

LA DIRECTIVE CADRE EUROPEENNE SUR L'EAU

RENCONTRE DU 28 JUIN 2004
ALBA IULA

JUIN 2004



Sommaire

Préambule

I Un cadre unique pour la gestion de toute la législation sur l'eau

II Les objectifs principaux de la directive cadre

II.1 Des objectifs un calendrier

II.2 Une gestion par districts hydrographiques

II.3 Un élargissement du contenu des SDAGE

II.4 Une participation des citoyens

II.5 Une tarification incitative de l'eau

II.6 Réduction ou suppression de certains rejets

III Les perspectives pour l'Europe

PREAMBULE

Adoptée le 23 Octobre 2000 et publiée au Journal Officiel des Communautés Européennes le 22 Décembre 2000 (date d'entrée en vigueur), la Directive-Cadre sur l'Eau (DCE) entend impulser une réelle politique européenne de l'eau, en posant le cadre d'une gestion et d'une protection des eaux par district hydrographique.

La Directive-cadre devait être transposée dans le droit de chaque Etat-membre avant le 22 décembre 2003. Cette transposition nécessitant une loi, mais aussi des décrets, celle-ci devait impérativement être votée par le Parlement avant la fin du 1er semestre 2003.

La DCE innove à plus d'un titre. Avant tout, elle fixe un cadre européen pour la politique de l'eau, en instituant une approche globale autour d'objectifs environnementaux, avec une obligation de résultats, et en intégrant des politiques sectorielles (Participation des citoyens, Economie,)

La directive cadre est l'instrument d'une politique de développement durable dans le domaine de l'eau.

I Un cadre unique pour la gestion de toute la législation sur l'eau

L'union Européenne a adopté, en septembre 2000, une directive cadre pour la gestion de l'eau. Elle vise, sous quinze ans, un objectif général de « bon état » des différents types de milieux aquatiques sur tout le territoire européen.

Après vingt années de développement de la législation européenne initiée dans les années soixante dix, il apparut nécessaire d'une refonte fondamentale de la politique communautaire de l'eau, même si des instruments législatifs tels que la directive sur l'eau potable et la directive sur les eaux urbaines résiduaires peuvent être considérés comme des réussites pour la politique communautaire de l'eau, il est apparu des niveaux bien différents d'expériences technique et de gestion entre chaque pays membre entraînant des problèmes considérables de mise en œuvre et d'harmonisation.

La directive « *instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau* » découle de ce constat, veut chapeauter et harmoniser les directives déjà édictées en la matière :

- Directive eau potable
- Directive eaux de baignade
- Directive Eaux urbaines et résiduaires,
- Directive boues d'épuration,
- Directives nitrates,
- Directive pesticides,
- Directive habitats,

qu'elle a d'ailleurs vocation à remplacer à terme en large partie, et intégrer les préoccupations croissantes du citoyen et acteurs concernés par l'eau.

Le texte définit un cadre général pour la protection et l'amélioration de tous les milieux aquatiques continentaux européens.

II Les objectifs principaux de la directive cadre

II.1 Des objectifs un calendrier

*...Les Etats membres protègent, améliorent et restaurent toutes les masses d'eau de surface [...] afin de parvenir à un bon état des eaux de surface au plus tard quinze ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive... »
(Art. 4.a de la DCE)*

*« ... Les Etats membres protègent, améliorent et restaurent toutes les masses d'eau souterraines [...] afin d'obtenir un bon état des masses d'eau souterraines [...] au plus tard quinze ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive... »
(Art. 4.b de la DCE)*

La directive cadre poursuit un objectif majeur : que soit atteint un niveau de « bon état » des différents milieux aquatiques. Elle conforte ainsi la tradition française de raisonnement par objectifs de qualité, mais est porteuse de plusieurs changements, elle s'applique en effet à tous les milieux (cours d'eau, lacs , eaux souterraines, eaux côtières) et prend en compte toutes les composantes de la « qualité » (aspects chimiques, biologiques, hydrologiques, physiques , ...).

La DCE fixe un calendrier précis aux Etats Membres afin de d'obtenir les objectifs qu'elle leur assigne. En voici les grandes étapes, auxquelles ont été ajoutées les étapes nationales (France) de mise en œuvre de la DCE :

- 2004 :** Etat des lieux (permet l'identification des problèmes principaux et la liste des masses d'eau susceptibles de ne pas atteindre le bon état en 2015)
- 2005 :** Début de la démarche de révision des SDAGEs
- 2006 :** Mise en place d'un programme de surveillance de l'état des eaux
- Déc 2006 :** Date limite pour la consultation du public sur le calendrier d'élaboration du plan de gestion (Art. 14 de la DCE)
- Déc 2007 :** Date limite pour la consultation du public sur les problèmes principaux (Art. 14)
- Déc 2008 :** Date limite pour la consultation du public sur le projet de plan de gestion (Art. 14)
- 2009 :** Publication d'un premier plan de gestion
Publication de programme de mesures
Adoption des SDAGEs révisés qui dès lors, font office de plans de gestion
- 2015 :** Point sur l'atteinte des objectifs, assorti si besoin d'un second plan de gestion ainsi que de nouveaux programmes de mesures
- Déc 2021 :** Date limite pour le premier report de réalisation de l'objectif
- Déc. 2027 :** Dernière échéance pour la réalisation des objectifs

2015 constitue une date limite théorique. Dans les faits, des dérogations sont possibles, mais ne peuvent être obtenues que sur argumentation motivée. Deux reports de six ans sont prévus par la DCE, pour permettre d'atteindre l'objectif de bon état des eaux (Art. 4.4 de la DCE).

Parallèlement, cette démarche doit intégrer de nouvelles obligations :

- Obligation de transparence et de participation des différents acteurs. Ainsi, le grand public devra être consulté avant l'approbation des différents programmes de travail, de mesures, et plans de gestion ;
- Intégration des aspects économiques et des politiques d'aménagement du territoire : l'analyse économique doit constituer un outil d'aide à la décision lors du choix des actions à retenir dans le programme de mesures. [L'analyse économique](#) permettra en outre de justifier les éventuelles dérogations demandées (reports de délais, définition d'objectifs moins stricts...).

II.2 Une gestion par districts hydrographiques

« ...Les Etats membres recensent les bassins hydrographiques qui se trouvent sur leur territoire national et, aux fins de la présente directive, les rattachent à des districts hydrographiques... »

« ...Les Etats membres veillent à ce qu'un bassin hydrographique s'étendant sur le territoire de plus d'un état membre soit intégré à un district hydrographique international. A la demande des états membres concernés, la commission fait le nécessaire pour faciliter la création du district hydrographique international... »

« ...Lorsqu'un district hydrographique s'étend au-delà du territoire de la Communauté, les Etats membres concernés cherchent à établir la coordination appropriée avec le pays tiers concernés, afin de réaliser les objectifs de la présente directive sur l'ensemble du district hydrographique ... »

(Art. 3.1, 3.3 et 3.5 de la DCE)

La directive reprend le principe d'une gestion par bassin. Les bassins hydrographiques naturels sont identifiés puis regroupés en districts (éventuellement internationaux), qui constituent la base de la planification et de la gestion.

Dans chaque district hydrographique sont désignées des « autorités compétentes ». Eu égard aux attributions qui leur sont dévolues, il est vraisemblable que le Préfet coordonnateur de bassin en France jouera un rôle central (mise en œuvre coordonnée de mesures réglementaires, notamment), et que les instances de bassin (Comité de bassin, Agence de l'Eau en France) continueront d'être des acteurs essentiels.

Exemple de découpage par bassin versant

- Au niveau d'un état membre

La France

Le territoire français est découpé en 6 bassins hydrographiques

1-Adour-Garonne

90, rue du Férétra
31078 TOULOUSE CEDEX
Tél : 05.61.36.37.38 - Fax : 05.61.36.37.28

**2-Artois Picardie**

200, rue Marceline- B.P. 818
59508 DOUAI CEDEX
Tél : 03.27.99.90.00 - Fax : 03.27.99.90.15

**3 -Loire-Bretagne**

Avenue de Buffon - B.P. 6339
45063 ORLEANS CEDEX 2
Tél : 02.38.51.73.73 - Fax : 02.38.51.74.74

**4-Rhin-Meuse**

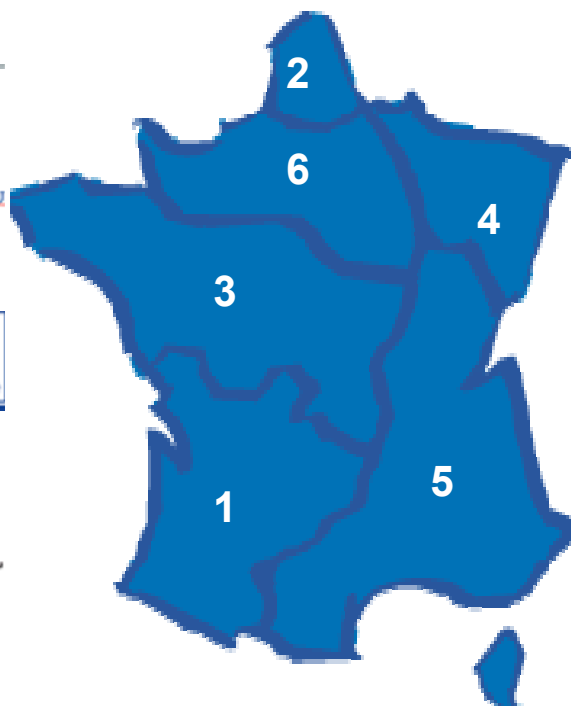
B.P. 30019 - Route de Lessy
57161 MOULINS LES METZ CEDEX
Tél : 03.87.34.47.00 - Fax : 03.87.60.49.85

**5 -Rhône-Méditerranée-Corse**

2 et 4 allée de Lodz
69363 LYON CEDEX 7
Tél : 04.72.71.26.00 - Fax : 04.72.71.26.01

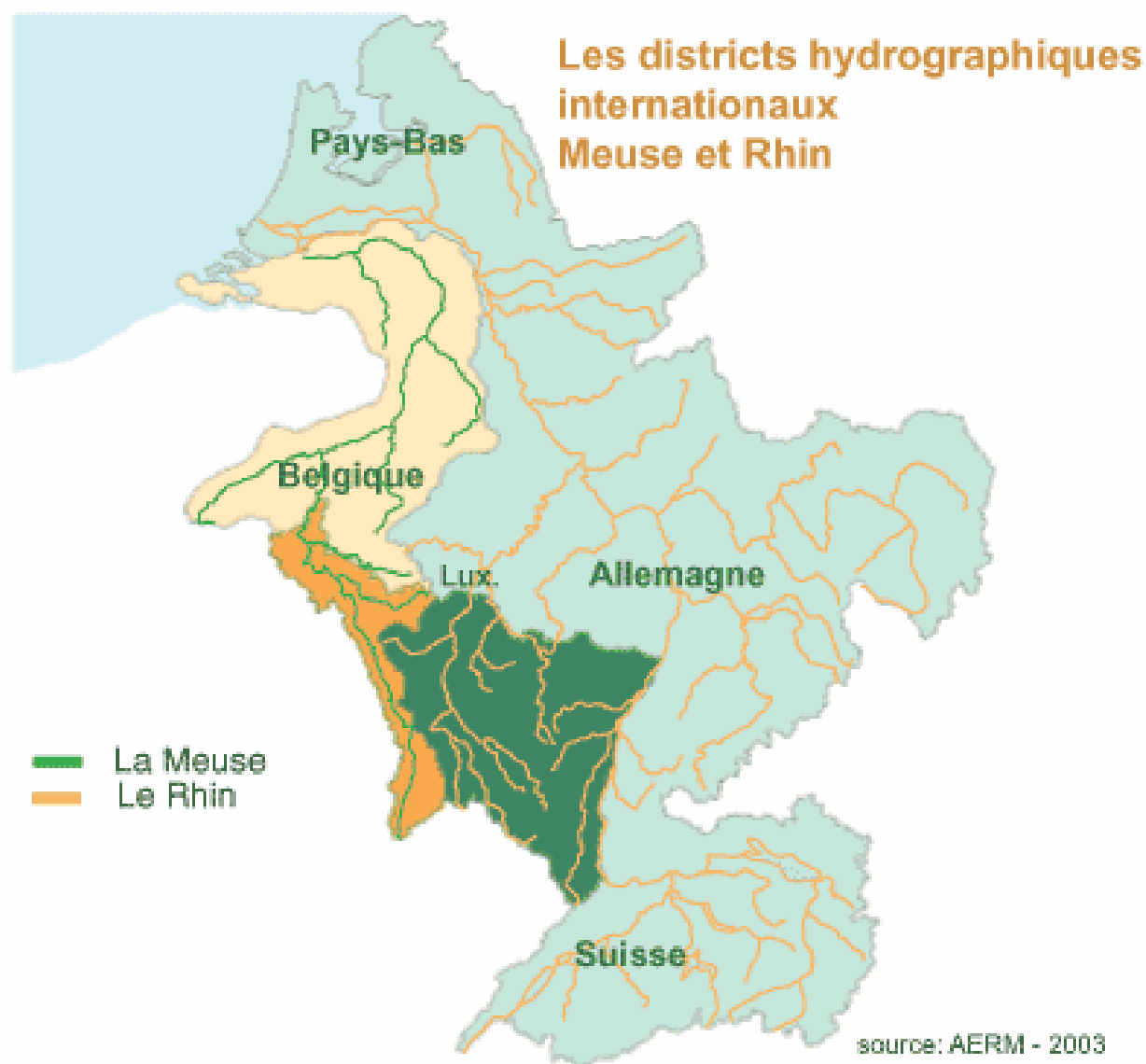
**6 -Seine-Normandie**

51, rue Salvador Allende
92027 NANTERRE CEDEX
Tél : 01.41.20.16.00 - Fax : 01.41.20.16.09



 Agences de l'Eau

- Entre états membres



Le bassin hydrographique Rhin-Meuse présente un profil particulier, sur le plan national, puisqu'il appartient à deux districts hydrographiques internationaux : celui du **Rhin**, et celui de la **Meuse**. Dans les deux cas, un **plan de gestion commun** aux Etats concernés doit être élaboré. Les instances internationales existantes (par exemple, pour le district Rhin, la CIPR (Commission Internationale de Protection du Rhin) et la CIPMS (Commission Internationale de Protection Moselle-Sarre) feront ici office d'instances de coordination. Un processus qui s'appuie sur la longue expérience de travail en commun de ces structures préexistantes, et qui facilite la coopération et les échanges sur les différentes méthodes de travail nationales.

- Entre états membres et pays tiers



Le bassin versant du Danube couvre 18 pays pour une superficie de 817 000 km², la mise en place d'un plan de gestion en commun devra concerner l'ensemble des états, programme ambitieux mais nécessaire.

II.3 Un élargissement du contenu des SDAGE

Le SDAGE, instrument de mise en œuvre de la DCE

La mise en œuvre de la Directive-Cadre sur l'Eau, en France, ne marque pas une rupture en matière de politique de l'eau, bien au contraire : les fondements de la loi sur l'eau du 3 Janvier 1992 se trouvent confirmés, en matière notamment de gestion par bassin (le modèle français se trouve ici étendu au niveau européen), de la place du milieu naturel comme élément central de la politique de l'eau, de principe de gestion équilibrée des ressources en eau, et de principe de pollueur/payeur - récupération des coûts.

En confirmant ce modèle de gestion par bassin, tout en l'étendant au niveau européen, la DCE exige la mise en place de systèmes de planification similaires à ceux des SDAGE et des SAGEs.

Né de la loi française sur l'eau de 1992, le SDAGE a l'avantage de l'antériorité et couvre des domaines plus larges que ceux prescrits par la DCE. Il fixe en effet pour chaque bassin hydrographique métropolitain les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau dans l'intérêt général.

La directive prévoit un système similaire : des "districts hydrographiques" doivent être mis en place à l'échelle des grands bassins. Sur chacun de ces districts doivent être élaborés d'ici 2009 des "plans de gestion" définissant les objectifs à atteindre et des "programmes de mesures", définissant les actions nécessaires, dont la mise en œuvre sera coordonnée par des "autorités compétentes".

Les SDAGE couvrent les thèmes de la DCE et donc des "plans de gestion". Ils concernent tous deux les mêmes entités géographiques et impliquent chacun un processus de concertation et de consultation spécifique. C'est donc tout logiquement que la transposition en droit français de la directive passe par l'intégration dans la loi sur l'eau de 1992 des prescriptions de la directive cadre. Le SDAGE devient **l'instrument français de la mise en œuvre de la politique communautaire dans le domaine de l'eau**. Il passe ainsi d'un statut de document d'orientation à celui d'un document de programmation.

La révision du SDAGE devrait être **engagée dès 2005**, une fois l'état des lieux réalisé.

II.4 Une participation des citoyens

« Les Etats membres encouragent la participation active de toutes les parties concernées à la mise en œuvre de la présente directive, notamment à la production, à la révision et à la mise à jour des plans de gestion de district hydrographique.

Les Etats membres veillent à ce que, pour chaque district hydrographique, soient publiés et soumis aux observations du public,

*y compris des utilisateurs : un calendrier et un programme de travail [...], une synthèse provisoire des questions importantes [...], un projet de plan de gestion de district hydrographique... »
(Art. 14 de la DCE)*

La DCE introduit la notion de public, telle qu'est définie par la convention d'Aarhus. Signée à Aarhus, au Danemark, le 25 juin 1998 dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe (CEE) de l'Organisation des Nations Unies, cette convention porte sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Elle a pour objet de mettre en oeuvre le dixième principe de la déclaration de Rio de Janeiro sur l'environnement et le développement (juin 1992) : selon celui-ci, les décisions dans le domaine de l'environnement doivent être prises avec un maximum de transparence. Ce qui implique une politique d'information, de consultation, de concertation et de contrôle, et le développement d'une "démocratie participative", en parallèle aux mécanismes classiques de la démocratie représentative.

En France, l'Assemblée Nationale a adopté en Février 2002 le projet de loi ratifiant cette convention.

Dans ce contexte, la procédure de consultation envisagée pour les plans de gestion des districts hydrographiques va très au-delà des consultations précédemment menées, notamment lors de l'élaboration du SDAGE. Le maître-mot est ici la transparence : **Cette transparence ne pourra être véritablement assurée que par la participation effective du public.**

Formellement, la DCE demande de procéder à trois consultations du public :

- la première avant fin 2006 au plus tard sur le calendrier des travaux d'élaboration du [plan de gestion](#) ;
- la seconde avant fin 2007 sur l'identification des problèmes principaux ;
- la troisième avant fin 2008 sur le projet de plan de gestion.

Néanmoins, chaque Etat membre pourra adapter ce calendrier. Ainsi, la France prévoit la consultation des Conseils Régionaux et Conseils Généraux en 2004 et pourrait lancer les consultations du public en 2005.

Indépendamment de ce calendrier, la directive demande de permettre l'accès au public des études utilisées pour l'élaboration des documents soumis à consultation : « ...il est nécessaire de mettre à [la] disposition [du public] des informations appropriées sur les mesures envisagées et de faire rapport sur l'état d'avancement de la mise en oeuvre de ces mesures, afin qu'ils puissent intervenir avant l'adoption des décisions finales concernant les mesures nécessaires » (Considérant n°46 du préambule de la Directive).

D'ores et déjà, le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable organisera courant 2003 des groupes de discussions auprès des citoyens, en lien avec l'Institut Français de l'Environnement (IFEN). Une quinzaine de groupes vont être ainsi organisés, et répartis entre les six bassins hydrographiques français. Les agences de l'eau et les DIREN de bassin soutiendront sur leur territoire la tenue de ces groupes de discussion, qui ont pour objet de cerner les préoccupations et attentes du grand public sur la thématique de l'eau. Les informations recueillies devraient permettre d'organiser la participation du public.

Une note de cadrage au niveau national, relative aux procédures d'information et de consultation du public dans le cadre de la gestion de l'eau par bassin versant, est en cours d'élaboration.

II.5 Une tarification incitative de l'eau

« L'utilisation d'instruments économiques par les Etats membres peut s'avérer appropriée dans le cadre d'un programme de mesures.

*Il convient que 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 associés aux dégradations ou aux incidences négatives sur le milieu aquatique soit pris en compte conformément, en particulier, au principe du pollueur payeur »
(Considérant n°38 du préambule de la DCE)*

De toutes les nouveautés introduites par la DCE, l'analyse économique n'est pas la moindre. Désormais, celle-ci constituera une aide à la décision, lorsqu'il faudra faire des choix. Ce qui, dans le domaine de l'environnement, constitue un précédent.

En premier lieu, la directive demande d'identifier les usages de l'eau : usages de loisirs, prélèvements pour l'alimentation en eau potable, pour l'irrigation, l'industrie, etc. Au delà de cette localisation des prélèvements et les rejets, la directive demande de caractériser l'importance économique de ces usages : quelles sont les activités économiques liées , peut-on les évaluer sur le plan économique, en terme de chiffres d'affaire, d'emplois...

Au delà de cette description de la situation actuelle, la directive demande d'examiner les impacts prévisibles 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, ...) mais également de la croissance prévisible des populations et des activités conformément aux prévisions faites pour l'aménagement du territoire. A ce titre, la directive se veut un **outil intégrateur** des différentes politiques sectorielles pour mieux définir et maîtriser les investissements dans le domaine de l'eau. Ainsi, la politique de l'eau n'est plus uniquement une politique "réparatrice", mais au contraire une politique intégrée et partie prenante des autres politiques sectorielles, dont les exigences peuvent conduire à remettre en cause des éléments de ces politiques sectorielles, notamment en raison des coûts de réparation engendrés.

La directive demande en effet d'analyser les coûts des actions nécessaires afin d'optimiser les programmes de travaux. Elle admet que des objectifs ambitieux puissent être différés de plusieurs années compte tenu de leurs impacts financiers (notion de coûts disproportionnés), mais à condition que toutes les justifications soient soumises au débat public.

II.6 Réduction ou suppression de certains rejets

La directive prévoit la réduction - ou la suppression - de certains rejets toxiques ou dangereux. Une première liste de ces substances étant encore en cours d'établissement, les enjeux sont encore difficiles à évaluer.

III Les perspectives pour l'Europe

Ce texte constitue une avancée majeure dans la protection de l'environnement, un changement d'échelle dans la politique européenne de l'eau, pour la première fois en effet, l'union ne se contente pas de contraindre l'activité économique à respecter l'environnement malgré la liberté de la concurrence ; elle fait de la reconquête de la qualité des milieux aquatiques de toute l'Europe un objectif en soi.