



FÉDÉRATION DES MAIRES



DES VILLES MOYENNES

Analyse du processus d'élaboration des réglementations européennes

Exemples concernant le secteur de l'environnement.

Suivis d'études de cas

sur 3 collectivités locales européennes.

Analyse du processus d'élaboration des réglementations européennes

**Exemples concernant le secteur de
l'environnement suivis d'études de cas
sur 3 collectivités locales européennes**

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	9
RECOMMANDATIONS	13
CONTEXTE D'INTERVENTION	15
CHAPITRE I	
ANALYSE DE L'ÉLABORATION DE LA RÉGLEMENTATION AU NIVEAU EUROPÉEN	19
1. Contexte et origine de l'élaboration des directives européennes : une double motivation	19
2. Procédures d'adoption des directives environnementales	22
3. Rôle et actions des autres acteurs	30
CHAPITRE II	
ANALYSE DE LA TRANSPOSITION DES RÉGLEMENTATIONS EUROPÉENNES AU NIVEAU NATIONAL	41
1. Des procédures informelles au cas par cas	41
2. Rôle et actions des principaux acteurs	45
CHAPITRE III	
ÉTUDES DE CAS : ENTRETIEN AVEC TROIS COLLECTIVITÉS LOCALES EUROPÉENNES	57
1. Liège (Belgique)	60
2. La Spezia (Italie)	69
3. Friedrichshafen (Allemagne)	75
ANNEXES	87
Annexe 1 : glossaire des sigles utilisés	88
Annexe 2 : liste des acteurs contactés	90
Annexe 3 : sources d'informations	91
Annexe 4 : détail des procédures de coopération et codécision (Union européenne)	92

LA FÉDÉRATION DES MAIRES DES VILLES MOYENNES

165 villes - 117 groupements - 7,5 millions d'habitants

12 millions de citoyens dans leurs pays

Abbeville - Agde - Agen - Aix-les-Bains - Ajaccio - Albi - Alençon - Alès - Angoulême - Annecy - Annemasse - Annonay - Antibes - Arles - Armentières - Arras - Aubagne - Auch - Aurillac - Autun - Auxerre - Bar-le-Duc - Bastia - Bayonne - Beaune - Beauvais - Belfort - Bergerac - Béthune - Béziers - Biarritz - Blois - Boulogne-sur-Mer - Bourg-en-Bresse - Bourges - Bourgoin-Jallieu - Brive-la-Gaillarde - Bruay-la-Buissière - Cagnes-sur-Mer - Cahors - Calais - Cambrai - Cannes - Carcassonne - Carpentras - Castres - Cavaillon - Cayenne - Chalon-sur-Saône - Châlons-en-Champagne - Chambéry - Charleville-Mézières - Chartres - Châteauroux - Chatelleraut - Chaumont - Cherbourg-Octeville - Cholet - Cognac - Colmar - Compiègne - Concarneau - Conflans-sainte-Honorine - Creil - Dax - Dieppe - Digne-les-Bains - Dole - Douai - Draguignan - Dreux - Epemay - Epinal - Etampes - Evreux - Fécamp - Forbach - Fougères - Fréjus - Gap - Givors - Grand-Quevilly - Grasse - Guéret - Haguenau - Hyères - Istres - La Ciotat - La Roche-sur-Yon - La Valette-du-Var - Laon - Laval - Le Creusot - Le Port - Le Puy-en-Velay - Lens - Libourne - Liévin - Lisieux - Lons-le-Saunier - Lorient - Louviers - Lunéville - Mâcon - Maubeuge - Meaux - Melun - Mende - Menton - Millau - Mont-de-Marsan - Montauban - Montbéliard - Montceau-les-Mines - Montélimar - Montluçon - Morlaix - Moulins - Narbonne - Nevers - Niort - Nogent-sur-Oise - Orange - Oyonnax - Périgueux - Pointe-à-Pître - Quimper - Rambouillet - Roanne - Rochefort - Rodez - Romans-sur-Isère - Saint-Benoît - Saint-Brieuc - Saint-Chamond - Saint-Dié-des-Vosges - Saint-Dizier - Saint-Lô - Saint-Louis - Saint-Malo - Saint-Nazaire - Saint-Pierre - Saint-Quentin - Saint-Raphaël - Saintes - Salon-de-Provence - Sarreguemines - Saumur - Sedan - Sens - Sète - Soissons - Tarbes - Thionville - Thonon-les-Bains - Troyes - Tulle - Valence - Valenciennes - Vannes - Verdun - Vernon - Vesoul - Vichy - Vienne - Vierzon - Villefranche-sur-Saône - Villeneuve-sur-Lot - Voiron.

CA annécienne - CABelfortaine - CACAP MALO - CACastelroussine - CACHalon Val de Bourgogne - CACHambéry Métropole - CA d'Agde - CA d'Evreux - CAde Bayonne-Anglet-Biarritz - CAde Boulogne-sur-Mer - CAde Bourg-en-Bresse - CAde Cambrai - CA de Castres-Mazamet - CAde Châlons-en-Champagne - CAde Chartres - CAde l'Ouest de l'Étang de Berre - CAde la région nazairienne - CAde La Rochelle - CAde Laval - CAde Lens-Liévin - CAde Mantes-en-Yvelines - CAde Moulins - CAde Niort - CA de Saint-Brieuc - CAde Saint-Quentin - CAde Saumur - CAde Vichy - CADracénoise - CAdu bassin d'Aurillac - CA du Calaisis - CAdu grand Alès en Cévennes - CAdu Grand Angoulême - CAdu Grand Roanne - CAdu Grand Rodez - CAdu Grand Tarbes - CAdu pays chatelleraudais - CAdu Pays de Cholet - CAdu Pays de Lorient - CAdu pays de Montauban et des 3 rivières - CAdu pays de Montbéliard - CAdu pays de Morlaix - CAdu Pays de Vannes - CAdu pays rochefortais - CAdu pays voironnais - CAdu Puy-en-Velay - CAdu Soissonnais - CAFréjusSaint-Raphaël - CAGarlaban-Huveaune-Sainte Baume - CAMaubeuge Val de la Sambre - CAPérigourdine - CARouennaise - CASophia-Antipolis - CAToulon-Provence-Méditerranée - CATroyenne - CC CIVIS - CC d'Epemay - CC d'Oyonnax - CC de Cahors - CC de Cognac - CC de Concarneau-Cornouaille - CC de Fécamp - CC de l'agglomération de Vesoul - CC de l'Albigeois - CC de l'Autunois - CC de l'Auxerrois - CC de l'Est de la Réunion - CC de la région de Compiègne - CC de Millau - CC des pays d'Agde - CC du Baisois - CC du Bassin d'Annonay - CC du Bassin d'Annonay - CC du bassin lédonien - CC du Beauvaisis - CC du Béthunois - CC du centre littoral - CC du Grand Dax - CC du Jura dolois - CC du Laonnois - CC du Lunévillois - CC du moyen pays provençal - CC du pays de Guéret Saint-Vaury - CC du pays de Marsan - CC du pays de Romans - CC du pays de Tulle - CC du pays Santon - CC du pays Sedanais - CC du pays Yonnais - CC du Verdunois - CC Rhône-Sud - CC Seine-Eure - CC SESAME - CC SESAME - CC Val de LoireVal de Nièvre - CU d'Alençon - CU d'Arras - CU de Cherbouge - CU de Lille - CU de Marseille-Provence-Métropole - CU Le Creusot-Montceau-les-Mines - D de Bar-le-Duc - D de Bastia - D de l'agglomération de Villefranche/Saône - D de l'agglomération melunoise - D de l'Artois - D de Sarreguemines - D de Vienne - D du Comtat-Venaisien - D du pays de Fougères - D du pays salonnais - DAAbbeville - DASenonaise - DU de Forbach - DU de l'agglomération creilloise - DU de l'agglomération saint-loise - Quimper communauté - SAN du Nord-Ouest de l'étang de Berre -

La Fédération des Maires des Villes Moyennes est une association créée en 1988, régie par la loi de 1901, qui compte 146 adhérents. Elle fait preuve d'un réel pluralisme politique au sein de ses statuts et de ses instances. Elle regroupe les maires de villes, comprises entre 20 000 et 100 000 habitants, qui exercent au cœur de leur pays une fonction de centralité. En tant que Fédération légitimement représentative du cinquième du territoire national, elle identifie les problèmes spécifiques de ces "pôles urbains", majoritairement préfectures ou sous-préfectures en Métropole et Outre-Mer et relais socio-économiques entre les plus grandes métropoles régionales et les bourgs ruraux.

Avec le soutien d'études et de synthèses d'experts reconnus, la FMVM propose des actions, intervient auprès des pouvoirs publics et participe en amont aux travaux des parlementaires. Ses interventions peuvent être à long terme ou événementielles.

FMVM - 42 boulevard Raspail - 75007 Paris

tél. : 01 45 44 99 61 - fax : 01 45 44 24 50 - email fmvm@villesmoyennes.asso.fr

EDITORIAL

La Fédération des Maires des Villes Moyennes s'intéresse aujourd'hui à l'analyse du processus d'élaboration des normes et réglementations au niveau européen.

Une première étude publiée en 1999 avait déjà permis de mettre en évidence le surcoût de la mise aux normes sur le budget des communes et avait aussi montré que 80% des normes étaient d'origine européenne.

En toute logique, il nous est apparu nécessaire d'analyser le processus d'élaboration normative sur le plan européen.

Pour cela nous avons sélectionné un secteur très significatif en matière de normes, celui de l'environnement, et avons étendu notre démarche à trois pays membres de l'Union Européenne : l'Allemagne, la Belgique et l'Italie.

La FMVM avec ses partenaires a décidé encore une fois d'apporter sa contribution à ce dossier. Je tiens à remercier Dexia Credit Local, le ministère des Affaires Européennes et l'Institut des Villes pour leur précieux soutien.

Les Maires sont prêts et décidés à participer à la réforme du processus normatif européen avec une égale préoccupation économique et sociale.

Bruno BOURG-BROC

Député-maire de Châlons-en-Champagne

Président de la FMVM

Cette étude sur l'analyse du processus d'élaboration des réglementations européennes dans le secteur de l'environnement a été réalisée par le Cabinet Barbier Frinault et associés à la demande de la Fédération des Maires des Villes Moyennes et de Dexia Crédit Local.

Dans un premier temps le Cabinet Barbier Frinault et associés a analysé le processus d'élaboration des réglementations au niveau européen et la transposition des réglementations du niveau européen au niveau national.

Une étude de cas auprès de trois collectivités locales européennes a permis de comparer la situation française à trois autres pays membres de l'Union européenne.

PRÉFACE

Préserver notre planète, nul ne doute plus de cette impérieuse obligation. Néanmoins, il reste encore à trouver le meilleur moyen de le faire. L'une des réponses consiste certainement à engager résolument l'action, sans plus attendre d'hypothétiques accords internationaux. La détérioration de l'environnement fait en effet peser des risques importants à plus ou moins long terme sur les conditions de vie des populations. Dès maintenant les collectivités locales sont ainsi appelées à devenir des acteurs de premier plan du "développement durable", de par leur excellente connaissance des territoires et parce qu'elles sont les garantes de la qualité des grands services publics qui les structurent. Et cela se traduit d'ores et déjà pour elles par un impératif de mise en conformité de leurs installations, dans des délais parfois courts, avec des normes techniques souvent contraignantes et évolutives.

Cette mise aux normes a d'évidence un coût financier pour les communes. Une étude, réalisée en 1999 à l'initiative conjointe de la Fédération des Maires des Villes Moyennes et de Dexia Crédit Local, avait estimé à près de 15 milliards d'euros le coût financier des dépenses de mise aux normes des équipements communaux de notre pays. Ces dépenses supplémentaires, du fait à la fois de leur importance et de leur caractère obligatoire, entraînent une modification des priorités des élus dans leurs choix d'investissement et leur impact est d'autant plus important qu'aucune contrepartie financière à ces efforts n'est prévue, à la différence de certains de nos voisins européens.

Il est donc indispensable que les collectivités territoriales soient mieux informées sur la teneur des réglementations en préparation afin de pouvoir mieux planifier leurs investissements. Il importe également qu'elles puissent avoir leur mot à dire au cours du processus d'élaboration de ces réglementations, afin que leurs contraintes spécifiques soient davantage prises en considération.

C'est dans cet état d'esprit que Dexia Crédit Local a souhaité poursuivre sa collaboration engagée depuis plusieurs années avec la Fédération des Maires des Villes Moyennes sur le thème des normes, en confiant au cabinet Barbier Frinault une étude visant à faire mieux connaître aux collectivités locales le processus d'élaboration des réglementations, notamment au niveau européen, et à mieux cerner le rôle qu'elles peuvent jouer au cours de ce processus.

L'étude réalisée, à la fois didactique et pratique, constituera, je l'espère, un outil précieux pour les élus locaux et leurs associations. Car il s'agit bien ainsi pour Dexia Crédit Local de contribuer à la conduite de politiques respectueuses de l'environnement qui permettront d'allier à la fois le développement économique des territoires, le respect des espaces naturels et la protection des populations.

Philippe VALLETOUX

Dexia Crédit Local

SYNTHESE

L'étude des réglementations retenues dans le domaine de l'environnement et les entretiens menés avec des acteurs institutionnels, du monde industriel et associatif ont permis de mettre en évidence les conclusions suivantes :

Un contexte de révision plus que d'élaboration des directives européennes

Plus que d'élaboration, il s'agit souvent de révision de directives existantes en raison des avancées techniques et scientifiques. Dans le domaine environnemental, comme dans les autres domaines, il existe quasiment toujours un texte précédent, de référence, (directive) à partir duquel la nouvelle réglementation est élaborée.

D'autres facteurs externes accélérateurs

Si certaines directives résultent de l'initiative de l'administration européenne, la plupart trouvent leur origine dans l'influence des groupes d'intérêts et l'expression d'une volonté ou sont générées par l'apparition d'événements " déclencheurs " et accélérateurs (crises, scandales, etc.).

De multiples niveaux possibles d'intervention dans le processus de décision

Au niveau européen, depuis le traité d'Amsterdam, les réglementations environnementales sont adoptées dans le cadre de la procédure de codécision, de même que la plupart des domaines de la législation communautaire : la Commission européenne détient le monopole de l'initiative et propose, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen co-décident tandis que le Comité Economique et Social et le Comité des Régions donnent leur avis. Les interventions, lors de cette procédure, peuvent se faire à différents niveaux et sous différentes formes :

Au niveau de la Commission européenne, l'essentiel se joue avant la publication de la proposition de base : une fois le document de travail élaboré, l'expert de la Commission doit faire passer son projet en " consultation inter-services ", entre les différentes Directions Générales de la Commission européenne, puis soumettre le texte au collège des vingt Commissaires avant publication au Journal Officiel. A ce stade, l'essentiel de la directive est élaboré et il devient plus difficile de faire passer des modifications de fond. Le Parlement et le Conseil interviendront davantage pour discuter de points spécifiques et faire des propositions d'amendement de certains articles.

Au niveau du Conseil de l'Union européenne :

Les divers groupes de pression n'interviennent pas directement auprès du Conseil mais peuvent faire entendre leurs avis par l'intermédiaire des ministères concernés et des représentations permanentes des différents Etats membres.

Au niveau du Parlement européen:

La codécision permet à un nombre de plus en plus important d'amendements parlementaires de se retrouver dans les directives et offre une opportunité supplémentaire aux groupes de pression d'intervenir lors des débats des Commissions permanentes du Parlement européen.

Au niveau des Etats membres :

Les intérêts de l'Etat français sont officiellement représentés auprès de Bruxelles par la Représentation permanente de la France (RP) et par le Secrétariat Général du Comité Interministériel (SGCI) dont la mission se fonde sur le principe suivant : chaque ministère est compétent pour le dossier qui le concerne, le SGCI assurant la coordination de l'ensemble.

Au niveau de la transposition nationale des textes européens retenus, les interventions sont faites au niveau des ministères.

Une consultation des lobbies quasi institutionnalisée à Bruxelles :

L'action des lobbies est souhaitée par les décideurs bruxellois, organisée, et contrairement aux traditions françaises, quasiment institutionnalisée. En plus des réunions bilatérales organisées avec les experts de la Commission européenne, souvent à l'initiative des groupes d'influences, la direction générale en charge de l'élaboration de la proposition de base, invite également l'ensemble des acteurs concernés à des " stakeholders meetings ", réunions des " parties prenantes ".

Lors des transpositions, des procédures de consultations informelles définies au cas par cas en France :

Les procédures de consultation sont variables et informelles, fonction du degré de technicité (nous avons observé que la technicité du sujet justifiait parfois une consultation plus restreinte, voire quasi nulle des acteurs), des moyens dont le ministère en charge de la transposition dispose, enfin de la personnalité du directeur responsable de l'élaboration du texte de transposition d'une directive.

De nombreux lobbies aux influences diverses

Les lobbies industriels installés à Bruxelles sont nombreux (plus de 1000 organismes), actifs, bien organisés et, selon les acteurs rencontrés au cours de cette étude, relativement influents. Les associations de protection de l'environnement et plus généralement les ONG, bien que de plus en plus écoutées sont souvent limitées par des moyens financiers et humains insuffisants.

En France, même si la culture du lobbying est moins développée qu'à Bruxelles, on retrouve un jeu d'acteurs similaires à celui identifié au niveau européen.

De nombreux moyens de lobbying possibles

Pour influencer sur le contenu de la réglementation en cours d'élaboration, les actions des divers lobbies sont variées :

- **Etablissement de relations directes avec les décideurs**
 - participation aux "stakeholders meetings" organisées par la Commission européenne ;
 - organisation de réunions bilatérales avec, selon le niveau d'influence souhaité, l'expert de la Commission en charge de l'élaboration de la proposition de base de la directive ou le rapporteur du Parlement européen et, au niveau national, le représentant du ministère responsable de la transposition de la directive ;
 - participation aux auditions parlementaires au niveau européen et, au niveau national, aux groupes de travail des ministères ainsi qu'aux groupes de consultation des comités nationaux, etc.
- **Communication spécifique**
 - rédaction de rapports et d'études ;
 - publication de " position papers " ;
 - correspondance écrite (proposition écrite d'amendements, demande d'information, etc.) ;
 - organisation de colloques, d'ateliers et de conférences avec les organismes communautaires.

Principaux facteurs de succès du lobbying pour les collectivités

Les principaux facteurs de succès de lobbying identifiés pour les collectivités dans le cadre de cette étude sont les suivants :

Connaître et veiller pour mieux anticiper

- Mieux connaître et maîtriser les mécanismes propres aux décisions européennes et nationales ;
- Veiller et s'informer pour mieux anticiper ;

S'organiser pour peser

- Développer des liens et des partenariats externes ;
- Adopter les principes d'organisation des lobbies ;

Agir pour influencer

- Intervenir le plus en amont possible dans le processus ;
- Inscrire ses actions dans la durée.

RECOMMANDATIONS

Les travaux effectués nous ont permis de lister les points suivants comme facteurs de succès de lobbying :

Connaître et veiller pour mieux anticiper

Mieux connaître et maîtriser les mécanismes propres aux décisions européennes et nationales

Les collectivités locales doivent mieux connaître et maîtriser les procédures officielles et officieuses d'élaboration des textes afin d'identifier les différents niveaux et formes d'intervention possibles.

Veiller et s'informer pour mieux anticiper.

Afin de s'impliquer plus en amont dans le processus d'élaboration des textes, il est important de bien organiser le processus de veille et d'information. En effet, le stade de veille est essentiel car il permet d'éviter d'être pris de vitesse et d'être contraint à la défensive. Selon la grande majorité des acteurs rencontrés, les collectivités locales ont souvent trop tendance à réagir après l'adoption d'une réglementation alors qu'elles auraient eu l'occasion d'intervenir au cours de processus d'adoption habituellement longs.

S'organiser pour peser

Adopter les principes d'organisation des lobbies

Pour peser davantage dans les décisions, les collectivités locales pourraient s'inspirer des principes d'organisation qui sont ceux des grands lobbies existants :

- présence de quelques permanents là où la décision se prend, à Bruxelles essentiellement et dans une moindre mesure, à Strasbourg et Paris. Les permanents jouent notamment un rôle de coordination en mobilisant, selon les sujets traités et les compétences requises, les équipes d'experts idoines.
- organisation selon une logique de réseaux internes rassemblant des experts d'un sujet donné (déchets, eau, air, effet de serre, etc.) ou selon une compétence (juridique, technique et scientifique, financière) ;
- maîtrise de l'anglais.

Développer les liens et les partenariats externes

Afin de faire contrepoids aux autres lobbies, les collectivités locales pourraient peser davantage dans les processus de décision des réglementations en :

- jouant le partenariat avec les groupes avec lesquels leurs intérêts convergent (Amorce, FNCCR, etc.) ;
- se greffant à un réseau existant (réseau de collectivités locales européennes, par exemple) ;
- instaurant des liens plus étroits avec l'administration (Directions d'Administration centrale par exemple).

Agir pour influencer

Intervenir le plus en amont possible dans le processus

Les collectivités locales doivent intervenir le plus en amont pour influencer sur la décision. Par exemple, au moment où la proposition de base préparée par la Commission européenne est publiée, de nombreuses réunions, en interne et en externe ont eu lieu, des compromis, réalisés et le fond de la réglementation en grande partie décidé alors que la procédure de codécision ne fait que commencer officiellement.

Prendre l'initiative sans attendre d'être sollicité

Afin de mieux se faire connaître et être associées aux diverses réunions françaises et européennes, les collectivités locales doivent prendre l'initiative sans attendre d'être sollicitées. A titre d'exemple, les nombreuses réunions bilatérales qui se déroulent parallèlement aux " stakeholders meetings " organisées par la Commission européenne ou les Ministères, sont souvent prises à l'initiative des lobbies.

Agir auprès de l'ensemble des institutions et des directions concernées.

Les collectivités locales ne doivent pas agir uniquement auprès de la Direction européenne ou française en charge de l'élaboration d'une réglementation mais doivent également intervenir auprès des autres Ministères et Directions Générales, parties prenantes dans le processus de décision.

S'inscrire dans la durée

Afin de peser efficacement, les collectivités locales doivent agir dans la durée car les processus de décision, notamment au niveau européen, sont particulièrement longs.

CONTEXTE D'INTERVENTION

Contexte : nécessité d'approfondir la connaissance des collectivités en matière de réglementation

L'étude réalisée sur l'application des normes dans les villes moyennes par le cabinet Barbier Frinault & Associés entre juin 1998 et mars 1999 pour le compte du Crédit Local de France (C.L.F.) et de la Fédération des Maires des Villes Moyennes (F.M.V.M.), avait permis d'analyser la manière dont les acteurs locaux appréhendaient le contexte normatif, de donner une première estimation des coûts de mise aux normes et du degré d'avancement des mises en conformité.

Compte tenu des premiers constats qui ont permis de mettre en évidence les enjeux, tant juridique que financier, que représentent les normes pour les collectivités locales, la FMVM a décidé de poursuivre cette démarche en :

- créant fin 2000 un comité de concertation "normalisation et collectivités locales", placé auprès de l'AFNOR, et regroupant les membres des associations d'élus locaux, départementaux et régionaux, des fonctionnaires territoriaux et l'Etat (DGCL¹, DIGITIP² du Minefi³) et également le CNFPT⁴ et la FNCCR⁵,
- engageant, conjointement avec Dexia, par la présente étude, un travail d'information sur les normes et règlements intéressant les collectivités locales.

Objectif : mise en lumière du processus d'élaboration et de décision des réglementations

Dans ce contexte, les objectifs de cette étude sont de :

- comprendre la genèse des réglementations en France et en Europe,
- analyser le rôle des différents acteurs dans le processus d'élaboration,
- étudier les possibilités d'influence des collectivités locales dans le processus.

Définition et périmètre

Définition : distinction entre normes volontaires et réglementation obligatoire.

Nous distinguons la notion de normes d'application volontaire (normes AFNOR par

¹ DGCL: Direction Générale des Collectivités Locales (rattachée au Ministère de l'Intérieur)

² DIGITIP: Direction Générale de l'Industrie, des Technologies de l'information et des Postes33

³ Minefi : Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

⁴ CNFPT: Centre National de la Fonction Publique Territoriale

⁵ FNCCR : Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies

exemple) de la réglementation d'application obligatoire (Loi, décret, arrêté, ...)

NB : nous considérerons qu'une norme rendue obligatoire, soit directement en application de l'article 12 du décret 84-74 fixant le statut de la normalisation, soit indirectement par référence aux normes de la réglementation, fait partie de la réglementation.

Dans la suite de ce rapport et en concertation avec le comité de pilotage, nous privilégions la réglementation d'application obligatoire, compte tenu des contraintes financières et juridiques beaucoup plus importantes qu'elle impose aux collectivités locales.

Périmètre - trois réglementations à l'étude : eau potable, incinération des déchets et épandage des boues d'épuration

En raison de l'impact des réglementations environnementales pour les collectivités locales (identifié lors de la première étude), trois thèmes liés à ce domaine ont été retenus : l'eau, les déchets et l'assainissement.

Le choix des textes a ensuite été réalisé en fonction des critères suivants :

- adoption récente,
- texte(s) de source européenne,
- impact pour les collectivités locales.

Les textes retenus en concertation avec le comité de pilotage, pour chacun des domaines sont les suivants :

Domaine	Thème	Texte(s) retenu(s)
Eau	Qualité des eaux de consommation humaine	Directive 98/83/CEE du 3 novembre 1998 Décret 2001-1220 du 20 décembre 2001
Déchets	Incinération des déchets	Directive 2000/76/CEE du 4 décembre 2000
Assainissement	Épandage des boues issues du traitement des eaux usées	Décret n° 97-1133 du 8 décembre 1997

Méthodologie :

La méthodologie suivie pour cette phase de l'étude s'est composée des étapes suivantes :

- Recherche documentaire, essentiellement à partir d'ouvrages et de sites internet ;
- Réalisation d'une première liste d'une trentaine d'acteurs représentatifs des différentes catégories d'acteurs (institutionnels, lobbies industriels et agricoles, associations de protection de l'environnement, collectivités locales) ;
- Sélection des douze acteurs prioritaires, conjointement avec la FMVM et Dexia selon les critères suivants :
 - représentativité des catégories d'acteurs ;
 - fréquence de citation par la presse ou d'autres sources ;
 - visibilité au niveau national / européen ;
- Réalisation des entretiens dans le courant du mois d'avril 2002 ;
- Synthèse des informations obtenues.

Limites

Cette étude ne prétend pas pour autant être exhaustive dans la mesure où :

- Un nombre limité d'acteurs avait été par avance convenu avec le comité de pilotage ;
- Certains acteurs clés à l'époque de la genèse du texte ont changé de service, de société, voir de pays et n'ont pu être contactés directement dans les délais impartis de l'étude.

CHAPITRE I

ANALYSE DE L'ÉLABORATION DE LA RÉGLEMENTATION AU NIVEAU EUROPÉEN

1. CONTEXTE ET ORIGINE DE L'ÉLABORATION DES DIRECTIVES EUROPÉENNES : UNE DOUBLE MOTIVATION

Quel que soit le domaine - environnement, agriculture, sécurité, emploi, etc - s'il arrive que des événements particuliers (scandale, actualité, ...) ou des pressions de groupes d'influence initient, voire accélèrent les travaux de préparation d'une nouvelle réglementation, il existe quasiment toujours un texte précédent, de référence, (directive) à partir duquel la nouvelle réglementation va être élaborée. **S.** Ainsi, par exemple, la directive " Eau potable " de 1998 n'a pas été créée " de toute pièce ". Elle est la révision de l'ancienne directive 80/778/CEE du 15 juillet 1980 relative aux eaux destinées à la consommation humaine.

Les exemples des directives concernant l'eau potable et l'incinération des déchets illustrent les cas de figure habituellement rencontrés :

- nécessité de réviser les directives existantes en raison des avancées techniques et scientifiques ;
- initiation d'une directive liée à l'intervention de certains acteurs (de la profession pour la directive eau potable) ;
- accélération de la révision d'une réglementation en raison de l'apparition d'événements " déclencheurs " (problème des dioxines pour la directive concernant l'incinération des déchets).

1.1 La nécessité de réviser la ou les précédentes directives en raison d'avancées techniques

La directive sur l'incinération des déchets adoptée en 2000 a été élaborée à partir des deux précédentes directives, la directive 89/369/CEE du 8 juin 1989 relative à l'incinération des ordures ménagères et la directive 94/67/CEE du 16 décembre 1994 concernant l'incinération des déchets dangereux. Dès 1992, la Commission européenne avait annoncé dans son 5^{ème} programme d'action pour l'environnement son objectif de réduire de 90 % les émissions de dioxines et de furannes, ainsi que sa volonté d'introduire des normes plus strictes pour l'inci-

nération des déchets municipaux. Selon AMORCE ⁶ et la FEAD ⁷, dès la préparation de la directive de 1994 sur les déchets dangereux, la Commission avait fait une première tentative de proposition de directive commune aux déchets dangereux et aux ordures ménagères pour finalement revenir sur sa décision en raison de l'opposition d'une majorité des pays membres qui considérait la proposition de la Commission prématurée.

Néanmoins, les progrès techniques réalisés en matière de contrôle des procédés d'incinération et la nécessité qui en a découlé de réviser la directive sur l'incinération des ordures ménagères adoptée en 1989, inciteront la Commission à commencer à travailler sur la proposition de base de la directive de 2000 dans les années 1994 / 1995.

" Si nous disposons de normes, de valeurs de seuils et de diverses indications en ce qui concerne les concentrations à ne pas dépasser dans les aliments, et singulièrement dans les graisses, en revanche, nous sommes très démunis en ce qui concerne les normes d'émission des incinérateurs. (Ministre français de l'Environnement / mai 1997).

1.2 La révision de directives à la suite d'éléments déclencheurs, l'exemple des déchets

L'accident survenu en 1976 à Seveso (en Italie), libérant 2 kg de dioxines dans l'atmosphère, est à l'origine des premières questions sur les conséquences éventuelles et l'impact sur l'environnement de l'incinération. A la fin des années 1980, lorsque l'on s'aperçoit au Pays-Bas que le lait qui venait d'un élevage situé à proximité d'un incinérateur était chargé en dioxine, plusieurs pays d'Europe commencent à mettre en place des plans de surveillance des produits laitiers. Dans les années 1990, la Commission européenne commence à travailler sur l'élaboration de la nouvelle directive.

Les initiatives des institutions trouvent souvent leur origine dans l'influence des groupes d'intérêts : en 1992, la Commission estimait que, sur 400 projets de textes à l'étude, 100 seulement résultaient de l'initiative de son administration. (Source : " Lobbies et lobbying : Bruxelles sous influence " - M. Clamen).

⁶ AMORCE : Association des collectivités locales et des professionnels – Déchets ménagers, Réseaux de chaleur et Gestion locale de l'Energie.

⁷ FEAD : Fédération européenne des activités de déchets.

1.3 L'influence des groupes de pression : l'exemple de l'eau potable

Selon les différents acteurs rencontrés, la directive 80/778/CEE relative aux eaux destinées à la consommation humaine adoptée en juillet 1980, avait été élaborée au milieu des années 1970 par la Commission européenne " dans sa tour d'ivoire ", à une époque où la consultation n'était pas courante et les lobbies européens peu développés.

Au début des années 1990, plusieurs raisons ont été à l'origine de la décision de révision de la directive :

- La difficulté d'application d'un certain nombre de points de l'ancienne directive (seuils relatifs au pesticides, par exemple) ;
- Le rapport Eureau de 1991 ;
- La publication des recommandations de l'Organisation Mondiale de la Santé en 1992 ;
- Le deuxième rapport Eureau de 1993 ;

Ainsi, dès décembre 1991 et après trois années de travail, l'Union européenne des associations nationales de distributeurs d'eau et de service d'assainissement (EUREAU) publie un rapport, rapidement connu sous le nom de " rapport Eureau ", et dans lequel chaque article de la directive de 1980 est repris, commenté, critiqué voir amendé. Ce rapport, destiné à la Commission européenne est conclu par de nombreuses recommandations et notamment en ces termes : " *Eureau demande à la Commission européenne de réviser et de modifier la directive existante relative à l'eau potable* ".

POINTS CLÉS À RETENIR

Origine de l'élaboration des directives

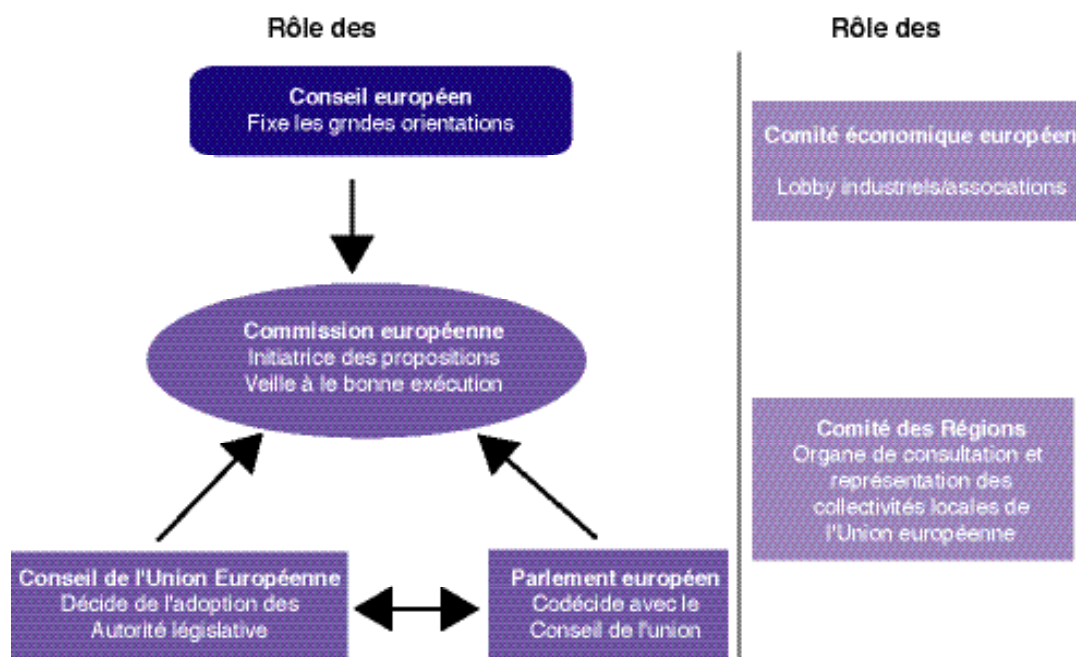
- nécessité de réviser la ou les ancienne(s) directive(s) pour prendre en compte les avancées techniques et scientifiques réalisées ;
- pression d'un ou de plusieurs groupes d'influence ;
- apparition d'un événement " déclencheur " ou " accélérateur ".

2. PROCEDURES D'ADOPTION DES DIRECTIVES ENVIRONNEMENTALES

L'analyse du rôle des acteurs institutionnels et l'étude des procédures et des principaux jalons de l'adoption des directives présentées dans cette partie permettent d'indiquer les différents niveaux possibles d'intervention des groupes de pression dans le processus de décision.

2.1 Rôle des acteurs institutionnels dans le domaine de l'environnement

A partir des grandes orientations données par le Conseil européen⁸, la Commission européenne propose des textes de lois européennes (règlements et directives). Dans le domaine



de l'environnement, depuis le traité d'Amsterdam, le Conseil de l'Union européenne décide de l'adoption de ces lois en codécision avec le Parlement européen. Enfin, le Conseil Economique et Social (CES) et le Comité des Régions (CdR) sont consultés pour donner leur avis sur les textes proposés par la Commission.

⁸Créé en 1974 et institutionnalisé par l'Acte Unique européen en 1986, le Conseil européen réunit au moins 2 fois/an les Chefs d'Etat ou de Gouvernement des Etats membres de l'Union européenne, en Sommet européen. **Le Conseil européen ne doit pas être confondu avec le Conseil de l'Union européenne**, qui réunit les Ministres des Etats membres et qui adopte, avec le Parlement européen, les textes juridiques.

2.1.1 Commission européenne, l'essentiel se joue avant la publication de la proposition de base

Avant de soumettre une proposition d'acte législatif, la Commission procède à des entretiens préliminaires et des discussions approfondies avec les représentants des gouvernements (ministères et Représentation Permanente) et de l'industrie, les syndicats, les groupes d'intérêt particuliers et, le cas échéant, des experts. Ces entretiens sont conduits sous la responsabilité d'un expert de la Commission.

L'expert de la Commission en charge de la proposition de base peut être indifféremment un fonctionnaire de la Commission européenne ou un expert national détaché pour une période de trois ans. Sur la base des informations collectées lors des divers entretiens, la Direction Générale Environnement semble faire appel de manière croissante à ces experts nationaux. Plusieurs groupes d'influence ont ainsi précisé que : " en raison de la mobilité et de l'instabilité des membres de la DG Environnement sur certains thèmes, il était parfois difficile d'établir des relations de confiance et / ou de garder une continuité et un historique, pourtant nécessaires ".

A l'occasion de l'élaboration du document de travail, l'expert conduit généralement deux types de réunions :

- **Des réunions bilatérales, informelles.** Ainsi, pendant les 4 années de préparation de la proposition de base concernant la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, l'expert de la Commission a rencontré les membres d'Eureau environ deux fois par mois ;
- **Des réunions quasi institutionnalisées, appelées " stakeholders meetings "**, entre l'expert de la Commission et l'ensemble des acteurs concernés par le thème abordé. Lors de ces réunions, organisées environ deux fois par an en amont de la publication de la proposition de base, industriels, associations de protection de l'environnement, associations de défense des consommateurs, ONG⁹ et représentants du secteur agricole expriment leurs positions respectives.

Bien que quasiment institutionnalisée, cette procédure de consultation au niveau de la Commission, n'est pas systématique. Ainsi, selon la FEAD, la préparation de la proposition de base concernant la directive sur l'incinération des déchets n'a pas fait l'objet de " stakeholders meetings " et les différents acteurs ne sont intervenus qu'ultérieurement, au niveau du Parlement.

Une fois le document de travail élaboré, l'expert de la Commission doit faire passer son projet en " **consultation inter-services** ", entre les différentes Directions Générales de la Commission européenne. Les DG " Entreprise ", " Santé et protection des Consommateurs " ou " Agriculture ", par exemple, peuvent donner leur avis et obtenir que la proposition soit

⁹ONG : Organisations Non Gouvernementale

modifiée sur certains aspects. Par exemple, dans le cas de la directive " Eau potable ", la DG Agriculture a essayé, sans succès, d'assouplir les seuils concernant les pesticides.

Enfin, le texte devra être soumis au collège des vingt Commissaires avant d'être publié au Journal Officiel. **A ce stade, l'essentiel de la proposition de directive est élaborée et il devient plus difficile de faire passer des modifications de fond.** Le Parlement et le Conseil interviendront davantage pour discuter de points spécifiques et faire des propositions d'amendement de certains articles. **La qualité de la proposition de base de la Commission européenne est donc fondamentale.**

POINTS CLÉS À RETENIR

Étapes d'élaboration de la proposition de base

- nomination d'un responsable en charge de l'élaboration de la proposition de base ;
- organisation de "stakeholders meetings" ou de réunions bilatérales ;
- passage du projet de proposition en "consultation inter-services" ;
- soumission du texte au collège des Commissaires pour approbation avant publication au Journal Officiel.

2.1.2 Conseil de l'Union européenne et Parlement, décision désormais sur un même pied d'égalité

Le Conseil de l'Union européenne

Le Conseil de l'Union européenne est l'organe législatif de la Communauté ; pour un large éventail de compétences communautaires, il exerce ce pouvoir législatif en co-décision avec le Parlement européen.

Il comprend un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel, habilité à engager son gouvernement. La composition de chaque session du Conseil varie en fonction des sujets abordés. La fréquence des sessions du Conseil varie en fonction de l'urgence des sujets traités. Les formations "affaires générales", "économie-finances" et "agriculture" se réunissent une fois par mois, alors que d'autres, telles que les formations "transports", "environnement" ou "industrie", le font de deux à quatre fois par an.

Le Conseil peut modifier une proposition de la Commission européenne avant de l'adopter. Les quinze représentants des Etats membres se réunissent chaque semaine en " Comité des représentants permanents " (COREPER), pour préparer les travaux du Conseil. Des groupes de travail spécialisés, composés d'experts nationaux, adressent leurs rapports au Coreper et suggèrent des compromis. Ils étudient les propositions et les projets de texte, les points d'accord et de désaccord.

Les groupes d'influence n'interviennent pas directement auprès du Conseil de l'Union européenne mais par l'intermédiaire des ministères ou des représentations permanentes des différents Etats membres (cf. paragraphe 3.1, exemple de représentation d'un pays).

Le Parlement européen

Depuis le traité d'Amsterdam, les règlements et les directives dans une quarantaine de domaines, dont l'environnement, sont adoptés suivant la procédure de codécision. **Cette procédure renforce le rôle du Parlement et place le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne sur un pied d'égalité.** En effet, elle débouche sur l'adoption d'actes communs du Conseil et du Parlement européen. Aucun texte ne peut désormais voir le jour sans l'accord formel du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne. **Grâce à la codécision, un nombre bien plus important d'amendements parlementaires se retrouvent dans les lois communautaires.**

Le Parlement européen est la seule institution communautaire qui se réunisse et délibère en public. Ses débats, ses avis et ses résolutions sont publiés au Journal officiel de l'Union européenne. Le Parlement est constitué de 17 Commissions permanentes, dont la " Commission

de l'Environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs ", pour préparer les travaux de ses sessions plénières.

Les divers acteurs concernés peuvent tenter d'influer le contenu des textes en intervenant auprès des parlementaires et en assistant aux débats de la Commission environnement du Parlement.

La FEAD ¹⁰ est ainsi intervenue pour amender certains articles relatifs aux valeurs limites d'émission des déchets contenant du chlore.

2.1.3 Le Comité Economique et Social (CES) et le Comité des Régions (CdR), un rôle consultatif formel mais une influence encore faible

Le Comité Economique et Social (CES)

Institué par le Traité de Rome de 1957, le Comité Economique et Social associe les divers groupes d'intérêts économiques et sociaux à la réalisation de l'Union européenne en leur permettant d'exprimer auprès des institutions européennes un point de vue représentatif des citoyens et des groupes sociaux. Les 222 membres du Comité Economique et Social se répartissent en trois groupes :

- Le groupe des employeurs composé de représentants de l'industrie, du commerce, des banques, des assurances et de l'agriculture ;
- Le groupe des travailleurs (organisations syndicales) ;
- Le groupe activités diverses composé de membres issus de secteurs très divers.

Le Comité Economique et Social est organisé en 6 sections dont une section " Agriculture, développement rural, environnement ".

Aujourd'hui, le Comité Economique et Social européen est composé d'hommes éminents et respectables. Ont-ils une influence réelle sur la prise de décision politique ? La réponse aux yeux des observateurs et plus que contrastée. Et malgré la qualité des hommes qui y siègent, les jugements portés sur cette institution sont très sévères. Personne ne propose sa suppression, mais tout le monde considère qu'en être membre est un " fromage ", une rente pour services rendus, ou un hommage rétroactif au courage démontré dans d'anciens combats".(Source : J.D. Giuliani / Marchands d'influence – les lobbies en France).

¹⁰FEAD : Fédération européenne des activités de déchets.

Le Comité des Régions (CdR)

Institué par le Traité de Maastricht le 9 mars 1994, le Comité des Régions est l'organe de consultation et de représentation des collectivités locales et régionales de l'Union européenne.

Le Comité des Régions est obligatoirement consulté par la Commission européenne ou le Conseil de l'Union européenne dans cinq domaines liés directement aux responsabilités des collectivités locales et régionales : éducation et jeunesse, culture, santé publique, réseaux transeuropéens de transports, de télécommunications et d'énergie, politique régionale (Fonds structurels).

Avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, le 1er mai 1999, les domaines obligatoires de consultation du Comité des Régions sont élargis à l'environnement, à la politique de l'emploi, etc. De plus, le Comité des Régions peut être consulté par le Parlement européen.

Malgré la consultation obligatoire de ces deux organes sur des thèmes de plus en plus nombreux, **les avis du CES et du Comité des Régions sont, selon les interlocuteurs rencontrés (y compris au sein de la Commission), peu pris en compte.**

Sur la base des informations collectées, l'influence des lobbies régionaux installés à Bruxelles serait même plus importante que celle du Comité des Régions.

Aujourd'hui, le Comité Economique et Social européen est composé d'hommes éminents et respectables. Ont-ils une influence réelle sur la prise de décision politique ? La réponse aux yeux des observateurs et plus que contrastée. Et malgré la qualité des hommes qui y siègent, les jugements portés sur cette institution sont très sévères. Personne ne propose sa suppression, mais tout le monde considère qu'en être membre est un " fromage ", une rente pour services rendus, ou un hommage rétroactif au courage démontré dans d'anciens combats ".(Source : J.D. Giuliani / Marchands d'influence – les lobbies en France)

POINTS CLÉS À RETENIR

Niveaux possibles d'intervention dans le processus de décision des réglementations

- en amont de la publication de la proposition de base de la Commission européenne auprès de l'expert chargé de la proposition ;
- au niveau du Conseil de l'Union européenne, par l'intermédiaire du Ministère en charge du sujet traité, ou par celui de la Représentation Permanente ;
- au niveau du Parlement européen, en intervenant directement auprès des parlementaires européens ou en participant aux débats des Commissions permanentes du Parlement.

2.2 Procédures et principaux jalons de l'adoption des directives retenues

Au niveau européen, l'adoption des actes juridiques généraux de nature contraignante (règlements et directives) peut s'inscrire dans le cadre de plusieurs procédures : la procédure de consultation, la procédure de coopération, la procédure de codécision et la procédure de l'avis conforme.

L'application de la procédure de coopération se limite désormais à quelques décisions dans le domaine de l'Union économique et monétaire. La procédure de consultation continue de s'appliquer à des domaines "sensibles" (par exemple: questions fiscales, politique industrielle, etc.), ainsi qu'à deux matières qui relèvent de la majorité qualifiée (politiques agricole et de la concurrence). La procédure de l'avis conforme ne s'applique qu'à l'adhésion des Etats à l'UE, aux accords d'association, aux autres accords fondamentaux avec des pays tiers, à l'attribution de missions supplémentaires de la BCE et à la désignation du président de la Commission et des autres membres en tant que collègue.

Dans le domaine de l'environnement et jusqu'à l'application du Traité d'Amsterdam, la procédure de coopération était utilisée. Depuis cette date, les directives en rapport avec l'environnement sont adoptées selon la procédure de codécision, à la différence des actes juridiques relatifs à d'autres domaines, tels que l'agriculture, par exemple. Ainsi la directive "Eau potable", antérieure à l'adoption du traité d'Amsterdam, a suivi la procédure de coopération, tandis que la directive "incinération des déchets", plus récente, a suivi la procédure de codécision.

2.2.1 Directive " eau potable " (procédure de coopération)

Directive précédente : Directive 80/778/CCE du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

Les principaux jalons de la directive sont :

		1992 Recommandations de l'OMS	4/01/95 Proposition de base de la Commission européenne	
P h a s e p r é p a r a t o i r e				
	1980		12/91 Publication du 1 ^{er} rapport Eureau	1993 Publication du 2 ^{ème} rapport Eureau
		04/06/97 Proposition modifiée par la Commission européenne	22/04/98 Recommandation de la Commission Parlementaire (Environnement/Santé) pou 2 ^{ème} lecture	08/07/98 Réexamen de la proposition faisant suite à la 2 ^{ème} lecture par la Commission européenne
	21/12/95 Avis du Comité Economique et Social			
P r o c é d u r e d e c o o p é r a t i o n / D i r e c t i v e 1 9 9 8 / C E E				
20/05/95 Avis du Comité des Régions	12/12/96 Avis du Parlement européen et vote en 2 ^{ème} lecture	19/12/97 Proposition commune du Conseil	13/05/98 Vote en 2 ^{ème} lecture du Parlement européen	03/11/98 Adoption de la Directive Acte final - Publiée au JO le 5 décembre 1998

2.2.2 Directive " incinération des déchets " (procédure de codécision)

Directives précédentes :

Directive 89/369/CEE du 8 juin 1989 relative à l'incinération des ordures ménagères

Directive 94/67/CEE du 16 décembre 1994 concernant l'incinération des déchets dangereux

Les principaux jalons de la directive sont :

Directive précédente : Directive 80/778/CCE du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

Les principaux jalons de la directive sont :

		25/02/99 Avis du Comité Economique et Social		30/03/9 Avis de la Commission Environnement et Santé Publique» du Parlement sur la proposition de la Commission
Phase préparatoire				
1989	1994	29/10/98 Proposition de base de la Commission européenne	10/03/99 Avis du Comité des Régions	14/04/99 Avis en 1 ^{ère} lecture du Parlement
06/05/99 Vote en 1 ^{ère} lecture du Parlement	26/11/99 Proposition commune du Conseil	15/03/00 Le Parlement Européen vote en 2 ^{ème} lecture la recommandation de son rapporteur M.Blockland	11/10/00 Projet du Comité de conciliation (50% Conseil/50%Parlement)	04/12/00 Adoption de la directive
Procédure de codécision / Directive 2000 / 76 / CEE				
12/07/99 Modification de la proposition par la Commission européenne proposition commune du Conseil et de la Commission européenne	23/02/00 La Commission Environnement et Santé Publique du Parlement européen modifie la Parlement européen	06/07/00 La Commission européenne donne son avis sur la recommandation du de conciliation	16/11/00 Vote en 3 ^{ème} lecture du Parlement du projet du comité	

¹¹L'Union Economique et Monétaire désigne un processus visant à harmoniser les politiques économiques et monétaires des Etats membres de l'Union, dans le but d'instaurer une monnaie unique.

BCE : Banque Centrale Européenne

3. ROLE ET ACTIONS DES AUTRES ACTEURS

Cette partie décrit le rôle de la représentation nationale (Secrétariat Général du Comité Interministériel et Représentation Permanente) et des principaux groupes d'influence, ayant joué un rôle dans l'élaboration des directives retenues (Union européenne des associations nationales de distributeurs d'eau et de services d'assainissement, Fédération européenne des activités de Déchets, Bureau européen de l'Environnement).

3.1 Le rôle de la représentation nationale française

Les intérêts de l'Etat français sont officiellement représentés auprès de Bruxelles par le Secrétariat Général du Comité Interministériel (SGCI) et par la Représentation permanente de la France (RP).

Le SGCI

Le SGCI a été créé en 1948. C'est un service du Premier ministre.

180 chargés de missions, issus des diverses administrations traitent les dossiers dans leur domaine d'expertise. L'organisation interne repose sur des "secteurs" correspondant aux différents domaines de compétence de l'Union européenne (par exemple, la pêche, l'énergie, la drogue...) qui constituent autant de cellules d'experts.

Mission du SGCI

Le SGCI a pour mission essentielle de coordonner la définition des positions que la France exprime au sein des différentes instances communautaires, afin de garantir la cohérence et l'unité de la position française défendue à Bruxelles. Aujourd'hui, le SGCI est un élément central du processus de décision touchant aux affaires européennes. Sa mission s'étend à tous les domaines de compétence européenne prévus par le traité d'Amsterdam, à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune suivie par le ministère des Affaires étrangères.

En principe, les ministères compétents interviennent comme experts pour les questions communautaires qui les concernent. Cependant, la multiplicité des paramètres à prendre en compte sur certains sujets, l'appréhension des enjeux et des objectifs de négociations de la France, la connaissance des intérêts des partenaires européens de la France, donnent au SGCI une vision plus globale et synthétique des problèmes. *Le SGCI fonctionne en étroite collaboration avec la Représentation permanente.*

La Représentation Permanente (RP)

La représentation quotidienne des intérêts français auprès des institutions communautaires est assurée par une ambassade permanente de la France auprès de l'Union européenne, appelée Représentation Permanente (RP).

La RP s'organise autour d'une équipe interministérielle de 80 conseillers. Cette équipe est placée sous l'autorité du Représentant permanent, qui a rang d'ambassadeur et siège au Comité des Représentants permanents (cf. § 2.1.2), dit COREPER II. Le Représentant permanent adjoint le seconde et siège au COREPER I.

- COREPER II, composé des Ambassadeurs, Représentants permanents des Etats membres, traite des sujets internationaux, institutionnels, économiques, financiers, ainsi que des questions relatives à la justice et aux affaires intérieures,
- COREPER I, composé des Représentants permanents adjoints, traite des domaines suivants : marché intérieur - consommation - tourisme, transports, télécommunications, recherche, industrie - énergie, emploi - politique sociale, santé, éducation - jeunesse, culture, budget, environnement, pêche, agriculture, etc...

Mission

Organe de négociation des autorités françaises à Bruxelles, la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne est à la fois :

- un organe représentant la contribution française à la préparation des décisions législatives communautaires ;
- l'instrument permanent de défense des intérêts français au sein du Conseil des ministres et des institutions communautaires.

Dans le cadre de la discussion des propositions de la Commission et de l'élaboration des décisions du Conseil (ou du Conseil et du Parlement), la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne :

- reçoit ses instructions du Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions de coopération économique européenne auprès du Premier Ministre ;
- défend la position française dans les groupes de travail, les comités et les COREPER I et II qui se réunissent au moins une fois par semaine ;
- négocie les solutions de compromis avec les autres Représentations permanentes et la Commission, en liaison avec la Présidence, ainsi qu'avec le Parlement européen (procédures budgétaires, codécision etc...) ;
- assiste les membres du gouvernement venant négocier au sein du Conseil des ministres ou participer à d'autres rencontres dans le cadre de l'Union européenne.

Actions générales et moyens utilisés

La Représentation permanente joue son rôle de préparation des décisions législatives communautaires. La discussion et l'adoption d'une proposition de la Commission s'opèrent en trois étapes, ou trois filtres successifs :

- 1 L'examen du texte en groupe de travail** : les groupes de travail (quelques 200 groupes et 2500 réunions par an) rassemblent les membres des Représentations permanentes assistés d'experts venus des Etats membres.
- 2 L'examen du texte en Comité des Représentants Permanents (Coreper I et II)** : qui se réunit de façon hebdomadaire.
- 3 La décision au Conseil des ministres** : le Conseil des ministres, composé des ministres des Etats membres, se réunit (environ 100 fois par an) dans des formations différentes selon les sujets traités. Il entérine les solutions dégagées au COREPER et se prononce sur les questions en suspens. Le Conseil se réunit à Bruxelles ou, en avril, juin et octobre, à Luxembourg.

Le **service environnement de la Représentation permanente** se compose de trois Conseillers et d'une assistante. Il suit l'élaboration de la politique européenne de l'environnement, qui concerne l'eau, l'air, la nature, les déchets, les produits chimiques, les biotechnologies, les activités industrielles ou encore le changement climatique.

Exemple d'actions spécifiques de la Représentation Permanente française et du Ministère de l'Environnement : certains aspects de la directive " incinération des déchets "

En 1996 / 1997 les questions et les débats relatifs aux oxydes d'azote et à la co-incinération apparaissent.

La position de l'AGHTM, d'AMORCE et de la FNADE consiste alors à convaincre le Ministère de l'environnement français de défendre une position commune française à Bruxelles contre la position des allemands et des néerlandais favorables à l'établissement d'un seuil strict de 80 mg/ m³.

Selon la FNADE, " à l'époque, les Allemands avaient une avance technologique notable pour le traitement des oxydes d'azote par rapport aux autres pays européens et avaient donc tout intérêt à fixer des seuils stricts ".

Après plusieurs entretiens avec les représentants de ces diverses associations, **le Ministère de l'Environnement** s'est ainsi opposé à l'introduction de seuils relatifs aux oxydes d'azote considérant cette mesure peu efficace : coût de réduction des émissions de NOx estimé trop élevé par rapport aux bénéfices attendus (les incinérateurs ne sont à l'origine que de 1 % des émissions de NOx). **Opposition reprise également par la Représentation Permanente française auprès du Conseil de l'Union européenne.**

En outre, la France n'était pas favorable à la fusion des directives de 1989 relative à l'inciné-

ration des ordures ménagères et de 1994 concernant l'incinération des déchets dangereux. Le Ministère français de l'Environnement souhaitait garder deux directives distinctes par crainte que cette fusion ne se traduise par un affaiblissement des normes d'émission pour les déchets dangereux et par souci de garder une bonne lisibilité.

Impacts

Bien que la proposition du gouvernement français d'élaboration de deux directives distinctes n'ait pas été retenue (d'autres pays, tels que l'Allemagne, étaient favorables à cette fusion des directives), le souci de ne pas amoindrir les normes d'émission pour les déchets dangereux a bien été respecté.

Quant aux oxydes d'azote, la Commission européenne a adopté le compromis suivant : seuils de 200 mg/ m³ pour les installations d'incinération de capacité supérieures à 4 t/h et tolérance de 400 mg/m³ pour les petites installations (capacité inférieure à 4 t/h).

3.2 Des lobbies industriels actifs et influents

Dans le cas de la directive relative à l'eau potable comme dans celle concernant l'incinération des déchets, les lobbies industriels ont joué un rôle particulièrement actif.

L'action des lobbies est souhaitée par les décideurs bruxellois, organisée et, contrairement aux traditions françaises, quasiment institutionnalisée. Les confédération professionnelles sont devenues des interlocuteurs réguliers des pouvoirs publics, qui en ont besoin, ne serait-ce que pour être informés. La Commission leur reconnaît un caractère quasi institutionnel et n'hésite pas à les consulter sur ses projets. (Source ; M. Clamen/Bruxelles sous influence)

3.2.1 Union européenne des associations nationales de distributeurs d'eau et de services d'assainissement (EUREAU)

Organisation

Eureau, créé en mars 1975 par les associations de 6 pays fondateurs de la Communauté européenne, est le porte-parole du secteur européen de l'eau potable et des eaux usées, qui dessert près de 400 millions de consommateurs en Europe.

En 2002, Eureau compte 20 membres adhérents (17 des pays de l'Union européenne et 3 de l'Association Economique de Libre Echange) et 6 observateurs (associations bulgares, cyprite, hongroise, polonaise, estonienne et roumaine), tous membres d'associations natio-

nales de distributeurs et / ou de services d'assainissement européens.

Eureau est actuellement composé de 4 Commissions permanentes mais doit incessamment se séparer de la Commission " Normalisation et Certification ". Les 3 autres Commissions sont :

- Eau potable ;
- Eaux usées ;
- Législation et Economie.

La présidence d'Eureau est assurée, à tour de rôle et pour une durée d'un an, par un représentant d'un pays membre de l'Union européenne.

Le lobbying : quelques définitions

Il existe de nombreuses définitions du lobbying. Toutes reviennent à «agir sur la décision publique»

Lobbying : action de solliciter les membres d'une assemblée parlementaire dans l'intention d'influencer la législation (Webster's Dictionary)

Lobby : groupement, organisation ou association qui exerce une pression sur les pouvoirs publics. (dictionnaire Robert)

Faire du lobbying c'est :

- *utiliser un groupe de pression auprès de pouvoirs en place afin de faire passer ses idées - opinion exprimée par 34% des Français (son - dage IPSOS - Stratégie, 1987)*
- *fournir ou obtenir la bonne information au bon moment pour orienter une décision dans un sens favorable à notre économie (Edith Cresson)*
- *analyser et comprendre un problème afin d'en expliquer la teneur et les conséquences à ceux qui détiennent le pouvoir de décider (E. Lefébure*)*

** Consultant en lobbying*

Michel Clamen, Bruxelles sous influence

Mission

Le rôle d'Eureau est de représenter les intérêts communs de ses membres auprès des instances communautaires intervenant dans le processus d'élaboration de la législation communautaire et des normes européennes relatives à l'eau potable et aux eaux usées.

La mission d'Eureau est de faire connaître l'opinion des professionnels du secteur de l'eau

aux organismes communautaires. Cet avis porte, d'une part, sur les modifications à apporter à la législation existante ainsi que sur sa mise en pratique dans les Etats membres et, d'autre part, sur les éléments à prendre en compte lors de l'élaboration de nouvelles directives.

Actions générales et moyens utilisés

Les avis d'Eureau sont transmis par :

- le biais d'études fondées sur l'expérience technique et scientifique des membres ;
- des prises de position formulées lors d'auditions ou présentées directement aux représentants d'organismes communautaires ;
- l'organisation ou la participation à des conférences et ateliers avec les organismes communautaires.

Afin de faire entendre sa voix, de faire comprendre sa politique et de renforcer sa présence au niveau européen, Eureau a une implantation à Bruxelles.

Actions spécifiques relatives à la directive " Eau potable "

Eureau a joué un rôle important tout au long du processus d'élaboration de la directive et plus particulièrement en amont de la publication de la proposition de base de la Commission.

Comme mentionné dans le paragraphe 1.2 de ce document (Contexte et origine de la directive), Eureau a contribué de manière active à l'initiation et à la préparation de la directive en produisant deux études intitulées " Rapport Eureau ", qui serviront de référence à la Commission.

Un groupe de travail d'une douzaine d'experts du secteur de la distribution d'eau potable en Europe, issus des diverses associations membres d'Eureau et membres des Commissions permanentes " Eau potable " et " Législation et Economie ", a été constitué pour travailler plus particulièrement sur la révision de la directive 80/778.

Quatre à cinq experts du groupe de travail ont participé à des réunions de travail bilatérales avec Monsieur Peter Gameltoft, responsable de la Commission chargé de la révision de la directive 80/778. Ces réunions ont eu lieu environ deux fois par mois durant toute la période de préparation de la proposition de base (de 1992 à 1995).

Enfin, Eureau a pris également part aux " Stakeholders Meetings " organisées deux fois par an par la Commission, au cours desquelles, les acteurs concernés - fédérations d'agriculteurs, producteurs de produits phytosanitaires, associations de protection de l'environnement et des consommateurs - sont consultés.

Parmi les nombreux thèmes défendus par Eureau, les principaux ont été :

- La demande de définitions claires afin de lever les ambiguïtés existantes entre les " valeurs guides " et les " valeurs limites " et d'éviter des erreurs d'interprétation de la part des consommateurs ;

- La demande d'assouplissement des seuils de concentration admissibles (" Maximum Admissible Concentrations ") pour certaines substances ;
- Le retrait de certains paramètres considérés comme peu pertinents ou impossibles à évaluer et à suivre à partir des analyses et des méthodes scientifiques connues à ce jour ;
- L'obtention de délais plus importants pour la mise en conformité par rapport au plomb.

Impacts

L'association étroite et privilégiée d'Eureau avec la Commission tout au long du processus d'élaboration et plus particulièrement avant la publication de la proposition de base a permis aux distributeurs d'eau d'influer sur le contenu de la directive et notamment sur les délais alloués pour le respect des seuils concernant le plomb.

Toutefois, sur l'ensemble des propositions et des recommandations faites par Eureau, il est difficile d'affirmer que tel ou tel article de la directive de 1998 est directement inspiré des arguments défendus par Eureau. Tel ou tel point aurait peut-être été adopté, indépendamment de l'intervention d'Eureau ou l'a été grâce à l'influence d'autres groupes de pression ayant les mêmes intérêts qu'Eureau.

Eureau s'est servi du lobbying d'autres acteurs (agriculteurs, producteurs de pesticides) pour défendre certains de ses intérêts (la norme de 0,1 grammes/litre de pesticide était difficile à respecter et à contrôler pour les distributeurs d'eau autant que pour le secteur agricole et les producteurs de pesticides). Malgré cette stratégie, la Commission n'a pas cédé et le seuil a été maintenu à 0,1 mg/litre.

3.2.2 Fédération européenne des activités de déchets (FEAD)

Organisation

La FEAD est la fédération européenne des industries du déchet. Ses membres sont des associations nationales de gestion des déchets représentant 60 % des parts de marché du traitement des déchets ménagers et plus de 90 % des déchets industriels et commerciaux en Europe.

Composée de 17 membres issus de 11 pays membres et de 4 pays candidats d'Europe Centrale et de l'Est, la FEAD représente toutes les entreprises d'activité du déchet (soit 300.000 emplois, 3.000 décharges, 1.350 centres de tri et de recyclage, 1.000 plate-formes de compostage et 350 incinérateurs).

La FEAD est organisée en 9 Groupes de Travail (GT) pour mener des travaux ciblés et fournir rapidement des informations pour alimenter le processus européen :

Les groupes de travail de la FEAD

GT 1 : Systèmes logistiques	GT 6 : Mise en décharge
GT 2 : Déchets dangereux	GT 7 : Harmonisation des systèmes de gestion
GT 3 : Gestion du recyclage et de la valorisation	GT 8 : Législation européenne, Marchés Publics et Concurrence
GT 4 : Traitement biologique	GT 9 : Politique des eaux usées
GT 5 : Traitement thermique et valorisation énergétique	

Mission

Le rôle de la FEAD à Bruxelles est de rassembler l'information et l'expertise existante au sein de ses membres, pour comparer les expériences et informer les décideurs politiques de la situation globale des industries du déchet en Europe.

Les membres de la FEAD agissent à la fois au niveau de la législation et sur le terrain.

Actions générales et moyens utilisés

- Participation à des auditions parlementaires ;
- Publication de communications et de " position papers " ;
- Réalisation d'études et de rapports ;

Actions spécifiques relatives à la directive " Incinération des déchets "

La FEAD a assisté aux réunions de la Commission Environnement du Parlement européen et a rédigé plusieurs " Position papers ".

La FEAD a contesté fortement les valeurs limites d'émission retenues dans l'article 6 de la proposition de directive du Conseil et du Parlement. Cet article exigeait que tous les déchets contenant un taux de chlore supérieur à 1 % soient incinérés à une température de 1100° C pendant au moins deux secondes. Parmi les arguments invoqués par la FEAD pour s'opposer à cet article, le plus important reposait sur le fait qu'en Europe aucun incinérateur d'ordures ménagères n'est capable d'atteindre une telle température. L'adoption de cet article aurait signifié l'arrêt de fonctionnement de l'ensemble des incinérateurs de déchets non dangereux en Europe, laissant les Etats membres avec des capacités de traitement de déchets insuffisantes.

La FEAD est également intervenue à plusieurs reprises pour demander une clarification de certaines définitions, telle que celle notamment de la co-incinération, estimée par la fédération ambiguë, et qui concerne le principal concurrent des membres de la FEAD (cimentiers notamment).

Impacts

Selon la FEAD, la plupart des points importants qu'ils ont défendus ont été pris en compte. Par exemple, l'article 6 précise désormais que seuls les déchets dangereux contenant plus de 1 % de chlore devront être incinérés à 1100 ° C et le Parlement a accepté la proposition de définition de la FEAD concernant la co-incinération.

3.3 Les associations de protection de l'environnement : des moyens limités

Organisation du BEE (Bureau Européen de l'Environnement)

Le Bureau Européen de l'environnement, créé en 1974, est la plus grande fédération d'organisations environnementales d'Europe. Le BEE regroupe 140 membres de 25 pays.

La fédération est composée de 4 unités et de 10 groupes de travail :

Les Unités	Les groupes de travail
Politique de l'U.E	Agriculture
Affaires extérieures	Produits chimiques
Information et communication	Qualité de l'air
Support administratif	Gestion des déchets
	Bruit
	Industrie
	Biodiversité
	Pollution de l'eau
	Normalisation
	Elargissement de l'Union européenne

Mission

La mission du BEE consiste à promouvoir au niveau européen la prise en compte de l'environnement et du développement durable dans les politiques mises en oeuvre. Les membres de la fédération " estiment que des actions coordonnées peuvent apporter des changements positifs et susciter un changement d'orientation des politiques de l'UE dans le sens d'une plus grande durabilité ".

Actions générales et moyens utilisés

Pour ce faire, les dix membres permanents du BEE installés à Bruxelles mènent les actions suivantes :

- Maintien de contacts étroits et réguliers avec les institutions telles que :
 - Le Conseil européen ;
 - La Commission européenne et le Parlement européen ;
 - Le Comité économique et social ;
 - L'OCDE ;
- Organisation de séminaires pour communiquer sur les travaux des groupes de travail ;
- Participation aux réunions des " parties prenantes " organisées par la Commission européenne ;
- Publication des documents de synthèses ;
- Lien entre les organisations nationales et les institutions communautaires.

50 % du budget du BEE provient de la Commission européenne, ce qui explique que l'essentiel des **contacts** établis ces dernières années interviennent **avec la Commission et le plus en amont possible dans la préparation des textes**. Depuis deux ans, le Bureau européen développe également **des relations au niveau du Parlement**.

Quel que soit l'interlocuteur, le BEE précise que " **l'initiative de la rencontre doit venir de l'ONG. Il ne faut pas attendre d'être invité** aux réunions ou aux débats divers".

La grande difficulté des ONG en général et du Bureau Européen de l'Environnement en particulier est selon son directeur : " **le manque de moyens financiers et humains** conduisant notamment à un déséquilibre flagrant des forces en présence dans les " stakeholders meetings ". A titre d'exemple, au cours des réunions sur la directive " Emballage ", les ONG n'avaient qu'un seul représentant contre cinquante six pour les industriels ".

Actions spécifiques relatives aux directives " Eau potable " et " Incinération des déchets "

Les entretiens réalisés respectivement auprès du directeur du Bureau et responsable de la direction " Politique de l'Union européenne " et du chargé de mission du groupe de travail " Eau " n'ont pas permis d'obtenir d'informations spécifiques relatives à ces deux directives mais ont plus largement permis de mieux appréhender le rôle concret de la fédération sur la réglementation européenne (cf. ci-dessus).

POINTS CLÉS À RETENIR

Moyens utilisés et organisation des lobbies industriels

- présence d'un ou deux permanent(s) sur les lieux de décision ;
- organisation en réseaux ou en groupes de travail (par thèmes ou par compétences) pour identifier rapidement ses experts et mener des travaux ciblés ;
- établissement de liens informels ;
- implantation à Bruxelles ;
- maîtrise de l'anglais et expertise juridique.

POINTS CLÉS À RETENIR

Actions entreprises par les lobbies pour influencer sur la décision au niveau européen

- maintien de contacts étroits et réguliers avec les institutions communautaires ;
- organisation de réunions bilatérales avec les ministères chargés du sujet traité ;
- réalisation et publication de rapports, d'études et de " position papers " ;
- organisation et / ou participation à des ateliers, conférences et colloques avec les organismes communautaires ;
- participation aux auditions parlementaires ;
- participation aux " stakeholders meetings " .

CHAPITRE II

ANALYSE DE LA TRANSPOSITION DES REGLEMENTATIONS EUROPEENNES AU NIVEAU NATIONAL

1. DES PROCEDURES INFORMELLES AU CAS PAR CAS

Il n'existe pas de règle qui impose aux ministères d'organiser des débats ou des groupes de travail. Les procédures dépendent beaucoup de la personnalité de l'expert chargé de la transposition de la directive et de la culture de la Direction à laquelle il est rattaché.

Ces disparités peuvent s'expliquer par une tradition de consultation moins développée qu'à Bruxelles, la mauvaise image des lobbies, ou encore le manque de structure du monde associatif.

*" La profession de lobbyiste souffre de préjugés défavorables. Longtemps, dans l'Hexagone, le lobbying a été perçu comme une activité honteuse, dont il convenait de se cacher ".
(Source : M. Clamen, Le lobbying et ses secrets)*

1.1 Des transpositions le plus souvent sans intervention du Parlement

Les directives européennes sont souvent transposées par un décret ou un arrêté, s'inscrivant dans le cadre d'une loi préexistante (loi sur l'eau de 1992, loi sur les déchets de 1975 et 1992, etc.). Ainsi, par exemple, la directive " Eau potable " a été transposée par un décret et la directive relative à l'incinération des déchets devrait être prochainement transposée par deux arrêtés, un pour les déchets dangereux et un pour les déchets non dangereux.

1.2 Un mode de consultation variable

Une transposition de la directive " Eau potable " restreinte aux cercles techniques.

Le travail de transposition de la directive relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine a été pris en charge par la Direction Générale de la Santé.

Plus de deux années de travail et vingt quatre versions successives ont été nécessaires à l'adoption définitive du décret en décembre 2001, avec plus d'une année de retard par rapport aux délais de transposition impartis par la Commission européenne.

L'essentiel du travail a été interne à l'administration : plusieurs réunions interministérielles ont été organisées ainsi que des comités d'experts de l'AFSSA¹⁴ et du Conseil supérieur d'hygiène publique de France¹⁵ au cours desquelles les experts scientifiques ont exprimé leurs avis.

Il n'y a pas eu de groupes de travail organisés. Les associations de protection de l'environnement, telles que France Nature Environnement, n'ont pas été consultées.

Seul le Syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement (SPDE) et, dans une moindre mesure, l'Association Générale des Hygiénistes et Techniciens Municipaux (AGHTM), sont intervenus dans le processus d'élaboration amont du décret par l'intermédiaire de correspondances écrites et de réunions bilatérales.

La technicité du sujet explique probablement en partie qu'au niveau européen et au niveau national, la consultation n'a pas été aussi importante que sur d'autres thèmes (plus politiques) tels que ceux de l'incinération des déchets ou celui de l'épandage des boues.

La directive " Incinération des déchets ", un mode de consultation élargi.

Pour la transposition de la directive " Incinération des déchets ", la personne, responsable à la Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques (DPPR) du Ministère de l'Environnement a choisi de procéder différemment.

Une première version des arrêtés a été rédigée puis envoyée à chacun des acteurs concernés par le sujet ainsi qu'à la Direction Générale de la Santé pour réflexion et commentaires. Suite aux remarques reçues, une deuxième version a été rédigée, puis une première réunion de travail organisée afin d'acter certaines des remarques réalisées durant le processus de consultation écrite. Etaient invités à cette réunion, les fédérations, syndicats et groupements et associations de l'industrie du déchet (FNADE, SYPRED¹⁶, etc.), le MEDEF, les industries

¹⁴ AFSSA : Agence française de sécurité sanitaire des aliments et d'information des consommateurs.

¹⁵ Le Conseil supérieur d'hygiène publique de France est une instance consultative à caractère scientifique et technique, placée auprès du ministre chargée de la santé et compétente dans le domaine de la santé publique. Ce Conseil comprend 5 sections, dont une section " Eaux "

¹⁶ SYPRED : Syndicat des Professionnels pour le Recyclage et l'Élimination des Déchets

concernées (acier, ciment, etc.), les associations et agences de protection de l'environnement, les fédérations d'élus (AMF et Assemblée des présidents des conseils généraux), les agences de l'eau et les DRIRE, enfin des représentants de la DGS¹⁷ et de la DGEMP¹⁸. Néanmoins, "si tous les acteurs concernés sont invités, tous ne viennent pas nécessairement aux réunions". Une dernière réunion devrait enfin avoir lieu en mai prochain avant que le texte passe devant le Conseil Supérieur des installations classées (Conseil composé de juristes, d'industriels et d'associations) et soit signé par l'autorité compétente.

Le décret " Epandage des boues ", un mode de consultation par groupes de travail différenciés

Début 1996, deux raisons ont été à l'origine de l'initiative du Ministère de l'Environnement d'élaborer un nouveau décret relatif à l'épandage des boues issues du traitement des eaux usées :

- Suite à la publication du décret de 1988, la France avait reçu un avis motivé de la Commission européenne pour mauvaise transposition de la directive de 1993 ;
- Depuis le milieu des années 1980, " l'empilage " d'une multiplicité de textes dépendant du Code de la Santé Publique, du Code de la Consommation, de la réglementation des déchets et des installations classées avait conduit à une situation inextricable rendant la réglementation inapplicable.

Le Ministère de l'Environnement a piloté l'élaboration de ce décret en étroite collaboration avec les directions du Ministère de l'Agriculture (la DERF¹⁹ et la DGAL²⁰). Ont également été associés la Direction Générale de la Santé, le Ministère de l'intérieur (DGCL).

Pour prendre en compte l'avis des divers acteurs, le Ministère constitue trois groupes de travail dans lesquels les acteurs ont été rassemblés en fonction de leurs intérêts :

- Public (Ministères, services déconcentrés de l'Etat, Agences de l'eau) ;
- Agriculture (APCA, FNSEA et ADEME) ;
- Collectivités locales (AMF, FNCCR, AGHTM, SPDE).

¹⁷ DGS : Direction Générale de la Santé.

¹⁸ DGEMP: Direction Gén¹⁹ DERF : Direction de l'Espace Rural et de la Forêt.

¹⁹ DERF : Direction de l'espace Rural et de la Forêt

²⁰ DGAL: Direction Générale de l'Alimentation.

Entre le printemps 1996 et le début de 1997, des réunions ont été organisées une fois par mois avec ces groupes de travail, des consultations écrites ont été réalisées et des rendez-vous bilatéraux se sont multipliés (sur l'initiative des acteurs concernés).

Enfin, avant d'être officiellement adopté, le texte doit être approuvé par le Conseil d'Etat, qui peut modifier la forme de la version du texte avant sa publication définitive.

POINTS CLÉS À RETENIR

Transposition nationale

- Des transpositions de textes européens le plus souvent sans intervention du Parlement ;
- Des procédures de consultation informelle et au cas par cas (restreinte, élargie, par groupes de travail différencié).

2. ROLE ET ACTIONS DES PRINCIPAUX ACTEURS

On retrouve au niveau national un jeu d'acteurs similaires à celui identifié au niveau européen.

Texte	Décret " Eau potable "	Projet d'arrêtés " Incinération des déchets "	Décret " Epandage des boues "
Principaux acteurs	- SPDE - AGHTM - FNE	- FNADE, - AGHTM - FNE - AMORCE	- APCA, FNSEA - ADEME, Agences de l'eau - AMF, FNCCR - AGHTM, SPDE
Responsable de la transcription	Mr Saout (DGS)	Mme Berthier (MATE)	Mr Deneuvy (MATE) Mr Chassande (Ministère de l'agriculture)

2.1 Rôle important des lobbies industriels

2.1.1 Le Syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement (SPDE)

Organisation

Créé en 1938, le SPDE, regroupe la quasi-totalité des entreprises françaises assurant la gestion des services d'eau et d'assainissement. Le SPDE compte 71 adhérents dont les filiales de la Compagnie Générale des Eaux, de la Lyonnaise des Eaux France et de SAUR France ainsi que des entreprises locales telles Sogedo, Sefo, Saede.

Incontestablement les Britanniques sont les meilleurs : ils jouent la symbiose entre intérêts publics et privés ; ils placent leurs hommes dans une vision à long terme ; ils utilisent au mieux les possibilités parlementaires.

(Bruxelles sous influence).

Incontestablement les Britanniques sont les meilleurs : ils jouent la symbiose entre intérêts publics et privés ; ils placent leurs hommes dans une vision à long terme ; ils utilisent au mieux les possibilités parlementaires. (Bruxelles sous influence)

Mission

Porte-parole de la profession sur les thèmes où l'intérêt commun est engagé : qualité de l'eau distribuée, préservation des ressources, évolution du cadre juridique et réglementaire des services de l'eau, aspects économiques et sociaux.

Le SPDE a vocation à être un interlocuteur de référence des institutions européennes et internationales, notamment en coordonnant les positions de la profession sur les sujets techniques et juridiques. Il représente ainsi la France au sein d'EUREAU.

Longtemps, les Français, fonctionnaires en premier, ont rejeté l'idée même du lobbying. Vers 1998, au vu des débats bruxellois et sous l'impulsion du ministre des Affaires européennes, ils se sont ressaisis. Leur présence, leur efficacité se sont accrues. Mais beaucoup reste à faire. Ses insuffisances, souvent dénoncées, sont attribuées à la passivité, à la dispersion des démarches, à une mauvaise articulation entre pouvoirs publics et lobbies. Les Anglo-Saxons ont une autre approche. Ils trouvent normale la démarche et y voient une participation au débat démocratique, un apport indispensable à la qualité des décisions. (M. Clamen).

Actions générales et moyens utilisés

Le SPDE se fonde sur l'expertise technique de ses adhérents et sur leurs expériences de terrain dans la gestion des services pour mener les analyses nécessaires et prendre position sur les questions d'actualité.

Il s'appuie également sur les travaux de ses 5 commissions d'experts : économique, scientifique et technique, juridique, sociale, hygiène et sécurité.

Actions spécifiques relatives au décret " Eau potable "

Le SPDE est intervenu très régulièrement tout au long de l'élaboration du décret : 24 versions de décrets ont été rédigées en trois ans et le SPDE a participé à de nombreuses réunions bilatérales avec les experts de la Direction Générale de la Santé (DGS).

Deux commissions du SPDE s'étaient ainsi réparties les rôles : les aspects juridico-administratifs pour la Commission juridique et les questions techniques pour la Commission Scientifique et Technique.

D'un point de vue juridique, le SPDE souhaitait que la DGS précise la définition et les responsabilités de la " Personne Publique ou Privé Responsable de la Distribution d'Eau ", ainsi que, plus généralement les interfaces de responsabilité entre propriétaires privés, collectivités et entreprises de distribution d'eau.

Ce problème de définitions ou de termes utilisés a été à l'origine de longues discussions. Sur le plan technique, le SPDE ne s'est pas opposé à la volonté de la DGS et du Conseil Supérieur de l'Hygiène Publique d'introduire dans la réglementation française des seuils sur la turbidité et les chlorites plus stricts que dans la directive européenne. Sur ce plan, le rôle du SPDE a été essentiellement de réaliser des études d'impacts économiques.

Impacts

Selon le SPDE, certains articles ou définitions de la dernière version du décret sont inspirés, voir intégralement repris de ces propositions mais toutes n'ont pas été prises en compte. A titre d'exemple, le décret impose la réalisation d'une évaluation un an après la publication du décret au J.O. et indique que la méthode d'évaluation à suivre sera précisée dans un prochain arrêté. Le SPDE aurait souhaité que la DGS publie l'arrêté en même temps que le décret, ou, à défaut, que le décret impose l'évaluation un an après la publication de l'arrêté et non du décret.

2.1.2 La FNADE

Organisation

La Fédération Nationale des Activités de la Dépollution et de l'Environnement regroupe 8 syndicats ²¹ et 280 entreprises des activités du déchet (collecte, traitement, recyclage, valorisation et élimination).

La FNADE est organisée en 6 collèges, 8 groupes régionaux (Nord / Est / Ile de France, etc.) et 3 commissions.

²¹La SNAD :Syndicat National des Activités de déchet, le SVDU : Syndicat National du traitement et de la valorisation des Déchets Urbains, le SNIDE : Syndicat National des Concepteurs et Constructeurs des Industries du déchet et de l'Environnement, la FAMAD : Chambre syndicale des FABricants de Matériels de nettoyage, de collecte et de traitement des Déchets, le GPMED : Groupement National des PME du déchet et de l'environnement, l'UPDS : Union Professionnelle des entreprises de Dépollution de Sites, le SYPREA: Syndicat des Professionnels du Recyclage en Agriculture et le SYVED : Syndicat pour la Valorisation et l'élimination des déchets.

Collèges	Commissions
Collecte et logistique Valorisation matière et recyclage	Relations publiques
Valorisation biologique Valorisation énergétique	Politique sociale et sécurité
Stockages Déchets dangereux et d'activités de soin	Développement durable

Missions

- La gestion globale des déchets ;
- La dépollution et la protection de l'environnement.

Actions générales et moyens utilisés

Outre la répartition des adhérents des syndicats entre les différents collèges et commissions, la FNADE s'appuie sur une équipe de 10 permanents dont quatre ingénieurs, un consultant, un délégué général et quatre personnes des fonctions de support.

Les équipes pluridisciplinaires de la FNADE interviennent essentiellement dans les domaines suivants :

- Programmes de recherche et de développement ;
- Travaux de normalisation ;
- Conception d'équipements nouveaux pour des filières.

Actions spécifiques relatives à l'incinération des déchets

Tandis qu'au niveau européen, les préoccupations de la FNADE ont été prises en compte par l'intermédiaire de la Fédération européenne des industries du déchet (cf. § 3.2.2), au niveau national, la FNADE est l'un des interlocuteurs directs du Ministère de l'Environnement sur les questions d'incinération des déchets.

La FNADE participe aux groupes de travail du Ministère de l'Environnement et a réagit par écrit à certains articles proposés dans les versions initiales de projets de texte élaborés par la Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques.

Par exemple, la FNADE s'est opposée au MATE²² sur l'idée d'introduire un article interdisant la construction d'incinérateurs d'ordures ménagères dans un rayon de 200 mètres autour de zones habitées.

²² Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

Impacts

Selon la FNADE, le MATE a consulté assez largement l'ensemble des acteurs concernés et considère que l'essentiel de ses observations les plus importantes ont été prises en compte.

Dans la dernière version de proposition d'arrêté relatif à l'incinération des ordures ménagères, le Ministère de l'Environnement a notamment abandonné l'article relatif à l'interdiction de construction d'incinérateurs d'ordures ménagères dans un rayon de 200 mètres autour d'une zone habitée.

En revanche, malgré le souhait de la profession des déchets d'introduire au plus vite dans la réglementation nationale (sous forme de circulaire, par exemple) des seuils d'émission de dioxine pour les usines construites avant 1997, le Ministère de l'environnement n'a pas intercedé en ce sens. La FNADE considère que les délais de mise en conformité pour ces usines, fixés à 2005 par la directive européenne, sont trop éloignés et qu'il aurait donc été souhaitable, pour " redorer le blason " de la profession que des seuils clairement définis soient imposés et appliqués avant cette échéance. Sur la base de l'entretien réalisé avec un représentant de la Fédération Nationale des Activités de la Dépollution et de l'Environnement, " la raison de la réticence du MATE à introduire ces seuils dès à présent, pourrait être lié à la volonté du Ministère de ne pas imposer de changements supplémentaires aux collectivités propriétaires d'usines, déjà " accablées " par une succession sans fin de décrets, arrêtés et circulaires sur le sujet, ces dernières années ".

2.2 Les associations de protection de l'environnement entendues mais pas toujours écoutées

2.2.1 France Nature Environnement

Organisation

France Nature Environnement est la Fédération Française des associations de protection de la nature et de l'environnement. Fondée en 1968 et reconnue d'utilité publique en 1976, elle regroupe :

- 14 associations nationales ;
- 32 fédérations et associations régionales ;
- 80 associations départementales ;
- 3 000 associations locales.

Afin d'intensifier l'échange de savoirs, d'expériences et de possibilités d'action, France Nature Environnement s'est organisée sous forme de réseaux, parmi lesquels le réseau " Eau ", le réseau " Déchets ", le réseau " Juridique " ou encore le réseau " Europe ".

Mission

France Nature Environnement à quatre missions essentielles :

- Un rôle de veille et de contre-expertise ;
- Un rôle de diffusion de l'information et des connaissances ;
- Un rôle de fédération d'un mouvement diversifié
- Un rôle d'intervention (aux niveaux politique et institutionnel).

Actions générales et moyens utilisés

La fédération France Nature Environnement est présente au sein de plus de 50 institutions nationales de concertation telles que : **le Conseil supérieur des installations classées, le Comité national de l'eau**, la Commission nationale du débat public, le Conseil national de protection de la nature, le Conseil national du tourisme, le Conseil national de la montagne, le Conseil supérieur de la forêt, l'ADEME ²³, le CNIS ²⁴, l'IFEN ²⁵, l'INERIS ²⁶ ou encore le Conseil d'orientation de l'institut d'écologie et de gestion de la biodiversité.

Actions mises en œuvre par France Nature Environnement :

- audits auprès des décideurs : Conseil Economique et Social, Comité de Bassin Loire-Bretagne, MATE ;
- participation à de nombreux groupes de travail, groupes de consultation ainsi qu'à des comités nationaux ;
- réflexions sur des textes juridiques en amont (contacts avec des députés et sénateurs) ;
- rapports avec la presse.
- lobbying et propositions de réforme, proposition d'amendements de textes ;
- dialogue avec les associations actives au niveau européen et les institutions européennes.

Actions spécifiques relatives au décret " Eau potable "

Lorsqu'une transposition de texte européen est à la charge du Ministère de l'Environnement, France Nature Environnement est généralement consultée mais dans le cas de l'eau potable, la transposition a été confiée à la Direction Générale de la Santé qui n'a pas invité l'association de protection de l'environnement à la participation aux débats.

Selon un juriste de l'association : "**le montage du processus concertation en France est variable et aléatoire, il est fonction du sujet, des moyens dont le Ministère en charge de la transposition dispose, enfin, de la personnalité du fonctionnaire responsable de l'élaboration du décret**".

²³ ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie.

²⁴ CNIS : Conseil National de l'Information Statistiques.

²⁵ IFEN : Institut Français de l'Environnement.

²⁶ INERIS : Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques.

Ainsi, FNE n'a jamais eu l'opportunité de participer aux diverses phases de préparation amont du décret.

FNE n'est ainsi intervenue que tardivement, lors du processus de concertation aval, au moment du passage obligatoire de la dernière version du texte devant le Comité National de l'Eau (CNE). FNE ayant trois sièges au sein de cet organe consultatif, a exprimé son désaccord au cours de la réunion et a, en outre, adressé un courrier à la Direction de la Santé, au Ministère de l'Environnement et à la présidence du CNE.

Enfin, le 22 février 2002, FNE a engagé un contentieux contre le décret devant le Conseil d'Etat, accompagné d'une plainte devant la Commission européenne.

Actions spécifiques relatives au projet de transposition de la directive " Incinération des déchets "

A la différence du décret concernant l'eau potable rédigé par la Direction Générale de la Santé, le projet de transposition de la directive relative à l'incinération des déchets, actuellement en cours sous la responsabilité du MATE, associe depuis le début, France Nature Environnement. Le premier projet de texte rédigé par le MATE a été transmis à FNE dès juillet 2001 et FNE a renvoyé ses réactions par écrit.

L'association de protection de l'environnement a également participé aux deux réunions du groupe de travail constitué par la Direction de la Prévention des Risques et des Pollutions du MATE pour l'élaboration du décret.

Impacts

a) Concernant la directive " Eau potable " :

L'intervention de France Nature Environnement au cours de la réunion du Conseil National de l'Eau n'a apparemment pas été prise en compte et les courriers recommandés adressés respectivement au Ministère de l'Environnement, à la Direction Générale de la Santé et au président du Conseil National de l'Eau seraient restés sans réponse.

Les oppositions de FNE concernaient et concernent toujours aujourd'hui essentiellement la transposition de l'article 9 de la directive 98/83/CE relatif aux dérogations et de l'annexe II de la directive 75/440/CE concernant les normes de certains paramètres (Baryum, par exemple).

Quant au recours déposé en février 2002 devant le Conseil d'Etat et à la plainte pour procédures d'infraction et de manquement pendantes déposée le 11 avril 2002 devant la Cour de Justice des Communautés européennes, il est trop tôt pour en mesurer les conséquences.

Néanmoins, en 1989, suite à l'adoption du décret 89/3 de transposition de la directive 80/778/CEE du 15 juillet 1980, FNE avait déjà déposé un recours devant le Conseil d'Etat,

accompagné d'une plainte devant la Cour de justice des communautés européennes. Les conséquences directes de ses actions furent la révision, dès 1990 de ce décret (avant même l'obtention de l'avis du Conseil d'Etat en 1993).

Selon FNE, la Fédération privilégie le dialogue et l'échange de positions tout au long du processus d'élaboration des textes mais considère toutefois, que lorsque cette opportunité n'existe pas, le recours à des juristes pour engager un contentieux est l'ultime moyen efficace pour modifier le contenu d'un texte.

b) Concernant la directive incinération des déchets

Sur le thème de l'incinération des déchets, la seule requête de France Nature Environnement était que la transposition de la directive 2000/76/CE se fasse au niveau national en deux arrêtés distincts, l'un spécifique aux déchets dangereux, l'autre dédié aux ordures ménagères.

Le Ministère de l'Environnement, étant également favorable à cette distinction, projette bien l'adoption de deux arrêtés distincts.

France Nature Environnement n'a pas cherché à durcir les seuils utilisés dans le décret, ceux retenus dans la directive européenne étant déjà relativement stricts.

2.2.2 AMORCE

Organisation

AMORCE, association des collectivités territoriales et des professionnels pour la gestion des déchets, des réseaux de chaleur et de froid, de l'énergie et de l'environnement, est une association selon la loi de 1901 qui regroupe 173 collectivités et 95 professionnels (bureaux d'études, Concessionnaire de réseaux chaud et froid, exploitants, avocats, etc.).

5 personnes travaillent à plein temps dans trois domaines d'activité :

- les réseaux de chaleur (technique, économie, droit, fiscalité)
- la gestion des déchets municipaux (choix techniques de collecte, de valorisation, de stockage, de transport, réglementations, coûts, financements, aspects juridiques, fiscalité, information)
- la gestion de l'énergie par les collectivités territoriales (production, distribution, consommation, conséquences des choix d'urbanisme et de transport)

Mission

Amorce a deux fonctions :

- Etre un lieu d'échange d'expériences ;
- Représenter une force de propositions.

Actions générales et moyens utilisés

AMORCE tient à jour en permanence un ensemble de propositions qu'elle présente aux Ministres concernés, à l'ADEME, à Eco-Emballages, à l'Union européenne.

AMORCE engage des démarches spécifiques pour faire avancer ses propositions, en utilisant les moyens suivants :

- Elaboration de dossiers techniques synthétiques ;
- Présentation directe de propositions aux décideurs (ministres, députés, sénateurs, Commission européenne, parlementaires européens, etc.), en partenariat selon les cas avec d'autres associations françaises et européennes d'élus et de professionnels ;
- Participation à diverses instances (Conseil d'Administration de l'ADEME, commission d'agrément emballages, comités de gestion des taxes air et déchets, Forum européen des déchets, Forum européen du recyclage) et groupes de concertation institués par les Ministères de l'environnement et de l'industrie, l'ADEME, Eco Emballages, la Commission européenne, le Parlement européen, le réseau Santé-Déchets, l'AGHTM ;
- Relais de la demande par les élus des collectivités adhérentes qui sont invités à appuyer le dossier. Pour Amorce, " Il est très important que les députés et les sénateurs des secteurs géographiques des adhérents soient tenus au courant des démarches de l'association et soient en mesure de les relayer auprès des ministres et des parlementaires " ;
- Relais de propositions par les réseaux des professionnels adhérents ;
- Présentation de dossiers à la presse ;
- Suivi du circuit de décision ;
- Une fois la décision prise, suivi de sa mise en œuvre.

AMORCE a pu ainsi engranger de nombreux résultats positifs, dont le plus remarquable concerne le taux réduit de TVA pour la gestion des déchets municipaux, obtenu après 11 ans de démarches.

Actions spécifiques relatives à la directive et au projet d'arrêtés " Incinération des déchets "

AMORCE, en tant qu'association française exerce un rôle important au niveau national mais intervient également, bien que dans une moindre mesure, au niveau européen. Une personne est dédiée à plein temps au suivi de tous les sujets qui concernent les déchets.

AMORCE a participé dès 1994 aux groupes de travail de l'AGHTM ²⁷

" A cette époque, les participants à ce groupe de travail étaient des représentants de la profession du traitement des ordures ménagères, aucun cimentier, aucun industriel de l'acier, ni aucun industriel en charge du traitement des déchets dangereux n'était associé à ces réunions de travail car personne n'avait envisagé d'intégrer la co-incinération et l'incinération des déchets dangereux dans la même réglementation. En 1994, l'objectif était l'introduction de

²⁷AGHTM : Association Générale des Hygiénistes et des Techniciens Municipaux.

seuils relatifs aux dioxines pour l'incinération des ordures ménagères. Tous les groupes concernés par les déchets en Europe savaient que la Commission européenne travaillerait rapidement sur ce sujet puisque les Allemands et les pays nordiques avaient conditionné leur approbation de la directive de 1989 à sa révision rapide pour traiter la question des dioxines ". Ce n'est qu'en 1996 que les problèmes de NOx et de co-incinération sont apparus. AMORCE et l'AGHTM ont alors rapidement décidé de s'allier à la FNADE pour défendre avec le Ministère de l'Environnement une position commune française.

Actuellement, Amorce participe aux groupes de travail organisés par le Ministère de l'Environnement pour la transposition de la directive en arrêtés et considère " être du côté des payeurs, de celui des collectivités. Les seuils imposés par la directive européenne étant déjà relativement stricts, AMORCE n'est pas favorable à un durcissement des seuils au niveau des arrêtés " .

Impacts

L'adoption par la Commission européenne du seuil de 200 mg/m³ pour les NOx au lieu des 80 mg/m³ souhaités par l'Allemagne et les Pays Bas est considéré comme une " semi-victoire " par l'ensemble des acteurs (AMORCE, AGHTM, FNADE et Ministère de l'Environnement français).

POINTS CLÉS À RETENIR

Actions entreprises par les divers groupes de pression pour influencer sur la décision au niveau national

- auditions auprès des décideurs, organisation de réunions bilatérales (prises de rendez-vous auprès des directeurs d'Administration centrale et des membres des ministères en charge des transpositions) ;
- participation à de nombreux groupes de travail (organisés par les ministères ou l'AGHTM, par exemple), groupes de consultation ainsi qu'à des comités nationaux ;
- contacts avec des députés et des sénateurs ;
- présentation directe de propositions aux décideurs (ministres, députés, sénateurs, etc.), en partenariat selon les cas avec d'autres associations françaises d'élus et de professionnels ;
- présence au sein de diverses instances (institutions nationales de concertation, Conseil Supérieur de l'Eau, conseils d'administration, etc.) ;
- publication de rapports et d'études.

2.3 Les autres acteurs

2.3.1 La faible participation directe des Collectivités

Sur la base des informations collectées lors des différents entretiens, seules l'Association des Maires de France (AMF) et la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR ²⁸) sont souvent consultées et invitées aux groupes de travail. **Selon l'ensemble des acteurs, la participation des représentants des Fédérations aux divers groupes de travail est très inégale, habituellement peu importante sur les thèmes techniques.** Sur la base des entretiens réalisés avec des représentants des différents ministères, il apparaît que pour l'ensemble des questions environnementales, l'AMF et la FNCCR ont respectivement un responsable, ce qui paraît peu, compte tenu de la diversité et de la complexité des thèmes à traiter.

En outre, les fédérations " spécifiques " de collectivités locales telles que la Fédération des Maires des Villes Moyennes (FMVM), l'Association des Petites Villes de France (APVF) ou encore l'Association de Maires de Grandes Villes de France (AMGVF), ne sont pas invitées à ces groupes de travail ou aux débats organisés par les différentes directions chargées de la transposition des textes, qui ne les connaissent pas.

Selon les interlocuteurs rencontrés au sein de la Direction Générale de la Santé et du Ministère de l'Environnement : **" Il suffirait à ces fédérations de prendre des rendez-vous avec les directeurs des administrations centrales pour se faire connaître et être systématiquement associées aux discussions "**.

POINTS CLÉS À RETENIR

Participation des collectivités locales

- participation inégale des représentants des Fédérations aux divers groupes de travail ;
- manque de permanents chargés de la veille réglementaire et de la représentation des collectivités auprès des institutions communautaires et des ministères au niveau national ;
- la FMVM, l'APVF et l'AMGVF sont peu connues des décideurs, il leur suffirait de prendre rendez-vous avec les directeurs des administrations centrales pour se faire connaître et être associées aux discussions ;
- les collectivités s'intéressent aux réglementations tardivement, une fois qu'elles ont été adoptées plutôt qu'en amont, au moment de leur élaboration.

²⁸ FNCCR : Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies également connue sous le nom d'Association nationale des Syndicats de Communes. Cette dernière s'exerce ses activités principalement dans les domaines des distributions d'électricité, de gaz et d'eau, ainsi que de l'assainissement des eaux usées.

2.3.2 L'AFNOR, absente du processus décisionnel des réglementations

Le rôle de l'AFNOR ²⁹, de même que celui du CEN ³⁰ au niveau européen, se limite aux normes volontaires. En conséquence, ces deux organismes n'ont pas été impliqués dans les transpositions des directives. (Cette information nous a été confirmée par l'ensemble de nos interlocuteurs).

2.3.3 Autres lobbies

D'autres lobbies sont intervenus sur la transposition des textes étudiés (par exemple, cimentiers et agriculteurs) mais n'ont pas été rencontrés dans le cadre de l'étude.

²⁹ AFNOR : Association Française de Normalisation.

³⁰ Comité Européen de Normalisation.

CHAPITRE III

ETUDES DE CAS : EXEMPLES DE TROIS COLLECTIVITÉS EUROPÉENNES

BELGIQUE (LIÈGE)

- A. Présentation et compétences des collectivités étudiées**
- B. Renseignements**
- C. Synthèse des entretiens**

ITALIE (LA SPEZIA)

- A. Présentation et compétences des collectivités étudiées**
- B. Renseignements**
- C. Synthèse des entretiens**

ALLEMAGNE (FRIEDRICHSHAFEN)

- A. Présentation et compétences des collectivités étudiées**
- B. Renseignements**
- C. Synthèse des entretiens**

Contexte

Les trois visites de collectivités, respectivement en Allemagne (Friedrichshafen), Belgique (Liège) et Italie (La Spezia) s'inscrivent à la suite de deux études réalisées précédemment pour Dexia et la FMVM portant d'une part sur l'évaluation de l'application des normes dans les villes moyennes en France et d'autre part, sur le mode d'élaboration des normes et réglementations en France et en Europe.

Objectif

Sur la base de ces trois études de cas, l'objectif de ces visites était d'obtenir un premier éclairage concernant :

- la perception et l'application des normes et réglementations dans les collectivités,
- le rôle et l'influence des collectivités dans le processus d'élaboration.

Limites

Les entretiens menés ont permis de faire ressortir les points détaillés ci-après. En revanche, compte tenu du faible nombre de collectivités rencontrées, il convient d'être prudent quant à la généralisation de ces résultats à l'ensemble des villes. Pour aller plus loin il conviendrait de se rapprocher des fédérations des villes afin de mieux apprécier leur rôle et leur organisation.

Perception et application des normes et réglementations dans les collectivités

Le niveau de connaissance des normes et des réglementations des collectivités compétentes est généralement bon, même si :

- les collectivités connaissent mieux les textes nationaux que leurs sources européennes ;
- le niveau de connaissance est généralement plus faible lorsque les collectivités font appel à un prestataire privé et beaucoup plus faible voire inexistant lorsqu'elles ont transféré leurs compétences à une autre collectivité (structure intercommunale...).

Les collectivités rencontrées reconnaissent généralement l'utilité des normes et réglementations européennes, en particulier dans le domaine de l'environnement et ce pour deux raisons majeures :

- elles sont considérées comme " génératrices de progrès ", incitant les pays les plus " en retard " à progresser en matière de protection de l'environnement ;
- elles permettent l'instauration d'un même niveau de protection de l'environnement dans l'ensemble des Pays membres.

En revanche, le sentiment d'" inflation normative " varie d'une collectivité à l'autre : les interlocuteurs de la ville de Liège et, plus généralement ceux de la Fédération de l'Union des Villes et Communes de Wallonie, ainsi que ceux de la ville de La Spézia (Italie) ressentent fortement cette inflation, contrairement aux interlocuteurs rencontrés dans la ville de Friedrichshafen (Allemagne). Ces différences peuvent s'expliquer par :

- des exigences environnementales nationales plus ou moins strictes d'un pays à l'autre (voire d'une région à l'autre),
- la complexité de l'organisation institutionnelle du pays,
- des différences culturelles entre pays,
- la diversité des situations locales.

L'ensemble des interlocuteurs rencontrés considère unanimement que la principale difficulté de mise en œuvre des normes et des réglementations est la complexité croissante des textes, perpétuellement modifiés, difficiles à interpréter voire dans certains cas, contradictoires.

Les autres difficultés mentionnées ont été : les délais de mise en œuvre parfois trop courts, selon les interlocuteurs rencontrés en Allemagne, les dispositifs de contrôle de mise en conformité aux réglementations trop complexes en Italie, ou encore le coût élevé de l'application de nombre de réglementations environnementales (assainissement des eaux usées, mise en conformité des installations de traitement des déchets) pour les collectivités locales belges.

Les systèmes de contrôles du respect de la mise en œuvre des réglementations sont divers en matière d'environnement : en Allemagne, plusieurs contrôles sont réalisés chaque année à l'improviste par des bureaux d'études certifiés et spécialisés, en Italie, les contrôles sont coordonnés par l'Agence Régionale pour l'Environnement tandis qu'en Belgique, les

contrôles sont réalisés à un double niveau, par le Ministère Fédéral d'une part et par la Région, d'autre part.

Dans le domaine de l'environnement, les sanctions éventuelles varient de l'attribution d'amendes au retrait temporaire ou définitif des autorisations d'exploitation.

Il est cependant intéressant de noter qu'en Wallonie, la Région dit explicitement encourager d'abord les communes à respecter la réglementation par la mise en œuvre de mécanismes incitatifs tels que des subventions et des financements para-régionaux, avant d'en arriver à des sanctions.

Rôle et influence des collectivités dans le processus d'élaboration

L'ensemble de nos interlocuteurs a souligné l'importance des fédérations de villes, qu'elles soient nationales ou régionales (ex : Union des Villes et Communes de Wallonie, Städtetag de Bade-Wurtemberg, ANCI en Italie) dans leurs rôles :

- d'information et de veille,
- de formation et d'assistance, notamment juridique,
- de lobbying national et/ou européen.

Les interlocuteurs allemands et italiens ont, en outre souligné que lors de l'élaboration des textes nationaux, les fédérations étaient obligatoirement consultées. Dans le Land de Bade-Wurtemberg, la Constitution du Land rend obligatoire la consultation du Städtetag (fédération des villes) tandis qu'en Italie, les communes sont indirectement associées à l'élaboration des textes au travers de la Conferenza Stato-Regioni, instance nationale au sein de laquelle siègent notamment des élus régionaux.

De façon générale, il apparaît que les fédérations de villes exercent un rôle important de défense des intérêts des collectivités locales, essentiellement au niveau national mais également, au niveau européen.

3.1.BELGIQUE(LIEGE) Présentation et compétences des collectivités étudiées

Ville de Liège

Dès les premiers contacts pris avec l'échevinat de l'environnement de la ville de Liège, il est apparu que la ville, comme de nombreuses autres villes belges, a transféré la gestion de l'eau et des déchets à des intercommunales ¹.

Plusieurs entretiens ont donc été organisés auprès de représentants des organisations suivantes :

- CILE (Compagnie Intercommunale Liégeoise des Eaux),
- A.I.D.E (Association Intercommunale pour le Démergement et l'Epuration des Communes de la Province de Liège),
- Echevinat de l'environnement de la ville,
- Union des Villes et Communes de Wallonie.

Le rôle de chaque intercommunale étant bien spécifique à un domaine donné (l'eau, les déchets ou l'assainissement, par exemple) et la responsabilité de l'échevinat de l'environnement étant restreinte à la seule collecte des déchets, les questions relatives aux réglementations et aux normes, sur des thèmes autres que ceux de l'environnement, sont restées majoritairement sans réponse. Seul, le contact pris avec l'Union des Villes et des Communes de Wallonie, a permis d'aborder les questions liées aux modes d'interventions des collectivités locales dans les processus de décision aux niveaux national et européen, ainsi que les questions relatives à l'application et à la connaissance des normes et réglementations par les collectivités locales.

La plupart des compétences de la ville sont transférées à une dizaine d'intercommunales :

Nom del'intercommunale	Compétences
A.I.D.E.	Assainissement / Epuration
C.I.L.E.	Production et distribution d'eau
INTRADEL	Traitement des déchets
A.L.E	Electricité
A.L.G	Gaz
I.I.L.E.	Incendie
C.F.R.	Centre Funéraire
S.L.F.	Leasing, financement et économies d'énergie
A.I.I.	Innovation par l'Informatique

Rappel de l'organisation institutionnelle en Belgique :

Le niveau supérieur est représenté par l'Etat Fédéral, les Communautés et les Régions qui sont tous trois égaux en droit : ils interviennent sur un pied d'égalité mais dans des domaines différents. Le niveau immédiatement inférieur est toujours occupé par les Provinces. A la base de l'édifice, les Communes sont les lieux de pouvoir les plus proches du citoyen.

Compétences des Régions :

Les Régions ont des compétences dans les domaines qui touchent à l'occupation du "territoire" au sens large du terme. Ainsi, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne exercent leurs compétences en matière d'économie, d'emploi, d'agriculture, de politique de l'eau, de logement, de travaux publics, d'énergie, de transport, d'environnement, d'aménagement du territoire et d'urbanisme, de rénovation rurale, de conservation de la nature, de crédit, de commerce extérieur, de tutelle sur les provinces, les communes et les intercommunales.

Si les principes d'autonomie locale et de subsidiarité se concrétisent entre les niveaux de l'Etat fédéral et des Régions, il n'en va pas de même pour les pouvoirs locaux. Dans chaque Région, la subsidiarité connaît des approches différentes.

Compétences des Communes :

Depuis la fusion des communes opérée en 1975, leur nombre a été réduit à 589. Chaque Région exerce la tutelle sur les Communes de son territoire.

Les compétences communales sont très larges, couvrant tout ce qui relève de "l'intérêt communal", c'est-à-dire des besoins collectifs des habitants. Théoriquement, une Commune peut faire tout ce qui ne lui est pas interdit et est contrôlée par les autorités de tutelle, c'est-à-dire l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Provinces. Les Communes doivent aussi exécuter les missions qui leur sont imposées par les autorités supérieures. Elles sont chargées plus particulièrement du maintien de l'ordre public, de la gestion de l'état civil et de la tenue des registres de la population. Le Bourgmestre (équivalent du maire, en France) est le chef de la police communale dans l'exercice de ses missions de police administrative.

3.1.2. Renseignements

Entretiens

Date : 21 mai et 7 juin 2002

Lieu : Liège

Interlocuteurs

Organisation	Nom	Téléphone	e-Mail	Adresse
Echevinat de l'environnement de la ville de Liège	Mr P. Destinay Mr J. Timmers	00 32 4 221 93 68 00 32 4 221 93 73	@swing.be	94, Feronstree 4000 Liège
Union des Villes et Communes de Wallonie	Mme Boverie	00 32 2 233 20 03	commune@uvcw	53, rue d'Arlon boîte 4 à 1040 Bruxelles
CILE Compagnie Intercommunale Liégeoise des Eaux	Mme Comans Mr Compère	00 32 4 367 84 83	info@cile.be	Rue du Canal de l'Ourthe, 8 4031 Angleur
AIDE Association Intercommunale pour le Démergement et l'Épuration des Communes de la Province de Liège	Mr Parmentie	00 32 4 234 96 96	aide@aide.be	Rue de la Digue, 25 4420 Saint-Nicolas (Tilleur)

3.1.3. Synthèse des entretiens

Appréciation des normes et réglementations

Sur la base des entretiens réalisés, il apparaît que les collectivités belges tout autant que les intercommunales ont le sentiment de "crouler sous un nombre toujours plus important de normes et de réglementations ". Le secrétaire communal de Beyne-Heusay, en Wallonie, parle de "frénésie légistique " et compare le travail des communes en matière de mise en œuvre des législations au châtimeut de Sisyphe.

" Outre les vagues incessantes de lois, décrets, ordonnances, arrêtés et règlements, ces textes, bien souvent éphémères, sont de plus en plus longs, fréquemment écrits à la hâte, sans véritable soucis de cohérence avec ceux qui les avaient précédés ou ceux, qui, dans notre pays en voie de fédéralisation, existent concurremment. Cette frénésie est telle, que dans certaines administrations, des services entiers n'en finissent plus de coordonner, de classer, d'essayer de comprendre, bref de digérer les normes produites à une cadence infernale par les différentes sources législatives et réglementaires et publiées, pour l'essentiel, par le Moniteur belge.

" A. Coenen-Professeur à l'Université de Droit de Liège ".

D'après l'Union des Villes et Communes de Wallonie qui édite chaque année "l'année communale " -recueil consacré aux nouvelles législations adoptées au cours de l'année et ayant un impact sur les pouvoirs locaux – la transcription des réglementations européennes en droit national induit une inflation normative importante dans le domaine de l'environnement (eau, déchets, établissements polluants) ainsi que dans le domaine économique (libéralisation des marchés, etc.). En outre, l'Etat fédéral et les Régions légifèrent beaucoup sur des thèmes tels que le droit social, le droit économique, l'aménagement du territoire et le droit environnemental.

Les textes antérieurs ne sont pas abrogés mais plutôt modifiés à répétition, rendant leur lisibilité de plus en plus complexe. Pour autant, les divers interlocuteurs rencontrés considèrent la plupart des normes et réglementations d'origine européenne comme utiles, voire nécessaires et, ce, plus particulièrement dans le domaine de l'environnement. Les diverses directives adoptées dans le domaine des déchets et de l'eau ont permis de faire nettement progresser la prise en compte des questions environnementales au niveau national et sont davantage

considérées comme "génératrices de progrès " plutôt que contraignantes. Selon le représentant de l'échevinat de l'environnement de la ville de Liège : "la Belgique serait probablement encore aujourd'hui au stade des décharges sauvages si la directive relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement n'avait pas été adoptée par la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne".

Les différents entretiens réalisés n'ont pas permis d'identifier de normes ou de réglementations spécifiques ayant engendrées des coûts disproportionnés par rapport à leur utilité. Néanmoins, plusieurs interlocuteurs ont regretté que les directives fixent des objectifs identiques à tous sans distinction (pays scandinaves et pays du sud de l'Europe, par exemple) et sans précision sur les moyens pour les atteindre obligeant les pays les plus en retard ou les communes de plus petite taille à des efforts financiers parfois extrêmement élevés.

En termes de difficultés rencontrées, les coûts et plus encore, la complexité des textes posent aux collectivités et plus particulièrement aux plus petites d'entre elles, des problèmes de mise en œuvre (en terme d'épuration par exemple, plusieurs collectivités de la Région Wallonne ne sont pas encore en mesure de respecter la réglementation).

Le niveau de connaissance des réglementations, en rapport avec le thème de l'environnement ou avec d'autres thèmes, apparaît très moyen, sinon faible au niveau de la ville. Cette situation s'explique notamment par :

- le cloisonnement des activités de chacun au sein de l'administration municipale,
- la délégation de la plupart des activités de la ville à une dizaine d'intercommunales (cf. tableau p 2) fonctionnant quasiment comme des entreprises.

En revanche, la connaissance des législations par les intercommunales est jugée, selon la fédération des villes, moyenne à bonne.

Appréciation des trois directives européennes relatives aux thèmes de l'eau, de l'assainissement et des déchets.

a) La directive sur l'eau

En Wallonie, la grande majorité des communes sont regroupées en intercommunales de distribution d'eau ou sont associées dans la Société Wallonne des Distributions d'Eau (SWDE) ² La ville de Liège a choisi, tout comme 22 autres communes de la Région, de déléguer la production et la distribution de l'eau à la Compagnie Intercommunale Liégeoise des Eaux (CILE). Se définissant comme une entreprise proche de la commune et du citoyen, le conseil d'administration de la CILE est composé de représentants de chacune des communes membres.

Ainsi, bien que la gestion de l'eau potable incombe aux communes, aucune personne n'est en charge de la gestion de l'eau à l'échevinat de l'environnement de la ville de Liège.

L'interlocuteur rencontré au sein de la CILE confirme, quant à lui, recevoir quotidiennement

une quantité innombrable de modifications de textes, de nouveaux décrets ou de nouveaux arrêtés relatifs à la production et à la distribution d'eau potable, considère connaître assez bien la directive 98/83/CEE mais avoue ne pas savoir si la directive a déjà été transposée au niveau national. Pour lui, l'urgence, au niveau des intercommunales, n'est pas tant la mise en conformité par rapport aux seuils de plomb, pour lesquels l'échéance de 2013 laisse encore du temps mais plutôt le respect des permis d'exploiter et leur suivi.

b) La directive sur l'épandage des boues

Les communes de la Région Wallonne ont toujours assumé leur devoir de collecte des eaux urbaines résiduaires par la construction d'égouts mais pour réaliser le traitement de ces eaux rejetées, elles se sont, dès les années 1970, regroupées en intercommunales d'épuration d'eau afin de faire face à l'ampleur des investissements d'épuration. Ainsi, pour la ville de Liège et 83 autres communes de la province, l'Association d'Intercommunale pour le Démergement et l'Épuration des Communes (AIDE) se charge du traitement des déchets.

Au sein d'AIDE, la connaissance des textes réglementaires nationaux sont bien connus tandis que le niveau de connaissance des directives européennes est considéré d'un niveau moyen.

L'arrêté du Gouvernement Wallon du 12 janvier 1995 relatif à la valorisation des boues issues de stations d'épuration, transposition en texte national de la directive de 1986 sur l'épandage des boues issues du traitement des eaux usées, a été bien accueilli par les collectivités puisqu'il offre la possibilité d'éliminer des boues à un coût moins élevé que si l'épandage avait été interdit.

Les contrôles sont réalisés à double niveau, Ministère Fédéral d'une part et Région Wallonne d'autre part et par les institutions suivantes :

- La Direction de la protection des sols
- La Direction Générale de l'Agriculture
- L'Office Wallon des déchets.

En cas de non-conformité, les sanctions prises à l'encontre des collectivités ou des intercommunales ne sont pas de nature financière mais consistent au retrait temporaire ou définitif du certificat de valorisation.

c) La directive sur l'incinération des déchets

En matière de collecte, les pratiques communales restent diversifiées. Certaines collectent elles-mêmes l'ensemble des déchets de leurs citoyens, comme à Liège, par exemple, tandis que d'autres chargent une intercommunale, voire une société privée de la collecte. En revanche, le traitement des déchets ménagers, relève essentiellement des intercommunales. Les représentants de l'intercommunale de Liège, INTRADEL (Association Intercommunale de Traitement des Déchets Liégeois) n'ayant pas pu se rendre disponibles pour nous rencontrer, il n'a pas été possible de recueillir leur avis en matière d'appréciation de la réglementation concernant l'incinération des déchets.

Quel que soit le thème - eau potable, assainissement ou déchets - l'ensemble des interlocuteurs rencontrés, qu'ils soient représentants d'intercommunales ou de la ville de Liège, ont mentionné le rôle important de l'Union des Villes et Communes de Wallonie comme source d'information juridique mais également en tant que représentante des intérêts des communes tant au niveau national qu'europpéen.

Rôle et influence des collectivités dans le processus d'élaboration des régle- mentations

Les divers entretiens réalisés ont permis de mettre en évidence qu'en Région Wallonne, les collectivités locales n'intervenaient pas directement dans les procédures de décision mais par l'intermédiaire de l'Union des Villes et Communes de Wallonie.

Créée en 1993, L'Union des Villes et Communes de Wallonie, regroupe 262 communes de la Région Wallonne. Son assemblée générale est composée des communes affiliées, selon le principe "une commune = une voix ". Les communes membres paient une cotisation annuelle, en fonction de leur population qui constitue la ressource quasi exclusive de l'Union. Les intercommunales disposent, quant à elles, depuis janvier 1998, d'une Cellule Intercommunale qui veille à leurs intérêts particuliers.

Trente quatre chargés de mission et conseillers (juridique, en aménagement du territoire, en environnement, etc.) travaillent au sein de cette fédération régionale.

Le rôle de l'Union est double :

- **Rôle de représentation des intérêts des collectivités locales auprès des instances nationales et européennes :**

L'association défend les intérêts des administrations locales à tous les niveaux : régional, communautaire, fédéral et international, et ce, par les contacts étroits qu'elle entretient avec les Ministres, les membres de leur Cabinet, les Administrations et les Parlementaires.

Régulièrement, les maires et adjoints consultent l'Union des Villes et Communes de Wallonie sur des textes en préparation. De son côté, celle-ci, informée des dispositions en cours d'élaboration fait part de son avis sur tel ou tel projet de réglementation. La défense et la promotion de l'autonomie locale, des missions et des moyens des communes se font aussi par l'élaboration de propositions de loi ou de décret, ou d'amendements à ceux-ci. " Nous jouons notre rôle le plus en amont possible des décisions (réunions préparatoires en cabinet et administrations, participations à des groupes de travail, etc.) " (M. Boverie, responsable du Service Etudes de l'Union).

La SWDE couvre aujourd'hui quelques 60% des raccordements en eau sur le sol wallon. Bon nombre de communes lui ont cédé la propriété de leur réseau. Ayant la forme d'une société coopérative, les communes sont coopératrices en son sein et continuent, par ce biais, à influencer sur le prix de l'eau.

Au niveau régional, l'Union des Villes et Communes de Wallonie collabore avec le Conseil supérieur des Villes, Communes et Provinces de la Région Wallonne qui donne un avis sur tous les avant-projets de décrets ou d'arrêtés du Gouvernement Wallon concernant les pouvoirs locaux, avant que ces projets ne soient déposés au Parlement wallon ou adoptés par le Gouvernement.

Au niveau européen, l'Union des Villes et Communes de Wallonie est représentée au sein du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), lequel donne son avis sur les projets ayant un impact sur les collectivités locales.

Au total, l'ampleur de la mission de représentation des intérêts des pouvoirs locaux de l'Union des Villes et Communes de Wallonie est mise en évidence par la liste des instances officielles dans lesquelles elle est présente (liste ci-dessous donnée à titre d'illustration et non exhaustive).

Au niveau de la Région :

- Commission des déchets
- Commission consultative pour la protection des eaux contre la pollution
- Société publique de gestion de l'eau
- Conseil supérieur du logement
- Conseil supérieur des Villes, Communes et Provinces de la Région Wallonne
- Conseil Wallon de l'environnement pour le développement durable
- Commission régionale des massifs
- etc.

Au niveau fédéral :

- Commission des marchés publics
- Conseil supérieur de la sécurité contre l'incendie et l'explosion
- Commi- Comssion nationale pour la sécurité routière
- etc.

Au niveau international :

- Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE)
- Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux d'Europe (CPLRE)
- Comité des Régions.

- **Rôle de conseil, d'information et de formation**

Tous les membres de l'Union peuvent faire appel à ses services. Le Service d'études répond annuellement à plus d'un millier de lettres et répond à plus de 5000 appels téléphoniques par an pour aider les communes sur les divers sujets auxquels elles se trouvent confrontées.

L'Union élabore également des textes-types, des brochures ou encore des projets de décret et des projets de loi. La Cellule Formation s'adresse en priorité aux fonctionnaires communaux dirigeants. Enfin, l'Union, par sa revue " Mouvement communal " et par ses publications spécialisées, assure à ses membres une information permanente sur tous les aspects de la gestion municipale.

3.2 ITALIE (LA SPEZIA)

3.2.1 Présentation et compétences des collectivités étudiées

Les interlocuteurs rencontrés appartiennent aux collectivités et organismes suivants :

- Provincia (Département) della Spezia, compétente en matière de boues d'épuration ;
- Ville della Spezia, compétente en matière de gestion des déchets ;
- ACAM SPA, établissement public en charge de la gestion des déchets et la distribution de l'eau et du gaz.

S'agissant de la répartition des compétences en matière d'environnement, il convient de distinguer :

- o l'exercice des compétences,
- o les activités de planification et de contrôle en matière d'environnement.

Exercice des compétences :

- La Région fixe les objectifs de la politique environnementale au niveau local et coordonne les actions de l'ensemble des collectivités locales (provinces et communes) auxquelles elle délègue l'exercice concret de ses compétences ;
- La commune est compétente en matière de :
 - o Sites pollués,
 - o Bruit,
 - o Champs électromagnétiques,
 - o Gestion des déchets.
- La province constitue le référent fonctionnel le plus important de la Région, elle détient toutes les autres compétences non déléguées à la commune, comme l'eau par exemple.

Planification et contrôle :

- L'ensemble de ces activités sont exercées par les ARPA (Agences Régionales Pour l'Environnement), qui jouent également un rôle important d'information et de veille juridique en matière environnementale.

Cette répartition des compétences peut cependant varier d'une région à l'autre (à l'exception de la gestion des contrôles, qui est de l'unique ressort des ARPA), ces dernières pouvant procéder à des délégations de compétences plus ou moins importantes au bénéfice des autres collectivités locales.

Lors de nos rencontres avec les représentants de ces collectivités et organismes, nous

n'avons pu aborder que marginalement les problèmes liés à l'incinération des déchets, qui n'est pas pratiquée dans la région Ligurie.

3.2.2. Renseignements

Entretiens

Date : 7 juin 2002

Lieu : Mairie de La Spezia

Interlocuteurs

Collectivité/institution	Nom	Fonction
Ville de La Spezia	M. Fusoni	Directeur de la Programmation, de l'Economie et du Territoire
Provincia (Département) de La Spezia	M. Serafini	Directeur de l'Environnement
ACAM SPA (gestion des déchets, gestion et distribution de l'eau et du gaz)	M. Astesana	Directeur Général Adjoint, Directeur administratif de l'établissement
ACAM SPA	M. Forte	Directeur du Service de gestion des déchets
ACAM SPA	M. Peruzzi	Directeur du Service de l'eau
ACAM SPA	M. Saponara	Responsable du Bureau des affaires juridiques
ACAM SPA	M. Fincato	Responsable de la gestion des eaux pluviales

3.2.3. Synthèse des entretiens

Appréciation des normes et réglementations

D'après nos interlocuteurs, le système juridique italien souffre d'une inflation normative importante, qui concerne également le domaine de l'environnement. Cette situation serait essentiellement due à un manque d'ambition politique de la part du législateur, qui procède par petits pas dans le processus d'élaboration des normes sans arriver à concevoir ou à faire passer des réformes de grande envergure, qui réglementeraient de manière exhaustive des sujets importants. Cette inflation semble particulièrement importante en matière de gestion des déchets, dont les textes législatifs sont très complexes, voire contradictoires.

Néanmoins, les normes et réglementations de source européenne dans le domaine de l'envi-

ronnement sont dans la très grande majorité des cas considérés utiles. Les raisons suivantes ont été notamment mises en avant à ce sujet :

- Assurer un niveau élevé de protection de l'environnement (le législateur italien serait culturellement moins sensible à ces problématiques, alors que la nécessité de transposition l'oblige à légiférer dans ces domaines) ;
- Assurer l'uniformité des contraintes environnementales pour les acteurs économiques européens, favorisant par ce biais une meilleure concurrence.

S'agissant des coûts financiers induits par ces réglementations, ils sont généralement considérés comme limités ou justifiés par les collectivités. Les collectivités considèrent les réglementations en matière d'environnement très utiles, car elles les obligent à récolter et exploiter un grand nombre de données sur le territoire.

Le degré de connaissance de ces normes est considéré comme généralement bon en ce qui concerne les normes nationales, plutôt faible pour les normes communautaires. Cela est moins vrai pour les établissements publics à qui peuvent être confiés localement la gestion de l'eau ou des déchets (ainsi, la Province de La Spezia a chargé l'ACAM SPA de la distribution et de la gestion des eaux et des déchets). Très souvent ceux-ci sont en effet obligés de mettre leurs services en conformité avec les dispositions des directives européennes même en l'absence de transposition dans le droit national, la jurisprudence de la CJCE ³ ayant estimé que ces dispositions peuvent être opposées devant le juge ordinaire dès lors que la directive comporte des obligations clairement identifiées.

Ceci est d'ailleurs loin d'être un cas d'école en Italie, le législateur national ne respectant pas toujours les délais impartis pour la transposition des normes européennes dans le droit national. Le processus de transposition a toutefois connu une amélioration certaine depuis 1997, avec l'institution d'une "loi communautaire " annuelle, chargée en fin d'année d'assurer la transposition de toutes les normes européennes pour lesquelles les délais de transposition arrivent à échéance (exemple : délai de transposition de la Directive 86/276/CEE de novembre 1986 = 5 ans et 3 mois ; délai de transposition de la Directive 98/83/CEE du 3 novembre 1998 = 2 ans et 3 mois).

Les problèmes le plus souvent associés à la mise en œuvre des normes et réglementations en matière d'environnement sont l'absence d'un texte unique (type "code de l'environnement ") et la complexité et les incohérences qui ressortent parfois des différents textes transposant des normes d'origine communautaire.

L'aspect le plus complexe de ce dispositif se révèle être le contrôle de la mise en conformité aux réglementations : ce contrôle s'exerce à travers une multitude d'acteurs (gendarmes, inspection des finances ⁴ , police départementale et municipale, ASL ⁵...), ce qui rend difficile la coordination des acteurs et complique la tâche des collectivités, confrontées à plusieurs interlocuteurs selon le type et l'objet du contrôle.

Appréciation des trois directives européennes

Les collectivités interrogées affirment bien connaître les normes nationales en matière d'environnement. Quant à celles d'origine communautaire, leur connaissance en est plus limitée. La situation est différente pour l'établissement public Acam SPA, obligé de suivre l'évolution du droit communautaire pour la mise en conformité de ses activités, ce qui l'a obligé à confier une mission de veille juridique à un bureau d'avocats.

La directive sur l'eau

Cette directive a été transposée par deux décrets législatifs ⁶ successifs (étant apparu que le premier décret n'assurait pas une transposition intégrale des normes communautaires).

Comme rappelé plus haut, l'approvisionnement et la qualité des eaux destinées à la consommation humaine sont assurés par un établissement public. La capacité d'adaptation de cet organisme aux obligations imposées par la directive est selon nos interlocuteurs bonne en ce qui concerne les aspects techniques et humains, plutôt limitée en terme d'organisation, alors que les contraintes financières pèsent davantage sur les collectivités.

Les coûts supplémentaires induits par cette réglementation sont toutefois considérés par nos interlocuteurs plutôt faibles car les collectivités concernées, très sensibles aux exigences environnementales, avaient déjà imposé des seuils élevés. Ce constat ne vaut pas pour d'autres collectivités.

Les contrôles de conformité en la matière sont réalisés par l'ASL. Ces contrôles donnent lieu, en cas d'irrégularité, à des sanctions pécuniaires.

La directive sur l'épandage des boues

Cette directive a un impact plutôt limité dans la région Ligurie, qui fait une place très réduite aux activités agricoles.

Selon nos interlocuteurs, aucune contrainte particulière ne semble peser sur l'application de la réglementation en matière de boues d'épuration.

Les contrôles de conformité en la matière sont réalisés par la Police départementale et l'ARPAL ⁷. Ces contrôles donnent lieu, en cas d'irrégularité, à des sanctions financières.

La directive sur l'incinération des déchets

L'incinération des déchets n'est pas pratiquée dans la région Ligurie. Nos interlocuteurs estiment que les éventuels coûts supplémentaires induits par les réglementations régissant la matière sont en tout état de cause justifiés, étant donné l'importance sociale de minimiser l'impact de ces activités sur l'environnement.

Cependant, nos interlocuteurs ont le sentiment que le nombre de normes et de réglementa-

tions en matière de déchets est trop important et qu'elles sont souvent alourdies par une classification des déchets et des différents types de pollution jugée trop contraignante et nécessitant une multiplicité de contrôles et de procédures (classification, collecte, traitement...).

Les contrôles de conformité en la matière sont réalisés par la Police départementale et l'ARPAL. Ces contrôles donnent lieu, en cas d'irrégularité, à des sanctions pécuniaires ou pénales.

Rôle et influence des collectivités dans le processus d'élaboration des réglementations

A ce sujet, il convient de distinguer d'une part le rôle joué par les collectivités dans les processus suivants :

- **l'élaboration des réglementations nationales** (y compris celles chargées de transposer des normes d'origine communautaire) ;
- **l'élaboration des réglementations communautaires.**

D'autre part, il faut distinguer le **niveau politique** du **niveau technique**.

S'agissant du processus **d'élaboration des normes nationales**, il faut tout d'abord préciser le rôle de la *Conferenza Stato-Regioni*, au sein de laquelle siègent sur base paritaire des parlementaires et des élus régionaux (présidents de régions, adjoints, conseillers régionaux).

C'est en son sein qu'a lieu toute négociation entre le Parlement et les *Autonomie Locali* ⁸.

Bien qu'ayant un rôle purement consultatif, la *Conferenza* est devenue l'instrument institutionnel à travers lequel les collectivités font entendre leur voix au cours du processus législatif, car les régions ont obtenu qu'elle soit saisie de tout projet de loi touchant de loin ou de près les intérêts régionaux ou leurs compétences.

L'utilité d'une telle instance semble unanimement reconnue par toutes les régions ; elle est moindre en revanche pour les collectivités qui n'y ont pas accès (provinces et communes) car, bien que les élus régionaux tiennent naturellement compte des exigences locales, contribuant à infléchir la législation nationale dans un sens qui leur est favorable, les intérêts des provinces et communes ne sont pris en considération que de façon indirecte.

Les communes s'appuient plutôt sur l'ANCI, Association Nationale des Communes Italiennes, et sur d'autres réseaux constitués essentiellement de représentants politiques de premier plan. Cette action est considérée plutôt efficace par nos interlocuteurs. Ces organismes jouent un rôle important, dépassant la simple fonction de porte-parole des intérêts des collectivités. Parmi leurs activités, on compte en effet :

- l'information et la veille ;
- l'assistance et conseil juridique ;
- le lobbying.

En ce qui concerne les **normes d'origine communautaire**, l'intervention des collectivités est, en revanche, plus limitée : dans la plupart des cas leur taille et leur ambition ne leur permettent pas de définir une véritable stratégie d'influence. Ponctuellement, la notoriété et la représentativité de quelques hommes politiques exerçant à la fois des fonctions au niveau national et au niveau local, leur permettent d'influencer directement ou par l'intermédiaire de leur réseaux de connaissance à Bruxelles, les décisions.

Outre l'action de ces élus locaux et nationaux, les collectivités interviennent dans ce processus de la façon suivante :

- La Représentation Permanente italienne informe le Parlement des projets de réglementation (règlement, directive) en discussion au Conseil ou au Parlement Européen ;
- La commission parlementaire compétente se réunit et une discussion a lieu sur le texte proposé ;
- Au cours de cet examen (pouvant durer plusieurs semaines, de façon intermittente), la Conferenza Etat-Régions peut être saisie de l'affaire et donner ses orientations lorsque la réglementation européenne touche à un des domaines de compétence des régions ;
- L'ensemble de ces observations est réuni dans un document de synthèse, servant de base pour définir la position que prendra la délégation italienne au sein du Conseil (en coordination avec le Gouvernement et les ministres concernés).

L'efficacité de ce dispositif (qui existe depuis cinq ans environ) semble toutefois limitée : son mérite résidant essentiellement en la mobilisation des différents lobbies intéressés.

Certaines régions ont cependant acquis depuis quelques années une capacité d'influence nettement plus grande sur le processus d'élaboration des normes communautaires. Ces régions particulièrement dynamiques (environ un tiers du total) disposent en effet de délégations permanentes (bien qu'informelles) à Bruxelles, qui se montrent très efficaces notamment lors des négociations concernant l'attribution des fonds structurels.

Si la présence d'intérêts économiques importants a en effet favorisé ces démarches volontaristes de la part de certaines collectivités régionales, la création d'une représentation des communes à Bruxelles (à travers l'ANCI, par exemple) paraît cependant plus difficile à réaliser.

3.3 ALLEMAGNE (FRIEDRICHSHAVEN)

3.3.1 Présentation et compétences des collectivités étudiées

L'article 28-2 de la Loi fondamentale pour la République Fédérale d'Allemagne garantit l'autonomie de gestion des collectivités territoriales : *" Aux communes doit être garanti le droit de réglementer, sous leur propre responsabilité, dans le cadre des lois, toutes les questions de la communauté locale. De même, les collectivités municipales ont, dans le cadre de leurs attributions légales, le droit d'autonomie administrative conformément aux lois. "*

Comme le droit des collectivités territoriales relève de la compétence des Länder, la situation varie donc d'un Land à l'autre. Ces variations n'ont toutefois pas d'impact significatif sur les conclusions de cette étude.

Pour les fins de cette étude, nous avons retenu une commune de taille moyenne, la Ville de Friedrichshafen, et le Kreis ⁹ dans lequel elle est située, le Bodenseekreis.

La ville et le Kreis se trouvent tous les deux dans le Land de Bade-Wurtemberg.

La Ville de Friedrichshafen est le chef lieu du Bodenseekreis. Sa population s'élève aujourd'hui à environ 57.000 habitants.

Les principales activités économiques sont l'industrie automobile et aéronautique, la technologie et le tourisme.

Comme les autres villes de taille comparable, la ville de Friedrichshafen est compétente dans tous les domaines qui ne sont pas constitutionnellement¹⁰ attribués à d'autres niveaux ou qui n'ont pas été volontairement transférés par elle à d'autres niveaux, autorités ou organismes.

Dans le cadre de cette étude nous avons rencontré les services de la ville en tant qu'autorité compétente en matière de qualité des eaux et de gestion des déchets. Nous avons abordé avec la ville également les questions liées à la représentation et la prise en compte des ses intérêts au niveau européen.

Le Bodenseekreis ¹¹ couvre la partie nord du Lac de Constance. Il a été créé lors de la réforme des circonscriptions du Bade-Wurtemberg en 1973 par la fusion des circonscriptions de Überlingen et de Tettnang. La population du Kreis d'environ 199.00 habitants se répartit sur 23 villes et communes.

Comme les autres Kreis du Land, le Bodenseekreis est à la fois collectivité territoriale et autorité administrative locale du Land.

En tant que collectivité territoriale, le Kreis exerce pour le compte des communes du Kreis¹² des compétences notamment dans les domaines suivants :

- Gestion des déchets,
- Assistance sociale et assistance à la jeunesse,
- Transport public de proximité,
- Ecoles professionnelles et spéciales.

En tant qu'autorité administrative locale du Land pour toutes les villes et communes du Kreis, le Bodenseekreis :

- donne les autorisations de construction,
- exerce des compétences en matière de protection de l'environnement, en matière de santé publique, en matière sanitaire et vétérinaire,
- exerce la tutelle administrative sur les communes.

Dans le cadre de cette étude, nous avons rencontré le service environnement du Bodenseekreis en tant que collectivité compétente en matière de gestion des déchets et des boues d'épuration. Nous avons abordé avec le Kreis également les questions liées à son rôle en tant qu'autorité administrative du Land, exerçant notamment les contrôles d'application.

Comme la très large majorité des collectivités en Allemagne, ni la Ville ni le Kreis ne pratiquent l'incinération de leurs déchets. Ce thème n'a donc pu être abordé que de façon très générale avec nos interlocuteurs.

3.3.2. Renseignements

Entretiens

Date : 5, 6 et 7 mai 2002

Lieu : Friedrichshafen

Interlocuteurs

Collectivité/institution	Nom	Fonction
Ville de Friedrichshafen	M. Hornung	Premier Adjoint au Maire
Ville de Friedrichshafen	M. Kloth	Directeur général adjoint, chargé des affaires européennes
Ville de Friedrichshafen	Dr. Stottele	Directeur de l'environnement
Ville de Friedrichshafen	M. Schmidt	Responsable de la protection de la nature et des eaux à la direction de l'environnement
Régie d'Assainissement de la Ville de Friedrichshafen	M. Osterried	Directeur
Régie d'Assainissement de la Ville de Friedrichshafen	M. Egger	Directeur adjoint
Landratsamt Bodenseekreis	M. Ohlenroth	Directeur de l'environnement
Landratsamt Bodenseekreis	Mme. Schmidt	Responsable de la gestion des déchets à la direction de l'environnement

3.3.3. Synthèse des entretiens

Appréciation des normes et réglementations

De façon générale, et plus particulièrement dans le domaine de l'environnement, nos interlocuteurs confirment l'existence d'un **nombre important de normes et de réglementations**. Ils n'ont cependant pas l'impression d'une "inflation normative".

Les normes et réglementations dans le domaine de l'environnement sont dans la très grande majorité des cas **considérés comme utiles**. Cette utilité réside selon nos interlocuteurs notamment dans l'instauration d'un même niveau de protection de l'environnement partout dans l'UE et dans la définition d'objectifs précis et communs. Le degré de connaissance de ces normes est considéré comme généralement bon.

Nos interlocuteurs réalisent que les investissements dans le domaine environnemental représentent des **surcoûts financiers**. Toutefois, ils soulignent la **grande utilité de ces investissements** qu'ils considèrent comme un **enjeu essentiel pour la société**.

En outre, le système normatif et réglementaire a été élaboré avant que l'UE¹³ intervienne dans le domaine de l'environnement : les dispositifs de mise en œuvre, d'analyse, de contrôle d'application et de reporting en matière de normes et réglementations environnementales existaient déjà ; ainsi, les normes et réglementations européennes n'ont pas généré de surcoûts importants.

Il est important de souligner également que les normes et réglementations de l'UE en matière d'environnement sont dans la quasi-totalité des cas **transposés en droit allemand** et réunis dans le "manuel des normes environnementales"¹⁴.

Les collectivités allemandes perçoivent les normes et réglementations européennes non comme un élément nouveau, nécessitant la mobilisation de compétences et ressources nouvelles, mais plutôt comme un enrichissement ou un renforcement d'un **dispositif existant**, notamment en terme de "seuils" et "plafonds". Les directives européennes jouent donc très souvent seulement sur les "seuils" existants avec des conséquences en terme de paramétrage des installations techniques.

Les normes et réglementations qui concernent actuellement le plus les deux collectivités rencontrées sont par exemple des modifications de la loi sur l'eau¹⁵, des nouvelles dispositions en matière de protection des sols et d'eau potable. Nos interlocuteurs n'ont pas été en mesure de déterminer si ces modifications ont une origine européenne ou nationale.

Les types de **problèmes associés**, le plus souvent, à la mise en œuvre des normes et réglementations en matière d'environnement sont la complexité du texte et les délais de mise en œuvre. Nos interlocuteurs citent surtout le problème de l'interprétation du texte lui-même et des listes de seuils figurant en annexe. Ils expriment le souhait que les textes proposent des exemples d'application.

La **mise en conformité** de la collectivité à ces différentes normes et réglementations passe par les étapes suivantes :

- Transmission du texte légal ou réglementaire par les autorités du Land aux collectivités locales (éventuellement accompagné par une " lettre de cadrage " et des recommandations spécifiques) et/ou par la maison d'édition publiant le " manuel du droit environnemental ".
- Appropriation du texte par la collectivité, dans certains cas avec l'assistance de la Fédération des Villes du Bade Wurtemberg ¹⁶ qui organise si nécessaire des réunions d'information ou des formations et qui apporte également sa compétence juridique lors de l'interprétation des textes.
- Envoi d'un " avis de mise en application " par les autorités du Land, détaillant les étapes de l'application et fixant notamment les délais d'application.
- En cas de difficultés lors de l'application d'un texte, la collectivité a la possibilité de demander un délai supplémentaire aux autorités du Land. Pour accorder un délai supplémentaire, ces autorités, en règle générale situées au niveau régional ¹⁷, n'acceptent que des arguments techniques. Elles refusent des arguments d'ordre financier, considérant que d'éventuels coûts supplémentaires peuvent et doivent être couverts par une augmentation des taxes locales.
- En cas de non-application d'un texte par une collectivité, ces mêmes autorités du Land peuvent avoir recours à la chaîne de mesures suivante (dans l'ordre) :
 - Première mise en garde suivie d'une éventuelle réunion avec la collectivité sur place,
 - Deuxième mise en garde avec convocation de la collectivité à l'autorité du Land,
 - Amende pour la collectivité,
 - Saisie de l'amende par un huissier du Land,
 - Mesures contraignantes, pouvant aller jusqu'à par exemple le retrait de l'autorisation pour une installation ne répondant pas aux normes (cas de certaines stations d'épuration par exemple) ou l'intervention des forces de police pour bloquer une action ou un mouvement non réglementaire (tel qu'un convoi de déchets, par exemple).
 - En dernier ressort, mesures juridiques pouvant aller jusqu'à la plainte devant les tribunaux contre un élu ou un directeur de régie.

Pour ce qui est des contrôles d'application et plus particulièrement des tests et mesures à effectuer, les prestataires externes jouent un rôle primordial : pour effectuer les contrôles techniques, les collectivités ont recours à des bureaux d'étude certifiés et spécialisés.

Appréciation des trois directives européennes

Les normes et réglementations de l'UE en matière d'environnement étant dans la quasi-totalité des cas transposés en droit allemand, nos interlocuteurs ne les reconnaissent pas en tant que normes européennes.

Nos interlocuteurs nous confirment bien connaître les normes allemandes en matière d'environnement et insistent sur le fait que ces normes sont en règle générale plus strictes que les normes européennes.

La directive sur l'eau

La Ville de Friedrichshafen (pour son propre compte) et le Bodenseekreis (pour le compte des communes du Kreis) assurent l'approvisionnement et la qualité des eaux de consommation humaine via leurs "Technische Werke" ¹⁸ respectifs.

Nos interlocuteurs n'identifient pas de contraintes financières ou techniques pouvant mettre en cause l'application de la réglementation en matière de qualité des eaux de consommation.

Le contrôle de la mise en conformité et du respect de la réglementation en la matière est assurée par les services du Bodenseekreis pour ce qui est de la Ville de Friedrichshafen et par les services du Regierungspräsidium à Tübingen pour ce qui est du Bodenseekreis.

Le système de contrôle mis en place est une combinaison d'un nombre limité de contrôles non annoncés et effectués par un fonctionnaire accompagné des experts d'un bureau d'étude. Ces contrôles sont complétés par un système d'autocontrôle automatique dont les résultats sont mensuellement transmis à l'autorité de contrôle.

La directive sur l'épandage des boues

La Ville de Friedrichshafen (pour son propre compte) et le Bodenseekreis (pour le compte des communes du Kreis) pratiquent l'épandage de 100% de leurs boues d'épuration sur les terrains agricoles. Les deux collectivités ont recours à un prestataire qui de son côté a conclu des contrats avec les agriculteurs. ¹⁹

Nos interlocuteurs n'identifient pas de contraintes financières ou techniques pouvant mettre en cause l'application de la réglementation en matière de boues d'épuration.

Le contrôle de la mise en conformité et du respect de la réglementation en matière d'épandage de boues est assuré par les services du Bodenseekreis pour ce qui est de la Ville de Friedrichshafen et par les services du Regierungspräsidium à Tübingen pour ce qui est du Bodenseekreis.

Le système de contrôle mis en place est une combinaison de 4 contrôles non annoncés par an qui sont effectués par un fonctionnaire accompagné des experts d'un bureau d'étude. Ces contrôles sont complétés par un système d'autocontrôle automatique dont les résultats sont mensuellement transmis à l'autorité de contrôle.

Nos interlocuteurs nous indiquent également que le Land de Bade-Wurtemberg, suite aux crises liées à la " vache folle " et à la " fièvre aphteuse ", a décidé unilatéralement d'interdire l'épandage des boues à partir de 2005. Au cas où cette décision serait maintenue, les collectivités envisagent le stockage d'une très grande partie des boues dans les mines de charbon en ex-Allemagne de l'Est et l'incinération du reste dans des centrales thermiques.

La directive sur l'incinération des déchets

Comme la très large majorité des collectivités en Allemagne, ni la Ville de Friedrichshafen, ni le Bodenseekreis ne pratiquent l'incinération de leurs déchets. Ils ne sont donc pas directement concernés par la réglementation en la matière.

Au cas où la mise en décharge des déchets ne serait plus possible, les collectivités rencontrées envisagent l'incinération de leurs déchets dans les usines d'incinération situées en Suisse²⁰. La construction d'une usine d'incinération n'est pas envisagée.

Nos interlocuteurs ont le sentiment que le nombre de normes et de réglementations en matière de déchets est trop important et soulève un problème de contradictions entre certaines normes très spécifiques.

Rôle et influence des collectivités dans le processus d'élaboration des réglementations

La Ville de Friedrichshafen mesure l'enjeu des décisions qui sont prises au niveau européen et pense que ces décisions prendront, à l'avenir, de plus en plus d'importance. Cependant, les représentants de la ville de Friedrichshafen n'aspirent pas avoir une influence directe sur le processus d'élaboration des normes et réglementations. Selon nos interlocuteurs, des collectivités de leur taille n'ont pas vocation à être directement associées aux processus de décision au niveau européen ou national.

Les collectivités se reposent donc entièrement sur des organisations intermédiaires et considèrent être associées aux processus de décision par l'intermédiaire de leurs fédérations et associations. Nos interlocuteurs nous citent plus particulièrement :

- Le " Städtetag ", fédération des villes, dont la consultation lors de la rédaction d'une loi ou d'un règlement est rendue obligatoire par l'article 71 de la Constitution du Land de Bade-Wurtemberg ;
- Les " Fachverbände ", associations spécialisées de type syndicats professionnels regroupant des opérateurs " techniques " comme par exemple les stations d'épuration, les régies d'approvisionnement en eau potable, etc.

Les organisations intermédiaires jouent un rôle important et qui va au-delà d'une simple représentation d'intérêts :

- Rôle d'information et de veille,
- Rôle de formation,
- Rôle d'assistance juridique,
- Rôle de lobbying.

En ce qui concerne le niveau européen, nos interlocuteurs nous font surtout état d'une insatisfaction quant à l'accès à l'information et la maîtrise de l'information. Ils expriment le souhait de disposer de plus d'informations sur les programmes européens (programmes existants, critères d'éligibilité, projet en cours, etc.).

Les organisations intermédiaires en Allemagne consultent systématiquement leurs membres et leurs donnent l'occasion de formuler des prises de position par rapport à des projets de texte, y compris des projets de normes et de réglementations européennes.

Nos interlocuteurs soulignent que si avec la fédération des villes un " dispositif de participation " existe, les collectivités ont cependant très rarement la disponibilité pour répondre à ces consultations. Ainsi, la Ville de Friedrichshafen, a désigné un " chargé des affaires européennes ", mais celui-ci n'est pas exclusivement dédié à cette fonction. Il nous précise que si dans 90% des cas, la ville pouvait formuler une position et répondre à une consultation portant sur un sujet européen, le problème de disponibilité fait qu'elle n'y participe pratiquement jamais.

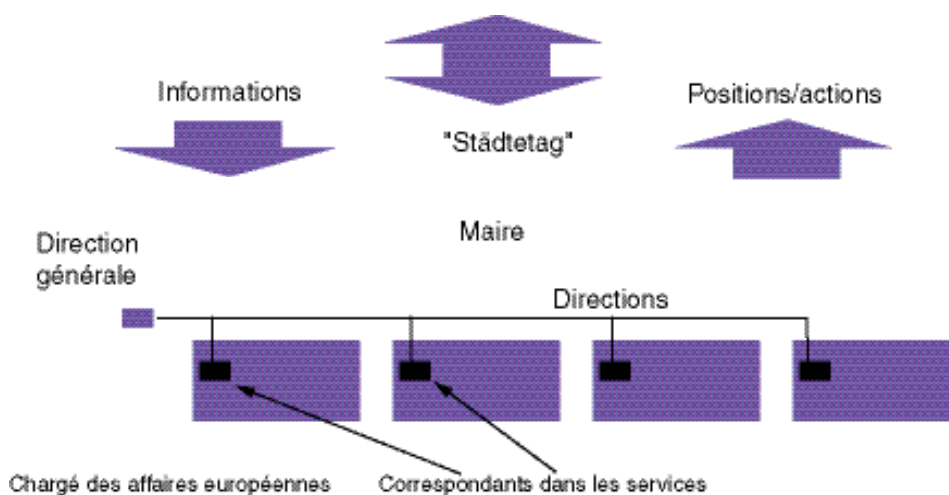
Flash sur le " Städtetag Baden-Württemberg "

- Siège : Stuttgart
- Membres : environ 200 villes du Land de Bade-Wurtemberg (les environ 800 communes du Land étant regroupées dans le " Gemeindetag ")
- Organigramme général :
 - Une assemblée générale (avec 40 groupes de travail permanents)
 - Un bureau (avec 8 commissions permanentes)
 - Un Président Directeur général (un ancien maire assumant cette fonction à plein temps)
 - Six chargés de mission et trois rédacteurs, assistés par sept secrétaires
- Représenté dans environ 120 autres institutions et fédérations, dont le " Deutscher Städtetag " en Europe

Source : <http://www.staedtetag-bw.de>

Quelques grandes villes en Allemagne²¹ ont par contre recruté des " chargés des affaires européennes " dédiés exclusivement à cette fonction et qui ont des interlocuteurs dans les services.

Dans ce cas, l'organisation interne se présente ainsi :



Selon nos interlocuteurs, les villes moyennes n'ont ni l'ambition ni les moyens de mettre en place un dispositif comparable.

Il est important de noter également que nos interlocuteurs n'étaient pas en mesure de nous préciser le rôle du Comité des Régions et encore moins le nom d'un représentant allemand dans cette assemblée. Ils nous indiquaient par contre l'existence d'un représentant du " Städtetag " à Bruxelles, logé dans la représentation du Land de Bade-Wurtemberg auprès de l'UE²².

Ainsi, le mérite du dispositif de participation existant réside plus dans son existence même, que dans son fonctionnement concret ou la prise en compte effective des attentes des collectivités.

NOTES

- 1 Intercommunales : ce sont des entreprises publiques locales créées à l'initiative des communes qui se sont associées pour assurer à leurs citoyens un service d'utilité publique. Pour créer une intercommunale un minimum de deux communes est requis. L'intercommunale dispose, sur le plan financier et opérationnel, d'une large autonomie d'action dictée par son conseil d'administration où sont représentées les communes membres. Les intercommunales sont pour la plupart entièrement publiques. Elles sont essentiellement concentrées dans les secteurs de l'énergie, de l'eau, des déchets, du développement régional et des services médico-sociaux.
- 2 La SWDE couvre aujourd'hui quelques 60% des raccordements en eau sur le sol wallon. Bon nombre de communes lui ont cédé la propriété de leur réseau. Ayant la forme d'une société coopérative, les communes sont coopératrices en son sein et continuent, par ce biais, à influencer sur le prix de l'eau.
- 3 CJCE : Cours de Justice des Communautés Européennes.
- 4 La Guardia di Finanza est un corps d'inspecteurs dépendant directement du Ministre des Finances et ayant une mission générale de contrôle de conformité par rapport à toute réglementation touchant à des matières telles que la fiscalité, la concurrence, le commerce, ...
- 5 Azienda Sanitaria Locale, organisme en charge des contrôles sanitaires sur la qualité de l'eau, de l'air, des aliments, etc.
- 6 Acte normatif ayant force de loi et pris par le Gouvernement conformément à une délégation du Parlement, qui en fixe les objectifs et le contenu.
- 7 ARPAL : Agence Régionale pour l'Environnement de Ligurie
- 8 Les collectivités locales
- 9 Un "Kreis" est à la fois une circonscription administrative du Land et une collectivité territoriale.
- 10 Constitution du Land de Bade-Wurtemberg et Loi fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne.
- 11 = la circonscription du Lac de Constance.
- 12 A l'exception des villes du Kreis qui, ayant la taille critique, exercent ces compétences pour leur propre compte.

- 13 Ce qui selon nos interlocuteurs contribue à atténuer des distorsions de concurrence entre territoires.
- 14 Handbuch der Umweltnormen.
- 15 Wassergesetz.
- 16 Au niveau de chaque Land, existe d'une part, un Städtetag, fédération de villes et un "Gemeindetag", fédération de communes rurales ou semi urbaines ; Au niveau fédéral ces deux structures, bien que portant deux noms différents, respectivement le "Deutscher Städtetag" et le "Deutscher Gemeindetag", se regroupent pour représenter ensemble les petites communes et les grandes villes.
- 17 Il s'agit pour le cas du Land de Bade-Wurtemberg du Regierungspräsidium, autorité qui peut être rapprochée d'une préfecture de région en France.
- 18 Les " Technische Werke " encore appelées "Stadtwerke" sont les "régies techniques" des collectivités allemandes.
- 19 Ainsi, la Ville de Friedrichshafen paie 50€ par tonne de boues prise en charge par le prestataire. Les coûts pour la Ville sont intégrés dans le prix de l'eau payé par chaque ménage qu'elle est libre de fixer. Le prestataire de son côté rémunère les agriculteurs pour l'épandage.
- 20 Les coûts seront répercutés sur le prix de récupération des déchets payé par chaque ménage et que la collectivité est libre de fixer.
- 21 Nos interlocuteurs nous citent Stuttgart et Munich.
- 22 Cf. notre conclusion intermédiaire dans le projet de rapport phase 2 (chapitre 2.1.3) : " l'influence des lobbys régionaux installés à Bruxelles serait même plus importante que celle du Comité des Régions ".

[ANNEXES \(retour sommaire\)](#)

Annexe 1 : Glossaire des sigles utilisés

Annexe 2 : Liste des acteurs contactés

Annexe 3 : Sources d'informations

**Annexe 4 : Détail des procédures de coopération et
codécision**

ANNEXE 1 : GLOSSAIRE DES SIGLES UTILISÉS

ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie

AFNOR : Association Française de Normalisation

AFSSA : Agence Française de sécurité sanitaire des aliments et d'information des consommateurs

AGHTM : Association Générale des Hygiénistes et des Techniciens Municipaux

AMORCE : Association des collectivités locales et des professionnels – déchets ménagers, réseaux de chaleur et gestion locale de l'énergie

APCA : Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture

BCE : Banque Centrale Européenne

BEE : Bureau Européen de l'Environnement

CdR : Comité des Régions

CEN : Comité européen de normalisation

CES : Comité Economique et Social

CLF : Crédit Local de France

CNE : Comité National de l'Eau

CNFPT : Centre National de la Fonction Publique Territoriale

CNIS : Conseil National de l'Information Statistiques

COREPER : Comité des représentants permanents

DERF : Direction de l'Espace Rural et de la Forêt

DGAL : Direction Générale de l'Alimentation

DGCL : Direction Générale des Collectivités Locales (rattachée au Ministère de l'Intérieur)

DGEMP : Direction Générale de l'Energie et des Matières Premières

DGS : Direction Générale de la Santé

DIGITIP : Direction Générale de l'Industrie, des Technologies de l'Information des Postes

EUREAU : Union européenne des associations nationales de distributeurs d'eau et de services d'assainissement

FAMAD : Chambre syndicale des Fabricants de matériels de nettoyage, de collecte et de traitement des Déchets

FEAD : Fédération européenne des activités de déchets

FMVM : Fédération des Maires des Villes Moyennes

FNCCR : Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies
FNE : France Nature Environnement
FNSEA : Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles
GPME : Groupement National des PME du déchet et de l'environnement
IFEN : Institut Français de l'Environnement
INERIS : Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques
MATE : Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement
Minifi : Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
ONG : Organisations Non Gouvernementales
RP : représentation permanente
SGCI : Secrétariat Général du Comité Interministériel
SNAD : Syndicat National des activités de déchet
SNIDE : Syndicat National des Concepteurs et Constructeurs des Industries du déchet et de l'Environnement
SPDE : Syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement
SVDU : Syndicat National du traitement et de la valorisation des déchets urbains
SYPREA : Syndicat des Professionnels du Recyclage en Agriculture
SYPRED : Syndicat des Professionnels pour le recyclage et l'élimination des déchets
SYVED : Syndicat pour la valorisation et l'élimination des déchets
UPDS : Union Professionnelle des entreprises de Dépollution de Sites

ANNEXE 2 : LISTE DES ACTEURS CONTACTÉS

Ortganisation	Nom	Téléphone Fax	e-Mail	Adresse
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité Direction Générale de la Santé	Mr Charles Saout	Direct (33) 1 40 56 56 030 Std : (33) 1 40 56 60 00	charles.saout@sante.gouv	Direction Générale de la Santé 8, av Ségur 75007 PARIS
MATE Direction de la prévention PARIS des pollutions et des risques	Mme Francine Berthier	(33) 1 42 19 1549	francine.berthier @anvirommenet.gouv.fr	DPPR 20, av Ségur 75007
Syndicat Interprofessionnel des Distributeurs d'Eau (SPDE) Générale des Eaux	Mr Dominique Olivier	(33) 1 49 76 58 25	dominique.olivier @generale-des-eaux.net	SPDE 83, av Foch 75016 PARIS
France Nature Environnement	P. Boyer (Eau) Mr T. Nicolay B. Rousseau Assainissement	(33) 2 38 81 80 19 (33) 2 38 52 11 57	eau@fne.asso.fr eau@fne.asso.fr	Quai d'Austerlitz PARIS Siège Administratif 5, place de la République 45000 Orléans
Fédération Nationale des Activité du Déchet et de l'Environnement FNADE + SNIM	Mr H. de chef de bien	E.D. (33) 1 53 04 32 90 H. CdB (33) 1 44 31 11 00	e.dartois@fnade.com	33, rue de Naples 75008 PARIS
FEAD Fédération Européenne des Activités du Déchet et de l'Environnement	Mme Venya Veras	Tél : (32) 2 732 32 13 Fax (32) 2 734 95 92	info@fead.be	19, avenue des Gaulois 1040 Bruxelles
EUREAU European Union of National Associations of Waters Suppliers and Waste Water services	Mr Francis Rillaerts	(32) 2 706 40 80 (32) 2 539 21 42	eureau@skynet.be	127, rue Colonel Bourg 11140 Evere (arrêt de bus Carene) Belgique
European Environment Bureau (EEB) Réseau Eau	Mr Stephan Scheuer Mrs Melissa Shirn (déchets)	S / (32) 2 289 13 04 M / (32) 2 289 13 00 (32) 2 289 10 99	stephan.scheuer@eeb.org	34, bd de Waterloo 1000 Bruxelles Belgique
Commission Européenne DG Environnement Unité C1	Mr Brian Bargan	(32) 2 299 12 86	brian.bargan@cec.eu.int	
Commission Européenne DG Environnement Unité B1	Mr Helmut Blöch	(32) 2 29 68 704	perre.hecq@cec.eu.int	DG Environnement 5, av de Beaulieu Bruxelles/Métro Beaulieu sylviane.rampelberg@cec.eu.int
DIREN Rhône-Alpes Ex chef de Bureau au MATE	Mr J. P. Deneuvy	(33) 4 72 53 13 13	jean-philippe.deneuvy@rhone-alpes.environnement.gouv.fr	DIREN Rhône-Alpes Lyon
AMORCE	Mme Oberlé	(33) 4 72 74 09 77	kaubry@amorce.asso.fr	Amorce 10 quai Sarrail 69006 LYON

ANNEXE 3 : SOURCES D'INFORMATIONS

Marchands d'influence – Les lobbies en France / J.D. Giuliani

Lobbies et lobbying : Bruxelles sous influence / M. Clamen

L'ABC du droit communautaire – Klaus Dieter Borchardt

Site d'information sur le fonctionnement des organes communautaires

<http://www.info-europe.fr/>

Principaux jalons de la directive " Eau potable " - Site du Parlement

http://wwwdb.europarl.eu.int/oeil/oeil_viewdnl.ProcedureView?lang=1&procid=1546

Principaux jalons de la directive " Incinération des déchets " - Site du Parlement

http://wwwdb.europarl.eu.int/oeil/oeil_viewdnl.ProcedureView?lang=1&procid=3415

Site du Bureau Européen de l'Environnement

<http://www.eeb.org/>

Site de la FEAD

<http://www.fead.be/>

Site d'Eureau

<http://users.skynet.be/eureau/index.html>

Site d'AMORCE

<http://www.amorce.asso.fr/index222.htm>

Site de France Nature Environnement

<http://www.fne.asso.fr/>

Délégation des Régions françaises à Bruxelles

<http://www.info-europe.fr/europe.web/document.dir/fich.dir/gr000741.htm>

Le Cercle des délégués permanents français et ACFCI

<http://www.acfci.cci.fr>

ANNEXE 4 : DÉTAIL DES PROCÉDURES DE COOPÉRATION ET DE CODÉCISION

La procédure de coopération : le rôle prépondérant du Conseil

La procédure de coopération s'applique exclusivement au domaine de l'Union économique et monétaire. Tous les autres domaines relèvent depuis le traité d'Amsterdam de la procédure de codécision.

La procédure de coopération est proche de la procédure de consultation, elle introduit principalement une deuxième lecture du Parlement et du Conseil.

(a) Première lecture

Le point de départ est une proposition de la Commission. Celle-ci n'est toutefois pas uniquement transmise au Conseil, mais également au Parlement européen. Les 2 comités, Comité Economique et Social et le Comité des Régions peuvent également être consultés à ce stade. Sur la base des avis reçus, le Conseil arrête, à la majorité qualifiée³¹, une position commune qui reflète sa propre conviction à la lumière de la proposition de la Commission et des avis émis.

(b) Deuxième lecture

Le Parlement examine cette proposition commune en deuxième lecture et dispose alors, dans un délai de trois mois de plusieurs possibilités :

- 1) Si le Parlement approuve la position commune ou s'il ne s'est pas prononcé dans ce délai, le Conseil arrête définitivement la position commune.
- 2) Si le Parlement rejette la position commune ou s'il propose des amendements, le Conseil peut imposer sa volonté :

³¹ Majorité qualifiée : 62 voix sur un total de 87. (La majorité simple aurait été de 8 voix sur un total de 15 mais la majorité qualifiée est un système de pondération des voix garantissant aux grands pays une influence plus importante).

- en cas de rejet de la position par le Parlement, le Conseil ne peut imposer sa volonté qu'en deuxième lecture à l'unanimité (il y a alors blocage / situation rare) ;
- en cas de proposition d'amendements par le Parlement :
 - soit la Commission les accepte et les reprend, et le Conseil statue suivant la procédure normale, c'est à dire à la majorité qualifiée ;
 - soit la Commission ne les reprend pas, dans ce cas, leur adoption par le Conseil exige de nouveau l'unanimité.

La procédure de codécision : le rôle égal du Conseil et du Parlement

Depuis le traité d'Amsterdam (1997), la codécision est devenue la procédure la plus utilisée dans la pratique législative européenne. Elle s'applique entre autres thèmes à la réalisation des objectifs et de programmes de protection de l'environnement.

A la différence de la procédure de coopération dans laquelle le Conseil peut, à l'unanimité, passer outre l'avis du Parlement, dans le cas de la procédure de codécision, le Conseil ne peut pas adopter sa position commune en cas d'échec de la procédure de conciliation avec le Parlement.

a) Première lecture

Le point de départ est, comme dans les autres procédures, une proposition de la Commission. Cette proposition est présentée au Conseil, au Parlement européen et, le cas échéant, aux comités concernés (cf § 2.4.2 Conseil et Parlement). Le Parlement délibère sur cette proposition en première lecture et transmet son avis au Conseil.

Lorsque le Parlement n'apporte aucune modification ou si le Conseil accepte tous les amendements proposés par le Parlement, le Conseil peut arrêter l'acte dès ce stade de la procédure. Dans le cas contraire, il prépare la 2ème lecture.

b) Deuxième lecture

Sur la base de la proposition de la Commission, de l'avis du Parlement et des comités, et sa propre conviction, le Conseil arrête une position commune à la majorité qualifiée. La position commune fait ensuite l'objet d'une deuxième lecture au Parlement européen. Le Parlement a alors trois mois pour réagir.

S'il approuve la position commune ou s'il ne s'est pas prononcé dans les 3 mois, l'acte est arrêté conformément à la position commune ;

S'il rejette l'ensemble de la position commune (ce qui n'est possible qu'à la majorité absolue des membres du Parlement), la procédure est close ;

Si le Parlement apporte des amendements à la position commune, dans un premier temps, le Conseil peut approuver la position commune telle que modifiée par le Parlement, mais il doit, dans ce cas, adopter tous les amendements proposés par le Parlement.

Si le Conseil rejette certains amendements ou si la majorité requise pour leur adoption n'est pas atteinte, le président du Conseil doit, dans un délai de 6 semaines, convoquer, en accord avec le président du Parlement, le comité de conciliation. Ce comité réunit 15 représentants du Conseil et autant du Parlement. L'objet de la procédure de conciliation est d'aboutir à un compromis solide qui obtiendra la majorité requise tant au Conseil qu'au Parlement.

c) Troisième lecture

Si le comité de conciliation approuve un projet commun, le Parlement et le Conseil disposent chacun de 6 semaines pour arrêter l'acte en troisième lecture. La majorité qualifiée du Conseil suffit (sauf si le traité prévoit l'unanimité pour ce type d'acte) tandis que le Parlement se prononce à la majorité absolue des voix exprimées. L'acte concerné est alors réputé adopté par le Parlement et le Conseil.

Lorsque la procédure de conciliation échoue, l'acte proposé est non adopté et la procédure est close.

Villes Moyennes Environnement



42, boulevard Raspail, 75007 Paris
Tél : 01 45 44 99 61 ■ Fax : 01 45 44 24 50
Email : fmvm@villemoyennes.asso.fr
<http://www.villemoyennes.asso.fr>