



La directive cadre européenne sur l'eau

Une nouvelle ambition pour la politique de l'eau



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

DIRECTIONS RÉGIONALES DE L'ENVIRONNEMENT
AGENCES DE L'EAU

Si la directive cadre confirme les principes de gestion intégrée et de planification par bassin versant institués 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 socioprofessionnels 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 le projet de loi portant transposition de la directive confie donc le soin d'élaborer, en concertation avec les acteurs de l'eau, les objectifs à atteindre d'ici 2015 : il nous faut intégrer dans une prochaine révision des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux les exigences de la directive en termes de méthodes et de calendrier.

Au cours des trente-cinq dernières années, ces comités de bassin ont su développer la participation des acteurs de l'eau à la définition des objectifs et des moyens de la politique de l'eau. Cette expérience sera précieuse pour mettre en œuvre la directive cadre.



Ces travaux seront éclairés par le débat public relatif aux enjeux de notre politique nationale de l'eau, y compris l'impact de la directive cadre, dont j'ai souhaité l'organisation en 2003 dans les comités de bassin et dans leurs commissions géographiques.

Roselyne Bachelot-Narquin
Ministre de l'Écologie
et du Développement Durable

Sommaire

Pourquoi un cadre européen pour la politique de l'eau ?	5
La directive cadre remet-elle en cause notre politique de l'eau ?	8
Quelles sont les nouveautés introduites par la directive ?	14
Qui fait quoi dans le nouveau dispositif ?	20

Photo : AESN



Pourquoi un cadre européen pour la politique de l'eau ?

Jusqu'à ce jour, la politique de lutte contre la pollution de l'eau s'est caractérisée par un foisonnement de textes sectoriels et une absence de vision d'ensemble. La directive cadre européenne va permettre de fixer un objectif commun aux politiques de l'eau des États membres et de capitaliser sur leurs expériences.

Construire un cadre cohérent et efficace

La politique de lutte contre la pollution de l'eau est la plus ancienne des politiques environnementales. 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 varient d'un milieu et d'un usage à l'autre, rendant **l'édifice réglementaire européen complexe, peu lisible et, de ce fait, peu mobilisateur.**

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 des politiques de l'eau 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 États membres **"un cadre législatif transparent, efficace et cohérent"**.



Photo: AEA/C



La protection à long terme de l'environnement aquatique et des ressources en eau.

Agir sur le long terme

La directive cadre part du même constat que la loi française sur l'eau de 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 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.

Définir une méthode et des principes d'action communs

Le préambule de la directive propose aux États 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**.



La directive cadre remet-elle en cause notre politique de l'eau ?

Loin de remettre en cause notre politique de l'eau, la directive cadre confirme et renforce les principes de gestion de l'eau en France. Mais elle va plus loin, en introduisant trois principes qui en font un instrument d'une politique de développement durable dans le domaine de l'eau : la participation du public, la prise en compte des considérations socio-économiques et les résultats environnementaux.

Extension du "modèle" de gestion par bassin

En France, les lois de 1964 et de 1992 ont consacré le principe de gestion par bassin, qui permet d'intervenir à une échelle naturelle différente des circonscriptions administratives classiques : **les grands bassins hydrographiques**.

Une organisation comprenant le préfet coordonnateur de bassin, le comité de bassin, l'agence de l'eau et la DIREN de bassin a été mise en place pour assurer leur gestion. Parallèlement, la loi de 1992 a créé des documents de planification pour ces grands bassins hydrographiques et leurs sous-bassins : les **SDAGE** et les **SAGE** (cf. encadré). Quant aux outils de programmation que sont les contrats de rivière, ils existent depuis le début des années 1980.



SDAGE, SAGE et directive cadre

L'élaboration des premiers SAGE (*Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux*) a été engagée après 1996, date d'approbation des SDAGE (*Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux*). Ils définissent, chacun à leur niveau, des objectifs environnementaux.

À ce jour, une dizaine de SAGE sont adoptés et près de cinquante autres sont en cours d'élaboration (cf. www.sitesage.org pour plus d'informations). Dans l'attente de leur révision, les SDAGE actuels continueront de fournir le cadre de référence juridique pour la définition des actes de police de l'eau et pour l'élaboration des SAGE. Ces derniers et les contrats de rivière constitueront toujours le niveau pertinent pour, respectivement, définir et mettre en œuvre la politique de l'eau à l'échelle d'un sous-bassin versant.

Si le SDAGE doit définir de manière harmonisée les objectifs de qualité et de quantité des eaux superficielles et des eaux souterraines, il laisse et continuera de laisser une large marge d'initiative au plan local.

Les dispositions spécifiques à un sous-bassin pour la gestion des milieux aquatiques, la protection contre les risques liés aux inondations, leur prévention, l'amélioration de la sécurité de la ressource en eau potable pourront être définies ou précisées, au plan local, par des Schémas d'aménagement et de gestion des eaux.

La mise à jour des objectifs environnementaux au niveau du grand bassin hydrographique, à engager en application de la directive, devra s'appuyer sur les travaux conduits par les commissions locales de l'eau. La commission locale de l'eau devra être force de propositions pour la définition des projets d'objectifs environnementaux. Le comité de bassin a la responsabilité de conduire la concertation, de mettre en cohérence les propositions et d'en réaliser la synthèse.

Les districts hydrographiques français



Ministère de l'Écologie, janvier 2003

La directive cadre prévoit un système similaire avec la mise en place, à l'échelle des grands bassins, des **districts hydrographiques** (cf. carte). 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.

Le SDAGE devient l'instrument français de la mise en œuvre de la politique communautaire dans le domaine de l'eau. Le projet de loi de transposition de la directive renforce le positionnement des SDAGE, au regard des outils de planification des politiques d'aménagement du territoire.

L'expérience française : un véritable atout

La France peut s'appuyer sur son expérience pour mettre en œuvre la directive cadre. Les comités de bassin

La directive ne concerne pas l'organisation des services 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.



Photo: AESN

ont été chargés d'engager les travaux de mise en œuvre de la directive cadre, qui aboutiront à la mise à jour des SDAGE à partir de 2005.

La connaissance et l'expérience développées dans le cadre des démarches de SAGE et de contrats de rivière, notamment dans la participation des acteurs locaux de l'eau, sont incontestablement des atouts. Elles faciliteront une mise en œuvre pragmatique et concrète de la directive cadre. Loin d'être remises en cause, les structures locales de gestion à l'échelle du bassin versant mises en place depuis ces dernières années en France se trouveront, au contraire, renforcées.



Photo: AERM/P. Goëghebeur



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

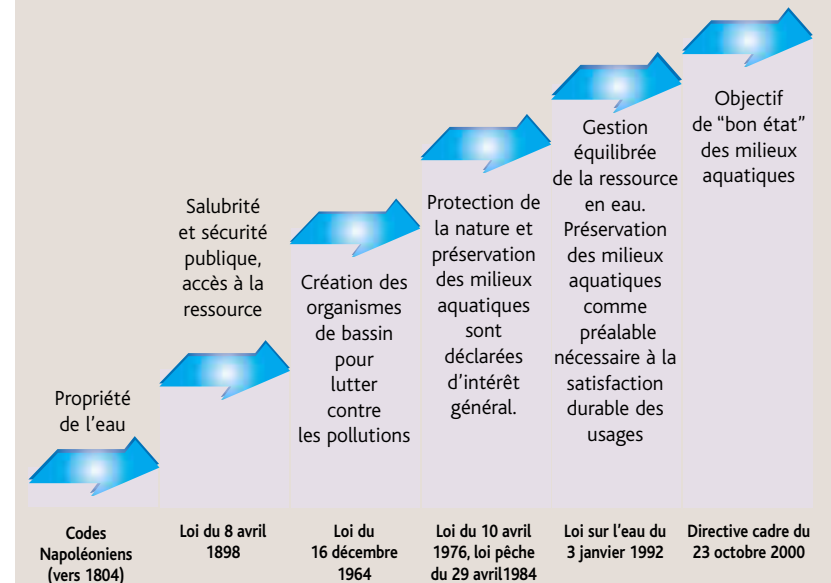
Confirmation du rôle des acteurs de l'eau et consultation du public

Les comités de bassin, au sein desquels sont représentés les collectivités locales, les usagers, le secteur associatif et les services de l'État, sont confirmés dans leur rôle. Ils sont incités à s'appuyer, plus encore que

pour l'élaboration et le suivi des SDAGE, sur leurs commissions géographiques et sur les commissions locales de l'eau.

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. **Elle élargit ainsi au grand public la consultation prévue par la loi sur l'eau de 1992 pour l'élaboration des SDAGE.**

Historiquement, la prise en compte des milieux aquatiques comme objectif à part entière de l'intervention du législateur est relativement récente.



Quelles sont les nouveautés introduites par la directive ?

Si la directive s'inscrit dans la continuité des principes qui gouvernent la gestion de l'eau en France depuis un certain nombre d'années, elle n'en comporte pas moins des innovations substantielles. La principale d'entre elles consiste à rendre nécessaire l'établissement d'objectifs de résultats pour tous les milieux.

Objectif 2015 : vers le "bon état" des milieux aquatiques

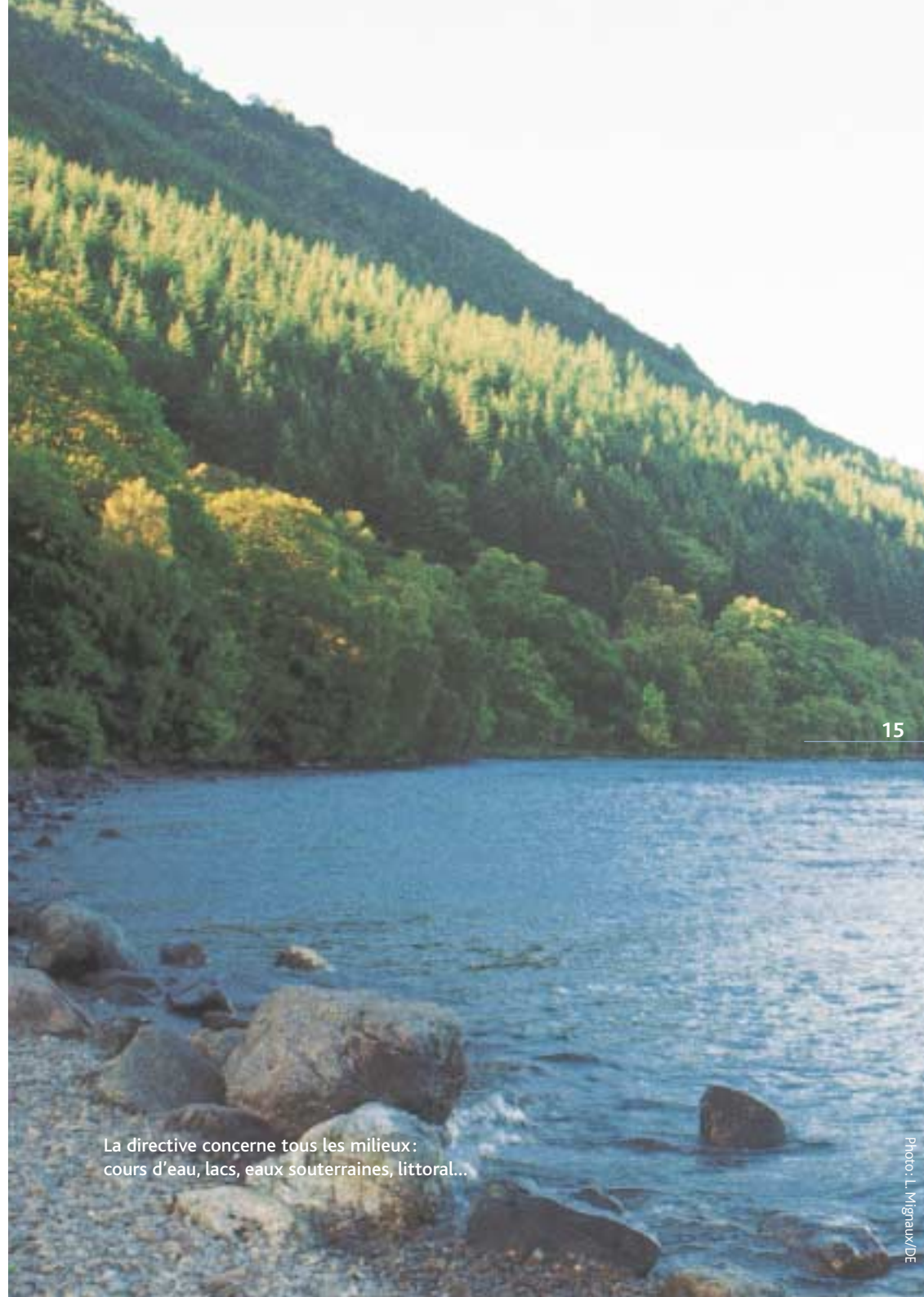
La directive cadre fixe un objectif de "bon état" des milieux aquatiques à l'horizon 2015. Il sera apprécié en particulier sur des critères écologiques et correspond à une qualité des milieux aquatiques permettant *la plus large panoplie d'usages* : eau potable, usages économiques, loisirs, etc. Les rejets de certaines substances classées comme *dangereuses* ou *dangereuses prioritaires* doivent être respectivement réduits ou supprimés d'ici 20 ans.

Jusqu'à présent, les objectifs de qualité (autres que des normes d'usages comme les normes d'eau potable par exemple) fixés en France ne concernaient que les cours d'eau. La directive concerne tous les milieux : cours d'eau, lacs, eaux souterraines, littoral, etc. Elle

s'inscrit, là encore, dans le prolongement de la loi sur l'eau de 1992, qui avait affirmé 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 concerne tous les milieux :
cours d'eau, lacs, eaux souterraines, littoral...

Ce faisant, **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. Cela afin de pouvoir définir, le plus rapidement possible, les actions correctrices éventuelles.

Aménagement du territoire et considérations socio-économiques

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. Les SDAGE actuels devront être élargis dans leur contenu en intégrant de façon plus approfondie l'approche économique et l'aménagement du territoire.

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 application du 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:

- les prix actuels couvrent-ils le coût du service, c'est-à-dire les coûts d'exploitation, mais également les coûts de renouvellement ?
- 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 ?
- 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 transferts

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.

La directive cadre n'exclut pas des solidarités larges permettant de remédier plus rapidement aux difficultés constatées, dans l'intérêt de tous les usagers, mais elle exige la transparence.



Photo : AESN

Évaluer l'impact économique des usages de l'eau.



Photo : AEAG



Photo : AEAG



Des consultations sont prévues tout au long du processus.

Une méthode 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.

La démarche concertée entre comité de bassin et acteurs locaux, déjà mise en œuvre pour la préparation du SDAGE, devra donc être renforcée. 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.

Par ailleurs, 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 et en 2008 sur le plan de gestion.

Un référentiel européen pour la qualité

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 États 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, 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 (fleuve de plaine, rivière de montagne, estuaire...), rendant possible la comparaison de la qualité des eaux d'un cours d'eau 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 États membres.

D'ici là, il conviendra donc d'adopter des définitions provisoires du "bon état", au vu des premiers travaux, afin d'engager la définition des plans de gestion. 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".



Qui fait quoi dans le nouveau dispositif ?

La directive cadre prévoit une intervention des acteurs de l'eau à toutes les étapes du processus, de l'état des lieux au suivi de la mise en œuvre du dispositif. Elle renforce le rôle prééminent de concertation et d'orientation du comité de bassin pour la définition et la mise en œuvre de la politique de l'eau.

La transposition en droit interne

Les articles de la loi sur l'eau de 1992 relatifs à l'élaboration des SDAGE doivent être complétés afin d'assurer la conformité des procédures avec les dispositions de la législation européenne. La loi de transposition intégrera les exigences de la directive cadre en termes de calendrier, de méthodes d'élaboration et d'objectifs. Un décret en précisera les dispositions. Si la directive cadre nous impose de réviser les SDAGE, ceux-ci continueront, comme par le passé, à couvrir un domaine beaucoup plus large que la directive : prévention des risques d'inondations, amélioration de la sécurité d'alimentation en eau potable...

L'état des lieux

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

Il constitue la première pierre du chantier de mise à jour du SDAGE. Sans attendre la transposition en droit interne et afin de respecter cette première échéance, le ministère en charge de l'environnement a précisé, par circulaire, le contenu des travaux à réaliser dès 2002-2003, assurant ainsi la coordination générale des travaux au plan national.

Agences de l'eau, DIREN de bassin et services de l'État dans les départements et les régions apporteront leur appui aux comités de bassin pour la réalisation pratique de cet état des lieux.

Pour ce faire, le comité de bassin aura 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... Il pourra élargir cette consultation en associant des universitaires ou des personnalités qualifiées aux travaux de ses

Les grandes étapes de la directive

- **2003 :**
loi de transposition de la directive dans le droit national
- **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 (mise à jour du SDAGE)
 - définition du premier programme d'actions
- **Décembre 2015 :**
point sur l'atteinte des objectifs + nouvelle mise à jour du SDAGE + deuxième programme d'actions
- **Décembre 2021 :**
point sur l'atteinte des objectifs + nouvelle mise à jour du SDAGE + troisième programme d'actions (et ainsi de suite tous les six ans)





Pour plus d'informations
sur l'environnement

Site Internet
du Ministère de l'Écologie
et du Développement Durable
www.environnement.gouv.fr

Photo : L. Mignaux/DE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
DIRECTION DE L'EAU

20 avenue de Ségur - 75302 Paris 07 SP

Création graphique : idéuspresse

commissions spécialisées. En application de la directive, ce dernier devra 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 SDAGE.

La mise à jour du SDAGE

À 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 de l'État, les objectifs à prescrire pour 2015, au vu de leur évaluation technique et économique. Compte tenu de la responsabilité de l'État vis-à-vis de la Commission européenne dans la bonne mise en œuvre de la directive, le préfet coordonnateur de bassin 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 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 SDAGE. Programme d'actions réglementaires et pro-

grammes 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 suivi de la mise en œuvre

Le comité de bassin aura à suivre la mise en œuvre du SDAGE et du programme d'actions, le tableau de bord actuel du SDAGE étant adapté afin d'y intégrer les méthodes et les produits de la directive. 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.

La directive cadre renforce ainsi le rôle du comité de bassin dans la mise en œuvre et le suivi de la politique de l'eau au niveau du grand bassin hydrographique. En lui confiant l'information et la consultation du public, la transposition de la directive en droit français contribuera à une meilleure lisibilité de son rôle par les citoyens.

