, on ne souligne pas assez l'importance – ou il n'existe pas assez d'institutions responsables – de la coopération directe et de l'échange d'informations et d'expériences entre les régions et entre les Etats du bassin du Danube;

j. que l'existence de différents systèmes d'administration et de gestion de l'eau des Etats du bassin du Danube, entre les Etats où l'administration reste très centralisée et ceux qui ont délégué cette responsabilité aux collectivités locales et régionales, rend la coopération entre les régions et l'identification des homologues extrêmement difficiles;

k. que les nombreux problèmes et crises graves survenus récemment dans le bassin du Danube (comme le bouleversement causé par les conflits dans les Balkans pendant les années 1990, la contamination de Baia Mare par du cyanure, en 2000, les inondations catastrophiques de 2002) ont montré que les mécanismes actuellement en place pour un échange rapide d'informations et une action coordonnée sont inadéquats pour prévenir de graves dommages transfrontalières;

6. Soulignant:

a. que les autorités locales et régionales des Peco du bassin du Danube qui sont maintenant chargées des aspects essentiels de la gestion de l'eau ont déclaré n'avoir pas suffisamment d'informations concernant de nombreuses questions essentielles, comme les modifications des législations nationales, les conditions de la DCE, les

conditions d'accès aux subventions et prêts de l'Union européenne et d'autres organisations, la privatisation et la réglementation des services de l'eau, ainsi que les méthodes permettant d'impliquer le public dans le processus décisionnel;

b. que les autorités locales et régionales des Peco du bassin du Danube ont fait état de l'insuffisance de leurs connaissances pratiques et de leurs compétences en matière d'intégration de la gestion des ressources en eau à cause de l'insuffisance du processus de décentralisation;

c. que les autorités locales et régionales voient dans l'insuffisance des fonds dont elles disposent une des raisons principales de leur difficulté à mener à bien une réforme de la gestion et un développement des infrastructures qui sont tout à fait nécessaires;

d. que les niveaux de participation du public varient énormément selon les régions du bassin fluvial et ne sont pas suffisamment structurés ni transparents;

e. que, essentiellement en raison des problèmes précités, seulement environ 60 % (estimation) de la population des pays candidats à l'Union européenne ont accès à des ressources en eau transportées par des canalisations, qu'un peu plus de 40 % des déchets liquides sont traités et que le Danube, ses affluents et son delta continuent d'avoir des niveaux de pollution inacceptables et de souffrir de l'absence d'une gestion coordonnée intégrée dans tout le bassin du Danube;

f. que, comme dans le cas du bassin du Rhin, de nombreuses décennies et des fonds importants peuvent être nécessaires pour parvenir à une coopération et à une gestion intégrée des ressources en eau sur un fleuve transfrontalier; et que la situation sociale et écologique de la région du Danube et de la mer Noire exige que les Etats et les régions adoptent une politique à long terme; ni le temps ni les efforts ne peuvent être gaspillés dans la mise en œuvre des réformes et des programmes visant à protéger la région contre de nouvelles détériorations et à régénérer le Danube pour les futures générations;

g. que, plutôt que de mettre l'accent sur les conflits et divergences apparemment inconciliables concernant le partage ou la division des ressources en eau entre les régions et les nations, les populations et les autorités du bassin du Danube doivent s'attacher à trouver des méthodes équitables pour partager les bénéfices d'une gestion intégrée des ressources en eau et pour surmonter leurs handicaps et leurs faiblesses respectifs grâce à la coopération et à l'échange d'idées;

7. Se félicitant:

Du fait que 2003 ait été déclarée l'Année internationale de l'eau douce pour célébrer les cours d'eau européens et pour placer la protection de ressources en eau au premier rang des agendas politiques; dans ce cadre, la Conférence européenne sur le rôle des autorités territoriales dans la gestion des bassins fluviaux – le Danube (Turnu Magurele, Roumanie, 10-12 avril 2003) a été l'occasion de redémarrer des activités concrètes dans le bassin du Danube,

8. Recommande aux gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe et à la commission du Danube:

a. de consolider, de coordonner et de renforcer leurs actions nationales et bilatérales visant à protéger et à régénérer les cours d'eau transfrontaliers européens;

b. de développer la coordination et l'échange d'expériences et d'informations entre les divers groupes de travail, commissions et autres institutions et organes spécialisés multilatéraux et internationaux impliqués dans la protection et le développement de la coopération concernant ces cours d'eau transfrontaliers;

c. de soutenir la ratification immédiate de la Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation;

d. de reconnaître le rôle crucial que doivent jouer les autorités locales et régionales dans la gestion démocratique et intégrée des ressources transfrontalières en eau, dans le respect du principe de subsidiarité et de la DCE, et d'insister pour que ce rôle soit reconnu et pris en compte dans les conventions, les accords et les mécanismes financiers internationaux concernés;

e. d'examiner l'ensemble de leur cadre juridique et institutionnel de la gestion de l'eau, aux niveaux local, national, régional et international, et de repérer et traiter toutes les contradictions ou les zones de conflits éventuels;

f. de mettre au point un système permanent d'information des autorités locales et régionales en matière de législation, de politique et d'initiatives relatives à la gestion de l'eau;

g. d'évaluer les moyens financiers nationaux disponibles pour la gestion, les infrastructures et les services liés aux ressources en eau, et de financer en priorité les secteurs où le besoin est le plus urgent, du point de vue social et de l'environnement, en octroyant ce financement au niveau le plus approprié pour répondre aux besoins;

h. de veiller à ce que les autorités locales et régionales soient pleinement conscientes des mécanismes financiers et des ressources disponibles ainsi que des méthodes d'obtention de ces ressources;

i. de reconnaître que l'aggravation de la situation financière des services municipaux de l'eau et des eaux usées peut compromettre l'accès de la population à une eau propre et l'état écologique d'un cours d'eau même au-delà des frontières nationales, et de s'efforcer dans de tels cas d'accroître les moyens financiers de ces services;

j. de donner la possibilité aux représentants des autorités locales et régionales d'être présents dans les groupes de travail pour les mandats des programmes financiers;

k. d'analyser le rôle éventuel des entreprises privées chargées de la distribution de l'eau sur leur territoire et de veiller à ce que, au moment de la privatisation, les autorités locales et régionales aient les moyens institutionnels de faire respecter les règlements et de protéger les droits des consommateurs et des salariés;

l. de soutenir la préparation d'un ensemble de directives claires en vue d'aider les autorités locales et régionales à prendre des décisions éclairées concernant la privatisation des services de l'eau, et d'insister pour que les autorités consultent le public et l'impliquent dans la prise des décisions;

m. de fournir aux élus et aux fonctionnaires des autorités locales et régionales la formation nécessaire pour leur permettre d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques favorisant la gestion intégrée des ressources en eau;

n. de promouvoir une large coopération bilatérale et multilatérale et des échanges entre les régions qui partagent un bassin d'alimentation dans un même pays ou par-delà des frontières nationales;

o. d'aider à la mise au point de systèmes directs d'alerte entre les régions concernant les inondations, les contaminations et autres catastrophes transfrontalières, afin de limiter les impacts transfrontaliers grâce à une alerte précoce et à la prévention;

p. de mettre en place et de soutenir des forums permanents et des installations favorisant une participation active des citoyens et des représentants de la société civile à toutes les décisions liées à l'eau;

q. d'aider les autorités locales et régionales dans leurs efforts visant à sensibiliser le public et à s'informer de ses idées et préoccupations, par l'organisation d'auditions publiques, de référendums, de campagnes médiatiques et par d'autres moyens adaptés;

9. Recommande au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'inviter les gouvernements de tous les Etats du bassin du Danube et la commission du Danube:

a. à soutenir le processus en cours sous les auspices du Plan d'action stratégique pour le bassin fluvial du Danube visant à diviser le bassin du Danube en quinze sous-bassins en vue de réaliser une gestion intégrée des ressources en eau, tout en conservant une politique globale à long terme pour l'ensemble du bassin;

b. à faciliter le fonctionnement, là où elles existent, et la création de nouvelles commissions interrégionales pour la gestion intégrée et la planification environnementale de ces sous-bassins, dont la majorité sont transfrontaliers, ces commissions devraient être composées d'élus et d'experts des régions de chaque sous-bassin;

c. à encourager la réorientation des stratégies de gestion nationale, régionale et locale des ressources en eau pour les aligner avec les priorités et les plans intégrés élaborés pour les différents sous-bassins qui les concernent. Dans ce contexte, les autorités locales et régionales devraient être impliquées dans le procédé d'élaboration des plans intégrés;

d. à proposer de modifier les conventions relatives au Danube et à la mer Noire pour incorporer les principes

directeurs de la DCE et le rôle des sous-bassins, et notamment les points suivants:

i. la référence au principe de subsidiarité;

ii. la référence au principe de gestion intégrée des ressources en eau;

iii. la référence au rôle des autorités locales et régionales;

iv. des dispositions visant à inclure les élus régionaux des sous-bassins dans la fixation des priorités et dans le processus de prise de décisions au sein de la commission du Danube;

e. à profiter des occasions offertes par l'élargissement de l'Union européenne et le respect de la DCE (auquel même les Etats du bassin du Danube non candidats à l'adhésion se sont engagés) pour évaluer l'efficacité et la rentabilité des multiples institutions, initiatives et programmes en place visant à réhabiliter l'environnement du bassin du Danube, à coordonner les activités pour mieux servir les objectifs communs et à veiller à mieux intégrer les autorités locales et régionales dans le processus en cours;

f. à fixer des priorités claires et à établir un large consensus sur les problèmes de gestion de l'eau entre les différents niveaux de gouvernements, les donateurs, les ONG et la société civile pour mieux diriger les investissements en priorité vers les secteurs et les problèmes où les besoins sont les plus grands, et pour élaborer des solutions économiques;

g. à accorder l'attention et la priorité qui conviennent aux besoins locaux et régionaux en matière de gestion de l'eau dans les demandes et la répartition de subventions et de prêts de l'Instrument structurel de pré-adhésion de l'Union européenne (Ispa), de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (Berd), de la Banque européenne d'investissement (BEI), de la Banque mondiale/du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), de l'aide bilatérale au développement et d'autres mécanismes financiers au moyen d'une implication importante des représentants des autorités locales et régionales dans la définition des articles pour un support financier;

h. à soutenir la préparation et la publication de manuels d'information et de sites web sur la gestion de l'eau adaptés à chaque pays en vue d'informer les autorités locales et régionales de la législation pertinente à tous les niveaux et de leurs responsabilités en la matière, ainsi que de fournir des informations pratiques sur la gestion intégrée des ressources en eau, la privatisation, l'accès aux moyens financiers et les principes de la gestion transfrontalière de l'eau;

i. à coopérer avec les autorités locales et régionales pour lancer une vaste campagne d'information du public afin de le sensibiliser aux liens entre une consommation responsable de l'eau, la protection des ressources en eau et de l'environnement et la DCE, ainsi que pour informer

le public de son droit à participer aux décisions de gestion de l'eau et à en être informé, en lui indiquant comment s'engager dans le processus et, dans ce cadre, à soutenir l'initiative «Année de l'éducation pour le Danube» lancée par le conseil départemental de Teleorman à l'occasion de la conférence européenne qui s'est tenue à Turnu Magurele du 10 au 12 avril 2003;

j. à promouvoir activement les échanges de compétences, de techniques et de conseils entre les autorités locales et régionales du bassin du Danube et leurs homologues d'autres régions et d'autres pays du bassin du Danube, ainsi que d'autres bassins fluviaux, notamment le bassin du Rhin, qui a servi de modèle pour l'élaboration de la DCE et a élaboré un grand savoir-faire dans tous les domaines: gestion transfrontalière, prévention des inondations, contrôle des substances dangereuses et autres domaines pertinents;

k. à soutenir la mise en place d'un centre des pouvoirs locaux et régionaux du bassin du Danube comme présentée dans la Résolution 163 sur le rôle des autorités territoriales dans la gestion des bassins fluviaux;

10. Recommande au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de demander à l'Union européenne:

a. conformément à la Communication de la Commission européenne sur la coopération environnementale dans la région Danube-mer Noire (COM (2001) 615), de s'impliquer davantage, ainsi que ses Etats membres, dans la coopération en matière d'environnement avec la région, à la fois des pays membres et non membres, notamment par une action plus coordonnée de toutes les sources d'aides financières de la Communauté;

b. la création d'une *task force* de la région Danube et mer Noire (Dablas) réunissant les Etats du bassin du Danube,

la Commission européenne, les Etats membres de l'UE intéressés, les institutions financières internationales et les donateurs bilatéraux, en incluant également dans la *task force* des représentants des autorités locales et régionales;

c. de veiller à ce que le financement et les investissements respectent aussi la logique de la DCE d'une gestion axée sur les sous-bassins et du principe de subsidiarité, et soient alloués de manière proportionnelle aux autorités locales et régionales (qui ont des responsabilités croissantes en ce qui concerne le respect de l'acquis communautaire dans le domaine de l'eau) ainsi qu'aux commissions de gestion des sous-bassins du Danube, qui doivent également être associées au processus de consultation et d'évaluation en vue de déterminer les priorités de financement; dans ce domaine, la création d'un fonds spécial, Danubius – qui peut aussi soutenir la création d'un centre des pouvoirs locaux et régionaux du bassin du Danube –, est souhaitable;

d. de faire preuve de solidarité et de détermination pour réhabiliter l'environnement d'une Union européenne élargie en soutenant la coopération et les échanges entre les divers bassins fluviaux – notamment en ce qui concerne le transfert des technologies qui se sont révélées essentielles pour la planification et la gestion intégrées des bassins fluviaux de l'Union européenne, notamment le bassin du Rhin – comme le système d'informations géographiques (GIS) et d'autres systèmes de support des décisions.

1. Discussion et approbation par la Chambre des régions le 21 mai 2003 et adoption par la Commission permanente du Congrès le 22 mai 2003 (voir document CPR (10) 4, projet de recommandation présenté par M^{me} C. W. Jacobs et M. L. N. Dragnea, rapporteurs).