



RESEAU INTERNATIONAL DES ORGANISMES DE BASSIN
INTERNATIONAL NETWORK OF BASIN ORGANIZATIONS
RED INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE CUENCA

UNE NOUVELLE ETAPE VERS UNE POLITIQUE INTEGREE DE L'EAU EN EUROPE

Application de la Directive-Cadre 2000-2015

*Exposé de M. Jean-François DONZIER
Secrétaire Technique Permanent
du Réseau International des Organismes de Bassin
Directeur Général de l'Office International de l'Eau*



Office International
de l'Eau

SECRETARIAT TECHNIQUE PERMANENT
Office International de l'Eau
21, rue de Madrid - 75008 PARIS (FRANCE)
Fax (33) 1 40 08 01 45 - E.mail : riob2@wanadoo.fr

www.riob.org

POURQUOI UN NOUVEAU CADRE POUR LA POLITIQUE EUROPEENNE DE L'EAU ?

La politique de lutte contre la pollution de l'eau est la plus ancienne des politiques environnementales européennes.

Depuis 1975, elle a donné naissance à plus de 30 directives ou décisions dans les domaines de la pollution de l'eau douce et de l'eau de mer.

La politique européenne en la matière se caractérise par une double logique :

- D'un côté, une approche systématique de lutte contre le déversement de substances dangereuses ou polluantes dans l'environnement aquatique.
- De l'autre, une approche plus ciblée, définissant des normes de qualité sur des zones spécifiques ou pour des usages particuliers.

Conséquence : les objectifs, les normes et les valeurs-guides variaient d'un milieu et d'un usage à l'autre, rendant **l'édifice réglementaire européen complexe, peu lisible et, de ce fait, peu mobilisateur.**

Jusqu'à la fin des années « 90 », la politique de lutte contre la pollution de l'eau s'est donc caractérisée par un foisonnement de textes sectoriels et une absence de vision d'ensemble.

Face à cette situation et à l'importance des engagements financiers engendrés par les deux directives de 1991 (*Eaux Résiduaires Urbaines et Nitrates*), les responsables nationaux ont souhaité une réflexion commune sur l'harmonisation des directives.

Elle a abouti à la Directive du 23 octobre 2000, qui entend proposer à la politique communautaire de l'eau et aux Etats-membres « un cadre législatif transparent, efficace et cohérent ».

Dans le même temps, l'Union Européenne va passer de ses 15 Etats-membres actuels à 25 Etats-membres en 2004, et peut-être 28 plus tard, avec l'adhésion des Pays d'Europe de l'Est et de la Méditerranée.

La Directive-Cadre européenne va permettre de fixer un objectif commun aux politiques de l'eau des Etats membres et de capitaliser sur leurs expériences.

IL FAUT AGIR SUR LE LONG TERME :

La Directive-Cadre part du même constat que les lois françaises sur l'eau de 1964 et 1992 ;

« L'eau n'est pas un bien marchand comme les autres, mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel ».

Elle réorganise en conséquence la politique européenne de l'eau avec pour objectif **la protection à long terme de l'environnement aquatique et des ressources en eau**. La réalisation de cet objectif doit notamment permettre d'assurer l'approvisionnement de la population en eau potable et de répondre aux besoins économiques.

De là, des enjeux à la fois simples et très ambitieux :

- mettre un terme à la détérioration des ressources en eau,
- réduire les rejets de substances,
- et atteindre un « bon état » des eaux et des milieux aquatiques.

UNE METHODE ET DES PRINCIPES D'ACTION COMMUNS

Le préambule de la Directive propose aux Etats-membres plusieurs principes clés :

- la nécessité d'une politique intégrée dans le domaine de l'eau ;
- les principes de précaution et d'action préventive, ainsi que le principe de correction par priorité à la source des atteintes à l'environnement ;
- le principe du pollueur-payeur et le principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, « y compris les coûts pour l'environnement et les ressources » ;
- des prises de décisions « à un niveau aussi proche que possible des lieux d'utilisation ou de dégradation de l'eau » ;
- une approche par bassin hydrographique ;
- une « approche combinée visant la réduction de la pollution à la source par la fixation de valeurs limites d'émission et de normes de qualité environnementale » ;
- la participation du public comme condition du succès.

La Directive propose une démarche globale, avec un calendrier précis, des méthodes et une construction progressive des outils.

Elle prolonge la logique de planification (plan de gestion) par une politique de programmation (programme de mesures) à l'échelle du grand bassin versant et constitue, à ce titre, **un véritable outil de pilotage de la politique de l'eau**.

Par contre, la Directive ne concerne pas l'organisation des services collectifs en charge de la distribution d'eau et de l'assainissement. Elle ne modifie en rien leurs pratiques comptables ni les exigences de service aux usagers.

UNE ECHELLE PERTINENTE : LE BASSIN HYDROGRAPHIQUE

La Directive-Cadre prévoit un système similaire à celui existant depuis plusieurs décennies en France ou en Espagne, avec la mise en place, à l'échelle des grands bassins, des **districts hydrographiques**. Pour chacun d'entre eux, des « plans de gestion », définissant les objectifs à atteindre, et des « programmes de mesures », définissant les actions nécessaires, doivent être élaborés d'ici 2009 au plus tard.

La Directive confirme la gestion par bassin au niveau international. Les démarches de coopération internationale (commissions du Rhin, de l'Escaut, de la Meuse ou du Lac Léman ...) seront confortées.

L'Europe est le continent où il y a le plus de bassins transfrontaliers partagés entre au moins deux pays ou plus.

LE RENFORCEMENT DES COMITES DE BASSIN ET LA CONSULTATION DU PUBLIC

Les comités de bassin, dans les Pays où ils existent et au sein desquels sont représentés les collectivités locales, les usagers, le secteur associatif et les services de l'Etat, sont confirmés dans leur rôle. En leur confiant l'information et la consultation du public, la Directive contribuera à une meilleure lisibilité de leur action par les citoyens.

En effet, la directive stipule clairement que les acteurs de l'eau doivent participer activement à toutes les étapes de l'élaboration du plan de gestion.

Les documents de référence seront accessibles au public, qui sera consulté durant l'élaboration du plan de gestion.

QUELLES SONT LES AUTRES NOUVEAUTES INTRODUITES PAR LA DIRECTIVE ?

La nouvelle Directive comporte des innovations substantielles :

- ◆ **La Directive-Cadre fixe un objectif de « bon état » des milieux aquatiques à l'horizon 2015 ;**
Il sera apprécié en particulier sur des critères écologiques et correspond à une qualité des milieux aquatiques permettant la plus large panoplie d'usages : eau potable, usages économiques, loisirs, etc ... Les rejets de certaines substances classées comme dangereuses ou dangereuses prioritaires doivent être respectivement réduits ou supprimés d'ici 20 ans.
- ◆ **La Directive concerne tous les milieux :** cours d'eau, lacs, eaux souterraines, littoral, etc ... **Elle affirme le principe d'unicité de la ressource en eau** (milieux souterrains, superficiels et littoraux sont interdépendants) et en tire comme conséquence que tous les milieux doivent répondre à des objectifs de bon état.
- ◆ Pragmatique, **la Directive institue des possibilités de dérogations.** Celles-ci devront être justifiées :
 - ▶ **par des raisons d'ordre économique** (notion de coût disproportionné) ;
 - ▶ **par des raisons techniques** (délai de construction des ouvrages par exemple) ;
 - ▶ **en raison de conditions naturelles** (temps de migration des polluants par exemple) ou d'usages existants que l'on ne peut remettre en cause et qui ont un impact tel que l'objectif de « bon

état » ne pourra être techniquement atteint (notion de milieux fortement modifiés).

◆ **La Directive consacre la place des milieux naturels dans la politique européenne de l'eau et préserve le futur.**

Elle introduit des **obligations de résultats, de méthode et de calendrier** et impose de rendre compte périodiquement de l'action, des résultats obtenus, ainsi que des retards constatés ou des échecs prévisibles pour pouvoir définir, le plus rapidement possible, les actions correctrices éventuelles.

□ **UNE APPROCHE AUSSI SOCIO-ECONOMIQUE :**

La directive demande, en premier lieu, d'identifier les usages de l'eau (usages de loisirs, prélèvements pour l'alimentation en eau potable, pour l'irrigation, l'industrie ...) et d'évaluer l'importance économique de ces usages.

Après cette première étape, l'impact prévisible, à l'horizon 2015, des décisions déjà prises dans le domaine de la gestion de l'eau (travaux liés à la Directive *Eaux Résiduaires Urbaines*, limitation des apports azotés en application de la Directive *Nitrates* ...) devra être examiné. Un examen qui devra également prendre en compte la croissance prévisible des populations et des activités.

Ainsi, la politique de l'eau n'est plus uniquement « réparatrice », en retard chronique, mais au contraire **une politique intégrée et partie prenante des autres politiques sectorielles d'aménagement du territoire.**

□ **TRANSPARENCE DES COÛTS ET PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR**

C'est le troisième apport de la Directive, qui demande de rendre compte de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, en examinant trois questions au niveau du grand bassin hydrographique :

1. les prix actuels couvrent-ils le coût du service, c'est-à-dire les coûts d'exploitation, mais également les coûts de renouvellement ?
2. l'application du principe pollueur-payeur permet-elle de mettre à la charge des pollueurs des coûts équivalents aux coûts des dommages environnementaux qu'ils provoquent ?
3. quelle est la répartition des charges entre les différents secteurs économiques (ménages, industrie, agriculture ...) ?

La Directive a une exigence de transparence (qui paye quoi et pour quoi ?), mais n'impose pas de procéder au recouvrement complet des coûts. Pour des motifs sociaux, économiques ou environnementaux, des subventions ou des mécanismes de solidarité et de transferts financiers peuvent perdurer. **Ils doivent être évalués et publiés dans le plan de gestion et soumis aux observations du public.** Incitative, la Directive fait de la tarification un outil pour l'action et contribue à la réalisation des objectifs environnementaux. Elle associe ? au nécessaire financement des équipements et des services d'eau ? une stratégie de maîtrise de la demande par une incitation aux économies d'eau ou à la dépollution à la source.

UNE METHODE DE TRAVAIL PARTICIPATIVE

La condition d'une véritable transparence est la participation effective du public, via les consultations prévues tout au long du processus. Une participation qui ne se décrète pas, mais se construit par une information préalable sur la gestion de l'eau (rôle et responsabilité de chacun) et les enjeux. Ce qui suppose l'implication des relais locaux : collectivités locales, associations d'usagers et de protection de l'environnement.

Les modalités d'information, de consultation, de recueil et de traitement des observations du public seront guidées par un souci de transparence sur les coûts, les objectifs assignés et les dérogations accordées, l'évaluation et la publication des résultats.

Des consultations du grand public sont exigées aux différentes étapes du processus :

- en 2006 sur la définition du programme de travail,
- en 2007 sur l'identification des questions importantes se posant dans le bassin,
- en 2008 sur le plan de gestion.

UN REFERENTIEL EUROPEEN POUR LA QUALITE

Aujourd'hui, les systèmes d'évaluation de la qualité des eaux et la formulation des objectifs à atteindre varient considérablement d'un pays à l'autre au sein de l'Union Européenne.

En construisant un référentiel commun pour l'évaluation de la qualité des eaux, la Directive permettra de réaliser de véritables évaluations des situations et des stratégies des Etats membres. Là aussi, elle est un gage de transparence.

Pour construire ce référentiel, la Directive demande en premier lieu d'identifier des « masses d'eau », c'est-à-dire des espaces aquatiques homogènes (rivière de plaine, torrent de montagne, estuaire, lac, nappe alluviale, système karstique, côte sableuse ...). Des indicateurs de qualité et des valeurs de référence du « bon état » pourront alors être définis pour chaque type de « masse d'eau » rendant possible par exemple la comparaison de la qualité des eaux d'un cours d'eau de montagne des Alpes en France, en Autriche et en Italie.

La construction de ce référentiel européen doit s'échelonner de 2003 à 2006. Ce n'est que début 2007 que les références caractérisant le « bon état » seront publiées au plan européen pour les eaux de surface. Des délais justifiés par la nécessité d'intégrer, dans la construction de ce référentiel, les paramètres de qualité écologique des milieux.

Des procédures d'inter-étalonnage sont également prévues pour caler les données fournies par les Etats-membres.

Pour les eaux souterraines, une Directive d'application de la Directive-Cadre (appelée « Directive fille ») précisera les limites de concentration en polluants à respecter pour le « bon état ».

❑ LES GRANDES ETAPES DE LA DIRECTIVE

La Directive fixe un calendrier précis sur son application :

- **2003 : lois de transposition** de la Directive dans les droits nationaux
- **Décembre 2004** : définition de l'**état des lieux** des bassins
- **Décembre 2006** : mise en place de réseaux de surveillance de la qualité des eaux
- **Décembre 2009** :
 - définition des objectifs et justification des dérogations (plan de gestion des bassins)
 - définition des premiers programmes d'actions
- **Décembre 2015** :
Point sur l'atteinte des objectifs
+ nouvelle mise à jour des plans de gestion de bassin
+ deuxième programme d'actions
- **Décembre 2021** :
Point sur l'atteinte des objectifs
+ nouvelle mise à jour des plans de gestion
+ troisième programme d'actions
(*et ainsi de suite tous les six ans*)

Nous devons nous engager dès aujourd'hui pour réussir la **première étape du processus : l'état des lieux, à établir pour fin 2004.**

Pour ce faire, en France par exemple, les comités de bassin auront à déployer, au plus près du terrain, la concertation avec les différents acteurs de l'eau : collectivités locales, usagers, associations de consommateurs et de protection de la nature ... Ils pourront élargir cette consultation en associant des universitaires ou des personnalités qualifiées aux travaux de ses commissions spécialisées. En application de la Directive, ces derniers devront ensuite soumettre à l'avis du public la liste des principales questions identifiées à l'issue de l'état des lieux, ainsi que le programme prévisionnel de travail pour la mise à jour du plan de gestion.

A l'issue de ce travail de diagnostic, le comité de bassin aura à identifier en concertation avec les acteurs de l'eau et en liaison avec les services administratifs, les objectifs à prescrire pour 2015, au vu de leur évaluation technique et économique.

Compte tenu de la responsabilité du Gouvernement vis-à-vis de la Commission européenne dans la bonne mise en œuvre de la Directive, son représentant le préfet coordonnateur de bassin par exemple en France, devra veiller à la conformité de la démarche au regard des prescriptions de la Directive.

Il établira, en liaison avec le Comité de bassin, le programme d'actions réglementaires.

De son côté, le programme d'intervention de l'Agence de l'Eau arrêtera les incitations financières spécifiques, aides ou modulation des redevances qui permettront de faciliter la mise en œuvre des mesures réglementaires et concourir à la réalisation des objectifs du plan de gestion. Programme d'actions réglementaires et programmes d'interventions des Agences de l'Eau agiront ainsi en synergie, pour une meilleure efficacité de la politique de l'eau définie en concertation au sein de chaque comité de bassin.

Le comité de bassin aura à suivre la mise en œuvre du plan de gestion et du programme d'actions.

Cette information devra notamment porter sur l'état de réalisation du programme de mesures, les difficultés ou les retards constatés ainsi que les résultats obtenus.

□ CONCLUSIONS

Si la Directive-Cadre confirme les principes de gestion intégrée et de planification par bassin versant, institués notamment par les lois françaises sur l'eau de 1964 et de 1992, elle insuffle, d'abord et avant tout, une nouvelle ambition pour la politique de l'eau en fixant des objectifs écologiques, une méthode de travail et des délais à respecter.

Les objectifs sont ambitieux mais réalistes au regard d'une dépense publique dont le rythme doit rester acceptable.

La recherche des compromis nécessaires tenant compte des contraintes économiques passe par la plus large concertation, et par un dialogue entre les élus locaux, les socio-professionnels et les mouvements associatifs, mais aussi avec le grand public qui sera consulté lors des grandes étapes du processus.

C'est aux comités de bassin que la Directive confie donc le soin d'élaborer, en concertation avec les acteurs de l'eau, les objectifs à atteindre d'ici 2015.

Ceux-ci auront donc un rôle stratégique à jouer !