



Note sur l'eau 5

L'économie dans la politique relative à l'eau: la valeur des eaux européennes

La directive-cadre sur l'eau instaure des principes et des méthodes économiques applicables à la gestion des eaux européennes. En effet, pour la première fois, la législation européenne sur l'eau intègre explicitement l'économie dans les mesures qu'elle prescrit. Pour beaucoup d'États membres, le recours à l'économie dans la directive a représenté une nouvelle approche de la gestion de l'eau.

La directive-cadre sur l'eau introduit deux concepts économiques essentiels. Tout d'abord, elle prévoit que les consommateurs d'eau (industries, agriculteurs et ménages) supportent le coût des services liés à l'utilisation de l'eau dont ils bénéficient. Ensuite, la directive encourage les États membres à recourir à une analyse économique pour évaluer leurs ressources hydrauliques (caractérisation) et pour estimer la rentabilité, les coûts et les avantages des différentes solutions possibles lors de la prise de décisions.

Entretien nécessaire: accumulation de graisses et d'huiles dans un égout britannique



Récupération des coûts

L'une des principales innovations de la directive est qu'elle préconise la facturation des services liés à l'utilisation de l'eau (approvisionnement en eau potable, irrigation pour l'agriculture, réservoirs pour l'hydroélectricité et infrastructures de traitement des eaux usées) à des tarifs qui reflètent les coûts de fourniture des services rendus.

Selon la directive, la récupération des coûts se rapporte à plusieurs éléments. Les prix que les consommateurs paient pour l'eau doivent couvrir les frais d'exploitation et d'entretien liés à son approvisionnement et à son traitement, ainsi que les investissements en infrastructures. La directive va plus loin et requiert que le prix payé par les consommateurs compense aussi les coûts environnementaux et le coût des ressources. Il s'agit d'une étape clé vers la mise en œuvre du principe selon lequel les pollueurs et les consommateurs doivent payer pour les ressources naturelles utilisées et les dommages générés.

Les coûts environnementaux comprennent les dégâts causés aux écosystèmes, comme la pollution qui nuit aux poissons et à faune sauvage des cours d'eau. Le prélèvement d'eau pour la consommation humaine a des répercussions diverses, comme la diminution du niveau des cours d'eau et des lacs, ce qui peut fragiliser les écosystèmes. Ces coûts n'apparaissent peut-être pas dans les bilans financiers, mais ils sont bel et bien quantifiables (voir l'encadré sur les outils économiques).

Lorsqu'une ressource hydraulique est partiellement ou totalement épuisée et que la quantité d'eau disponible est moindre pour d'autres utilisateurs, le coût de cette ressource augmente. La récupération de tels coûts de ressources est d'autant plus importante dans les bassins fluviaux où l'eau se fait rare (voir l'encadré sur la raréfaction de l'eau).

La directive-cadre sur l'eau instaure un cadre juridique visant à protéger et à rétablir la propreté de l'eau dans toute l'Europe et à garantir son utilisation durable (son titre officiel est *directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau*).

Cette directive établit une approche novatrice de la gestion de l'eau basée sur les bassins hydrographiques, qui sont les unités géographiques et hydrologiques naturelles, et fixe des délais spécifiques aux États membres en matière de protection des écosystèmes aquatiques. Elle s'applique aux eaux intérieures de surface, aux eaux de transition, aux eaux côtières et aux eaux souterraines, et définit des principes novateurs pour la gestion de l'eau, y compris la participation des citoyens dans la planification et les approches économiques.

L'article 9 de la directive préconise la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau. L'article 5 requiert une analyse économique de cette utilisation et l'annexe III énumère les éléments que les États membres doivent inclure dans cette analyse. En 2000, la Commission européenne a publié une communication sur la tarification et la gestion durable des ressources en eau, qui définit les actions à entreprendre pour mettre en œuvre l'article 9 de la directive.

Pour mettre en œuvre ces principes de manière optimale, les États membres doivent prendre en considération toutes les activités faisant appel aux ressources hydrauliques. La récupération des coûts liés à certaines activités seulement ne garantit pas la consommation durable de l'eau. Les réseaux collectifs de distribution d'eau, les usines et les fermes individuelles qui pompent des eaux souterraines interviennent pour une part notable dans ces coûts.

La directive dispose aussi que la tarification de l'eau doit encourager une utilisation efficace des ressources hydrauliques. Si les consommateurs paient le coût réel de l'eau qu'ils utilisent, ils en gaspilleront certainement moins. Cela accroît l'efficacité économique et réduit la charge financière pesant sur les pouvoirs publics, tout en améliorant l'environnement.

Les États membres commencent à intégrer cette approche. Au Royaume-Uni, de nombreux foyers ne disposent pas de compteur d'eau et le paiement de la consommation d'eau n'est pas proportionnel au volume utilisé. Une stratégie gouvernementale de 2008 pour l'Angleterre prévoit une augmentation du nombre de compteurs afin de promouvoir une consommation plus efficace. Ces mesures visent à garantir la disponibilité d'une quantité d'eau suffisante en vue de la croissance de la population et du changement climatique. En France, les asperseurs doivent être équipés de compteurs lorsqu'ils dépassent les seuils d'extraction. Entre 2000 et 2003, la part d'asperseurs dûment équipés est passée de 54 à 71 %, soit 85 % de la surface irriguée. Le Portugal a augmenté le prix de l'eau pour les consommateurs agricoles et industriels afin de lutter contre sa raréfaction.



Premières étapes

Comme l'indiquent ces exemples, la récupération des coûts incombe aux États membres, lesquels peuvent procéder à cet égard avec une certaine souplesse, en fonction des conditions nationales.

Dans tous les États membres, la mise en place de mécanismes de récupération des coûts commence par une bonne analyse économique des utilisations effectives de l'eau ainsi que des pressions et impacts sur chaque bassin hydrographique. Les rapports de 2005 soumis par les États membres sur les caractéristiques de leurs bassins hydrographiques ont révélé que nombre d'entre eux n'avaient pas fourni d'informations économiques complètes, en particulier en ce qui concerne les coûts des ressources et les coûts environnementaux des services liés à l'utilisation de l'eau. Les résultats montrent que dans beaucoup d'États membres, les ménages supportent une grande partie des coûts nécessaires à leur approvisionnement en eau.

La plupart des États membres ont encore beaucoup à faire pour mettre en place des politiques de tarification de l'eau d'ici à la date cible de 2010.

Outils d'analyse économique

Les États membres peuvent recourir à plusieurs méthodes et outils économiques pour la mise en œuvre de la directive. Citons notamment les outils-clés suivants:

Estimation des coûts et des bénéfices. Une analyse économique repose sur l'estimation des coûts et des bénéfices. Beaucoup peuvent être calculés facilement, par exemple, les coûts d'entretien des systèmes de distribution d'eau existants et les coûts d'investissement de nouveaux systèmes de distribution ou de traitement des eaux usées. Une analyse économique complète doit aussi estimer les bénéfices directs tels que les réductions du coût de traitement de l'eau potable en aval lorsque moins de pollution se déverse dans un cours d'eau. Il convient également de tenir compte des bénéfices indirects résultant d'une plus grande propreté des eaux côtières, qui favorise le tourisme.

D'autres bénéfices liés à la propreté de l'eau sont plus difficiles à mesurer. Les pêcheurs amateurs trouveront un avantage si une rivière retrouve un état plus favorable et contient davantage de poissons. Les habitants locaux apprécieront des rivières non polluées et des écosystèmes sains. Dans toute l'UE, de nombreux citoyens se réjouiront de la meilleure santé du Danube, du Rhin et d'autres grands fleuves européens. *Des méthodes d'évaluation* permettent d'estimer de tels bénéfices et les coûts correspondants en matière de problèmes liés à l'eau. Parmi ces méthodes, citons les enquêtes sur la «disposition à payer» pour l'environnement. Certains États membres ont pris des mesures pour introduire ces méthodes dans leur analyse économique afin de faciliter les décisions en matière de gestion de l'eau.

Une analyse coût-efficacité examine les coûts des différentes options possibles pour atteindre un objectif spécifique, ce qui permet de choisir la solution la moins onéreuse.

Une analyse coût-bénéfice compare les coûts et les bénéfices globaux d'une initiative. Elle peut être utile pour la prise de décisions dans le cadre de la directive, notamment pour le test du coût «disproportionné» décrit dans un encadré séparé.

Vous trouverez plus d'informations sur ces méthodes dans le document d'orientation n° 1 concernant l'économie et l'environnement pour la directive-cadre sur l'eau. Une étude de 2007 intitulée «*Costs and benefits relating to the implementation of the Water Framework Directive, with special focus on agriculture*» (*Coûts et bénéfices relatifs à la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau, en particulier pour l'agriculture*) fait état de l'expérience des États membres en matière d'estimation des coûts et bénéfices totaux de mise en œuvre de la directive.



Proportionner les coûts et les bénéfices

L'objectif général de la directive-cadre sur l'eau est de parvenir au «bon état» de toutes les masses d'eau en 2015. Sous certaines conditions, les États membres peuvent prolonger ce délai pour des masses d'eau particulières si la réalisation des objectifs d'ici à 2015 devait être «d'un coût disproportionné». Les États membres peuvent aussi choisir de fixer des objectifs moins rigoureux pour une masse d'eau si parvenir à son «bon état» est «exagérément coûteux» ou techniquement irréalisable. Les dérogations doivent respecter des critères stricts, y compris le test du «coût disproportionné».

La directive utilise ce test pour d'autres décisions de gestion de l'eau, notamment pour la désignation de masses d'eau artificielles ou fortement modifiées (voir *Note sur l'eau n° 4* à ce sujet).

L'évaluation «coût disproportionné» implique une comparaison des coûts et bénéfices en termes qualitatifs et quantitatifs. Il est communément admis que pour réussir le test, les coûts doivent dépasser les bénéfices d'une marge significative.

La disposition à payer pour des eaux de baignade et des plages propres est souvent forte



Politiques de tarification dans la lutte contre la raréfaction de l'eau et la sécheresse

La raréfaction de l'eau et les sécheresses constituent une préoccupation croissante dans toute l'Europe.

Si les régions méditerranéennes connaissent généralement les problèmes les plus graves, ces derniers se font sentir à travers toute l'Europe. En 2005, une sécheresse importante a sévi jusqu'au Danemark.

La raréfaction de l'eau (situation où la demande dépasse le niveau de consommation viable) touche plus de 10 % de la population de l'UE et presque 20 % de son territoire. Les sécheresses, quant à elles, sont plutôt des déclins temporaires des ressources hydrauliques dus à de faibles précipitations. Leur nombre a augmenté au cours des 30 dernières années; en 2003, elles ont affecté plus de 100 millions de personnes dans toute l'Europe.

On s'attend à ce que le changement climatique amplifie ces deux phénomènes dans les années à venir.

En 2007, la Commission européenne a appelé à une action commune pour relever le défi de la raréfaction de l'eau et des sécheresses dans l'Union européenne. Elle a souligné que l'inefficacité des politiques de tarification de l'eau contribuait à la mauvaise gestion des ressources hydrauliques dans de nombreuses régions.

Dans ses recommandations, la Commission a mis en évidence la nécessité d'une mise en œuvre complète de la directive-cadre sur l'eau et de meilleures politiques de tarification intégrant le principe du «consommateur-payeur», ce qui encouragera la consommation rationnelle de l'eau et mettra fin aux gaspillages.

La nécessité d'une analyse rigoureuse

En vertu de la directive, l'analyse économique sous-tend aussi le travail des États membres en vue de l'établissement des plans de gestion de bassins pour leurs cours d'eau. Ces plans de gestion (prévus pour 2009) joueront un rôle crucial pour garantir la bonne qualité des eaux européennes d'ici à 2015.

Pour leurs plans de bassins hydrographiques, les États membres devront estimer les coûts de mise en place des différentes mesures possibles. Ces estimations leur serviront à déterminer la série de mesures la plus rentable pour améliorer la santé de leurs masses d'eau, de sorte que celles-ci atteignent au moins un «bon état». Toutes les masses d'eau devront y parvenir en ce qui concerne les niveaux de pollution chimique. Pour les eaux de surface, il conviendra de garantir la santé de leurs écosystèmes, tandis que pour les eaux souterraines, la viabilité des ressources sera le point essentiel (pour plus d'informations sur ces objectifs, reportez-vous aux *notes sur l'eau n° 2 et 3*, respectivement sur les eaux de surface et les eaux souterraines).

Les États membres disposent d'un large éventail de moyens pour parvenir à ces objectifs. Ils peuvent lancer de nouveaux projets d'investissement, appliquer de nouvelles réglementations, mettre en place des instruments économiques et négocier des accords avec les pollueurs. Certaines options peuvent entraîner des investissements coûteux. Une analyse économique évaluant le rapport coût-efficacité des différentes mesures sera essentielle pour s'assurer que les fonds sont dépensés de manière judicieuse. Les coûts globaux de mise en œuvre de la directive peuvent être considérablement réduits si les États membres tiennent pleinement compte de cette approche.

Les États membres auront la possibilité de retarder ou de réduire l'objectif de 2015 pour autant qu'ils puissent justifier, au moyen de critères stricts, que son application à une masse d'eau spécifique occasionnerait des coûts disproportionnés. Cette possibilité est décrite en détail dans l'encadré de la page 3.

Les États membres devront formuler des prévisions de l'offre et de la demande d'eau à long terme, sur la base de la population future et des scénarios économiques de chaque bassin hydrographique. Ces scénarios seront essentiels pour mettre en évidence les changements de pression prévus du fait de la croissance démographique ou des changements dans la production agricole, ainsi que les impacts probables du changement climatique sur la future situation hydrologique.

Dans leur rapport de 2005, seuls quelques États membres ont présenté des scénarios détaillés pour l'avenir. Par exemple, les Pays-Bas ont établi des prévisions de croissance démographique et de développement des grands secteurs agricoles et industriels jusqu'en 2015 pour plusieurs districts hydrographiques, y compris le delta du Rhin, qui englobe de grandes villes comme Amsterdam.

Pour en savoir plus sur la directive-cadre sur l'eau et sur les eaux européennes, rendez-vous sur le site internet du Système Européen d'Information sur l'Eau (WISE selon l'acronyme anglais) à l'adresse suivante: water.europa.eu. Les pages Web de la Commission européenne relatives à la protection de l'eau, liées à WISE, fournissent de plus amples informations: voir http://ec.europa.eu/environment/water/index_en.htm. Les pages de la Commission proposent des liens vers les sites Web des États membres et des documents d'orientation. Le document d'orientation n° 1 décrit l'utilisation de l'économie dans la directive.



La valeur des eaux européennes

La directive spécifie certains éléments d'analyse économique. Pour garantir l'utilité de cette dernière, les États membres doivent y intégrer les analyses scientifiques et techniques requises. Les résultats d'une analyse économique doivent être présentés clairement pour permettre une discussion publique et assurer que tous les impacts pertinents sur un bassin hydrographique sont pris en compte.

La directive-cadre sur l'eau introduit des méthodes économiques pour améliorer la qualité de l'eau tout en se concentrant sur la valeur plus générale et souvent intangible de l'eau. Comme l'indique son préambule, «l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel».



Note sur l'eau n° 7

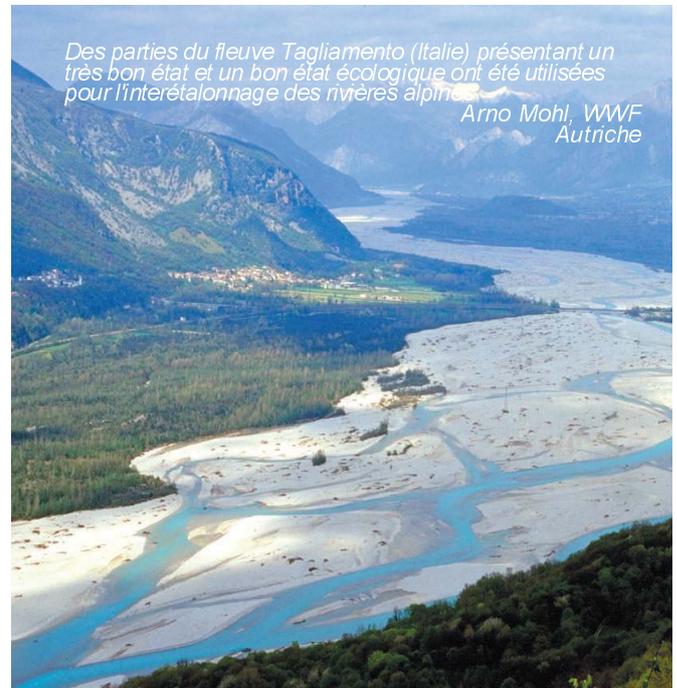
Interétalonnage: une échelle commune applicable aux eaux européennes

L'approche innovante en matière de gestion de l'eau de la directive-cadre sur l'eau inclut l'exigence de veiller à la santé des écosystèmes aquatiques. Cela s'inscrit dans l'objectif d'atteindre un «bon état écologique» de toutes les eaux de surface d'ici 2015. L'exercice d'interétalonnage permettra d'obtenir un barème commun pour toute l'Europe afin de mesurer les progrès accomplis en la matière.

La santé des écosystèmes est un nouvel objectif de la politique européenne dans le domaine de l'eau. La réglementation précédente insistait sur l'élimination de la pollution chimique. La directive-cadre sur l'eau considère la pollution par rapport à son objectif de «bon état chimique», mais va au-delà en reconnaissant que l'eau doit également être à la base d'écosystèmes sains.

Si les États membres peuvent se prévaloir d'une longue expérience en matière de surveillance de l'état chimique de leurs eaux, la mesure du «bon état écologique» soulève de nouveaux défis. Étant donné la grande diversité d'écosystèmes qui existe en Europe, il est impensable de recourir à une seule méthode pour évaluer l'ensemble des masses d'eau. Par conséquent, la directive établit une définition commune du bon état écologique à laquelle les États membres sont tenus de se référer dans le cadre de l'élaboration de leur propre méthode nationale d'évaluation.

Pour veiller à ce que les méthodes nationales d'évaluation visant à mesurer le bon état écologique fournissent des résultats comparables et soient conformes à la directive, un exercice d'interétalonnage entre les États membres s'avère nécessaire, avec l'aide de la Commission européenne.



Des parties du fleuve Tagliamento (Italie) présentant un très bon état et un bon état écologique ont été utilisées pour l'interétalonnage des rivières alpines.

*Arno Mohl, WWF
Autriche*

Le point de départ

La directive définit les exigences élémentaires pour mesurer la santé des écosystèmes d'eaux de surface. Elle identifie ainsi quatre «éléments de qualité» communs à utiliser dans la détermination de l'état écologique: phytoplancton; autre flore aquatique; faune benthique invertébrée; et ichtyofaune.

La directive spécifie par ailleurs cinq classes allant de «très bon» à «mauvais» pour définir la qualité des eaux de surface (voir illustration page suivante).

La **directive-cadre sur l'eau** établit un cadre juridique visant à protéger et restaurer la salubrité de l'eau dans l'ensemble de l'Europe et à en assurer une utilisation écologiquement viable à long terme (sa dénomination officielle est *directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau*).

La directive instaure une approche innovante pour la gestion de l'eau basée sur les bassins hydrographiques, les unités géographiques et hydrologiques naturelles, et prévoit des délais précis pour que les États membres réalisent des objectifs environnementaux ambitieux concernant les écosystèmes aquatiques. Elle s'applique aux eaux intérieures de surface, aux eaux de transition, aux eaux côtières et aux eaux souterraines. Elle établit des principes innovants en matière de gestion de l'eau, comme la participation du public aux activités de planification, ainsi que des approches économiques, comme la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau.

L'annexe V de la directive répertorie les éléments de qualité à mesurer pour déterminer l'état écologique. Elle définit également une classification en cinq points des masses d'eau de surface, et préconise d'œuvrer conjointement en matière d'interétalonnage.

CRITERES ECOLOGIQUES



Critères établis par Peter Pollard, Ecosse EPA

Un travail conjoint

L'exercice d'interétalonnage s'est déroulé entre 2003 et 2007 et a mobilisé des centaines d'experts dans toute l'Europe. C'est le Centre commun de recherche de la Commission européenne d'Ispra en Italie qui a coordonné ce travail technique.

Les experts ont tout d'abord identifié, puis étudié près de 1500 sites (cours d'eau, lacs, eaux côtières et eaux de transition) en Europe. Ces masses d'eau ont donné lieu au premier réseau de sites d'interétalonnage en 2005. Ce réseau a par la suite été étendu et l'exercice d'interétalonnage a exploité des données concernant plusieurs milliers de sites et de masses d'eau d'Europe.

Les espèces de poissons, d'invertébrés et de plantes des rivières baltiques diffèrent des espèces présentes dans les rivières alpines, lesquelles diffèrent à leur tour de celles peuplant les rivières méditerranéennes. La diversité des écosystèmes aquatiques en Europe est telle que les experts ont établi 14 groupes d'interétalonnage géographiques (GIG) distincts. À titre d'exemple, les experts d'Italie, de France, d'Allemagne, d'Autriche et de Slovénie collaborent au sein du GIG chargé des lacs alpins.

Les eaux diffèrent également dans le cadre de chaque groupe d'interétalonnage. Les experts du groupe «Alpin» ont identifié deux groupes de lacs alpins présentant des caractéristiques écologiques distinctes, le type de basse altitude et le type de haute altitude.

Pour en savoir plus sur la directive-cadre sur l'eau et sur les eaux de l'Europe, il convient de se reporter au site du système d'information sur l'eau pour l'Europe (**Water Information System for Europe - WISE**) à l'adresse <http://water.europa.eu>. Les pages web de la Commission européenne sur la protection de l'eau, liées à WISE, contiennent des informations complémentaires: voir http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/index_en.html. Une importante somme d'informations techniques sur l'interétalonnage est disponible à partir du système d'informations CIRCA du Centre commun de recherche de la Commission européenne: http://circa.europa.eu/Public/irc/jrc/jrc_eewai/library.

Onze pays participent au groupe d'interétalonnage des eaux côtières et de transition de l'Atlantique du Nord-Est, en charge de la comparaison des écosystèmes de sept types d'eau différents, allant des littoraux peu profonds aux fjords nordiques profonds.

L'objet de l'interétalonnage n'est pas d'établir des systèmes communs d'évaluation. Chaque État membre choisit ses propres méthodes conformément aux dispositions de la directive. L'interétalonnage permet de veiller à ce que les différents systèmes nationaux génèrent des résultats comparables.

L'exercice vise à définir les limites supérieure et inférieure du bon état écologique. La frontière entre «bon» et «moyen» est particulièrement importante, car elle détermine si une masse d'eau est ou non conforme à l'objectif 2015 de la directive en ce qui concerne son état écologique.

Résultats d'un exercice inédit

L'interétalonnage au titre de la directive-cadre sur l'eau est un exercice scientifique et technique particulièrement complexe. Cet exercice se distingue par son ampleur et ses ambitions et il n'existe aucun précédent comparable en matière d'évaluation de la santé des écosystèmes en Europe ou ailleurs. Nombre d'experts doutaient de la faisabilité d'un tel exercice considérant le délai imparti et le volume limité d'informations initialement disponibles.

Les groupes d'experts en interétalonnage ont communiqué leurs résultats en juin 2007, lesquels ont été publiés en octobre 2008 dans une décision de la Commission. Les années de travail intensif ont permis de franchir un pas important dans la protection des écosystèmes aquatiques européens. Mais il reste encore beaucoup à faire. Les États membres sont convenus de poursuivre l'exercice afin de combler les lacunes des travaux réalisés jusqu'à ce jour. Les travaux actuels portent sur l'interétalonnage des méthodes applicables aux eaux de transition telles que les estuaires: ceux-ci sont en effet le point de rencontre des eaux douces et des eaux côtières, et présentent des écosystèmes particulièrement complexes.

Les États membres utiliseront les résultats des travaux d'interétalonnage pour préparer et mettre en œuvre leurs plans de gestion des bassins hydrographiques. Ces plans permettront d'identifier les eaux qui ne répondent pas aux objectifs environnementaux établis par la directive. Ils définiront également les mesures nécessaires pour améliorer la situation et atteindre un bon état écologique. L'interétalonnage joue donc un rôle prépondérant pour identifier les sites européens nécessitant la mise en œuvre d'actions visant à restaurer la qualité des eaux.



Note sur l'eau n° 9

Intégration de la politique dans le domaine de l'eau: regrouper toute la législation communautaire sur l'eau dans un cadre commun

La garantie de la qualité des ressources en eau en Europe est une priorité absolue pour l'Union européenne (UE) depuis qu'elle a commencé à légiférer sur la protection de l'environnement. Les premières directives adoptées au milieu des années 1970 ont établi une série de normes de qualité visant à protéger la santé et le cadre de vie des populations, notamment les eaux de surface utilisées pour l'eau potable, les eaux de baignade, les eaux piscicoles, les eaux conchylicoles, les eaux souterraines et l'eau destinée à la consommation humaine. Dans la même « vague » législative, une directive établissant des normes sur le déversement de substances dangereuses dans le milieu aquatique a été, pendant de nombreuses années, le principal instrument de contrôle des émissions industrielles.

Les normes de qualité se sont avérées cependant insuffisantes pour protéger les eaux européennes de la pollution. Quand l'eutrophisation est apparue comme un problème majeur dans la mer du Nord, la mer Baltique et certaines parties de la Méditerranée à la fin des années 1980, l'UE a commencé à se concentrer sur les sources de la pollution.

C'est ainsi qu'a vu le jour la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, qui impose aux États membres d'investir dans des infrastructures de collecte et de traitement des eaux usées dans les zones urbaines, tandis que la directive Nitrates exige des agriculteurs qu'ils limitent les quantités d'engrais azotés épandus sur les sols. La directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (IPPC) a été adoptée quelques années plus tard pour réduire les quantités de polluants émis par les grandes installations industrielles.

Pour mettre de l'ordre dans toute cette législation, l'UE a adopté en 2000 la directive-cadre sur l'eau (DCE), créant ainsi un ensemble juridique global et unifié sur l'eau.



Fontaine d'eau potable à Venise, Italie.

La directive-cadre sur l'eau

La directive-cadre sur l'eau met en place un cadre juridique visant à protéger et à rétablir la propreté de l'eau dans toute l'Europe et à garantir son utilisation durable à long terme (titre officiel: *directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau*).

Cette directive établit une approche innovante de la gestion de l'eau basée sur les bassins hydrographiques, qui sont les unités géographiques et hydrologiques naturelles, et fixe aux États membres des délais précis pour réaliser des objectifs environnementaux ambitieux concernant les écosystèmes aquatiques. Elle s'applique aux eaux intérieures de surface, aux eaux de transition, aux eaux côtières et aux eaux souterraines. Elle présente, à l'article 10, une « approche combinée pour les sources ponctuelles et diffuses » et se réfère à plusieurs directives connexes, dont la liste figure à l'annexe VI, partie A, portant notamment sur:

- Les eaux de baignade (76/160/CEE) (remplacée désormais par 2006/7/CE)
- Les eaux destinées à la consommation humaine (80/778/CEE, abrogée par 98/83/CE)
- Le traitement des eaux urbaines résiduaires (91/271/CEE)
- Les nitrates (91/676/CEE)
- La prévention et la réduction intégrées de la pollution (96/61/CEE, codifiée par la directive 2008/1/CE)
- Les boues d'épuration (86/278/CE)

Conformément à la directive DCE, l'application de ces autres directives est une exigence minimale. Les mesures qui les mettent en œuvre doivent être intégrées dans la planification de la gestion des bassins hydrographiques (article 11, paragraphe 3, point a)).



Enfants jouant sur une plage en Espagne. Garantir la propreté des eaux de baignade est indispensable pour la protection de la santé humaine.

L'approche combinée

Pour atteindre les objectifs environnementaux fixés par la directive DCE, les États membres sont tenus d'établir des programmes de mesures pour chaque district hydrographique (ou partie d'un district hydrographique international à l'intérieur de son territoire). L'approche combinée de la directive DCE pour les sources ponctuelles et diffuses permet de relier les exigences spécifiées dans les autres directives au moyen des programmes de mesures.

Outre les réductions des émissions prévues dans la directive IPPC, dans la directive sur le traitement des eaux urbaines résiduaires et dans d'autres directives, l'approche combinée prend également en compte les sources diffuses, comme les produits chimiques utilisés dans l'agriculture, en exigeant l'application des meilleures pratiques environnementales, la réalisation de contrôles sur les produits et d'autres mesures.

La directive DCE coordonne également les objectifs environnementaux fixés dans la législation antérieure en définissant un nouvel objectif global de qualité ou de bon état pour toutes les sources d'eau et en mettant ainsi en relation les réductions des émissions et la réalisation des objectifs de qualité, de nature à la fois chimique et écologique. La directive impose aux États membres de mettre en place, si nécessaire, des contrôles plus stricts pour réaliser les objectifs fixés.

L'exigence relative au bon état chimique est liée par ailleurs à la disposition de la directive qui vise à établir une liste des substances prioritaires nécessitant des mesures au niveau communautaire en raison des risques qu'elles présentent pour la santé humaine et l'environnement (voir Note sur l'eau n° 8 relative à la pollution chimique des eaux de surface).

Protection des eaux de baignade

La directive sur les eaux de baignade de 2006 a pour objectif de garantir aux Européens une eau propre et saine pour pouvoir y nager ou y jouer. Elle remplace la directive de 1976, y ajoutant un système plus complexe de surveillance et de classification des eaux de baignade à des fins de protection de la santé humaine.

Bon nombre de mesures définies dans cette directive afin de minimiser les risques pour les baigneurs sont fondées sur une approche similaire à celle de la directive DCE. Elles incluent notamment des exigences visant à établir des plans de gestion pour chaque site de baignade, fournir au public des informations détaillées et lui donner l'occasion de participer à l'élaboration de ces plans.

La directive sur les eaux de baignade est liée à la directive sur le traitement des eaux urbaines résiduaires (voir ci-dessous) dans la mesure où la principale menace pour la santé des baigneurs est une contamination fécale, souvent due à un traitement inadapté des eaux résiduaires et à une pollution par des déchets animaux. La directive définit, sur la base de deux indicateurs microbiologiques (*E. Coli* et *Enterococci intestinaux*), quatre catégories pour la classification des sites de baignade en fonction de leur qualité: « excellente », « bonne », « suffisante » et « insuffisante ».

Les eaux de baignade de qualité « insuffisante » doivent faire l'objet de mesures de gestion, notamment une interdiction de baignade ou un avis déconseillant la baignade, afin d'éviter toute exposition des baigneurs à la pollution.

Garantie de la propreté des eaux destinées à la consommation humaine

La directive sur les eaux destinées à la consommation humaine (98/83/CE) a également pour objectif de protéger la santé humaine. Elle définit des normes visant à faire en sorte que les citoyens de l'UE consomment de l'eau propre et saine, répondant aux critères de l'OMS.

Les États membres doivent contrôler la qualité de l'eau potable distribuée aux citoyens et celle de l'eau utilisée pour la production agroalimentaire, au regard des 48 paramètres microbiologiques et chimiques définis dans la directive. L'eau destinée à la consommation humaine est contrôlée à sa sortie du robinet dans les locaux privés et publics. Les États membres de l'UE peuvent appliquer des normes supplémentaires ou des normes plus strictes que celles figurant dans la directive sur les eaux destinées à la consommation humaine, mais en aucun cas les normes appliquées ne doivent être moins sévères que les normes communautaires.

Le respect des normes imposées par la directive sur les eaux destinées à la consommation humaine peut nécessiter d'importants investissements en termes d'infrastructure de distribution d'eau et d'installations pour l'eau potable. C'est le cas notamment dans les 12 nouveaux États membres (voir encadré page suivante).

La directive DCE complète la directive sur les eaux destinées à la consommation humaine dans la mesure où elle prévoit l'établissement de zones de sauvegarde sur les sites de captage d'eau potable. L'eau potable est donc protégée dès son captage à la source et jusqu'à sa sortie au robinet.



L'élevage intensif de bétail peut être une source importante de contamination par les nitrates.

Rétablissement de la qualité des eaux en Europe

L'un des principaux phénomènes de pollution touchant les eaux européennes est l'eutrophisation, processus par lequel les masses d'eau tels que les lacs, estuaires ou rivières à courant lent recueillent un excédent d'éléments nutritifs tels que des composés azotés et phosphorés, qui stimulent une croissance végétale excessive («prolifération d'algues»). Lorsque les débris végétaux se décomposent, les niveaux d'oxygène dissous dans l'eau baissent, causant la mort d'autres organismes comme les poissons.

Les symptômes de l'eutrophisation sont visibles dans 40 % environ des cours d'eau et des lacs en Europe, dans la mer du Nord, la mer Baltique et la mer Noire et dans une grande partie de la mer Méditerranée.

Les éléments nutritifs peuvent provenir de sources diverses. La pollution agricole diffuse, causée par exemple par l'épandage d'engrais azotés dans les champs cultivés, par les effluents d'élevage et par l'érosion des sols contenant des éléments nutritifs, est responsable de 50 à 80 % de l'ensemble de la pollution des eaux. Arrivent en deuxième position les eaux usées provenant des usines de traitement des eaux résiduaires. Ces deux sources sont traitées dans la législation communautaire adoptée en 1991.



Bassin de sédimentation sur le site de traitement des eaux résiduaires de Hoogstraten, Belgique

Le problème des eaux urbaines résiduaires

La **directive sur le traitement des eaux urbaines résiduaires** impose aux États membres de collecter et de traiter les eaux résiduaires des zones urbaines.

Les exigences dépendent de la taille des agglomérations, zones dans lesquelles sont concentrées la population et les activités économiques, et de la sensibilité des eaux dans lesquelles elles déversent leurs effluents. Les «zones sensibles» (qui doivent être désignées par les États membres) sont les milieux eutrophes ou les zones présentant un risque d'eutrophisation, les zones de captage d'eau potable ou les zones nécessitant un traitement plus rigoureux pour répondre aux exigences d'autres directives (par exemple, la directive sur les eaux de baignade). Dans certaines zones, les rejets d'eaux résiduaires peuvent avoir des conséquences écologiques plus graves si les éléments nutritifs et autres polluants ne sont pas éliminés.

En vertu de la directive, toutes les zones urbaines de plus de 2 000 habitants ou équivalent doivent procéder au moins au traitement secondaire (biologique) de leurs eaux résiduaires. Pour les zones sensibles ou les zones de plus de 10 000 habitants, un traitement plus rigoureux est exigé.

Cette directive est l'une des législations communautaires les plus coûteuses à appliquer et concerne plus de 22 000 zones urbaines dans toute l'Europe. Elle définit également des exigences sur le traitement préalable des eaux usées industrielles pénétrant dans les systèmes de collecte et sur l'élimination des boues d'épuration.

À l'heure actuelle, le respect des dispositions de cette directive représente un défi majeur pour les 12 nouveaux États membres ayant adhéré à l'UE en 2004 et 2007. En effet, ces pays devront déboursier globalement environ 35 milliards d'euros pour se mettre aux normes, dont plus de 10 milliards pour chacun des deux pays les plus peuplés : la Pologne et la Roumanie. Les fonds de l'UE aideront certes à financer ces investissements, mais les utilisateurs devront également apporter leur contribution (voir encadré ci-dessous).

Le financement des services liés à l'utilisation de l'eau

En raison du coût élevé des investissements requis, en particulier dans les 12 nouveaux États membres, l'UE cofinance la construction d'installations de distribution d'eau potable, d'usines de traitement des eaux résiduaires et de réseaux d'assainissement, par l'intermédiaire des Fonds structurels et du Fonds de cohésion. Un montant total d'environ 22 milliards d'euros sera mis à disposition pour de tels investissements, entre 2007 et 2013. Plus de 60 % des ressources seront allouées aux nouveaux États membres et le reste aux régions les plus pauvres des 15 anciens États membres.

En vertu de la directive DCE, les États membres sont tenus de garantir que les prix facturés aux consommateurs pour les services, par exemple la distribution d'eau douce ou la collecte et le traitement des eaux résiduaires, reflètent l'ensemble des coûts de captage, de traitement et de transport de l'eau vers les consommateurs. La directive autorise toutefois certaines dérogations pour les zones les moins favorisées ou pour que les services de base restent abordables.

Réduction des nitrates en provenance de l'agriculture

La **directive sur les nitrates** (91/676/CEE) vise à empêcher la pollution des eaux souterraines et des eaux de surface par les nitrates à partir de sources agricoles. Les États membres sont tenus (1) de détecter les eaux déjà polluées ou susceptibles d'être polluées par des nitrates, (2) de désigner comme étant des «zones vulnérables» toutes les zones qui alimentent des eaux polluées, (3) d'établir des programmes d'action dans les zones vulnérables, et (4) de surveiller et d'évaluer les programmes d'action et de les réviser si nécessaire pour réaliser les objectifs de la directive.

Les États membres doivent établir des codes de bonne pratique agricole qui seront mis en œuvre volontairement par les agriculteurs. Les programmes d'action relatifs aux zones vulnérables doivent comprendre les mesures définies dans les codes de bonne pratique, ainsi que les mesures requises pour limiter l'épandage d'engrais azotés sur les sols, ce qui peut nécessiter d'investir dans des installations de stockage des effluents d'élevage.

L'approche définie dans la directive sur les nitrates s'avère efficace. Un rapport établi récemment sur sa mise en œuvre indique qu'entre 2000 et 2003, les concentrations de nitrate sont restées stables ou ont diminué sur 86 % des sites surveillés.

Mesures communes aux directives de l'UE pour la protection de la qualité de l'eau

Les mesures de la Directive	DCE	Eaux urbaines résiduelles	Eaux de baignade	Eaux potables	Nitrates
Normes de qualité de l'eau	X		X	X	
Identification des risques	X	X	X		X
Classification des masses d'eau	X		X		
Plan de gestion	X		X		X
Valeurs limites d'émission		X			
Information du public	X		X	X	
Participation du public	X		X		
Surveillance	X	X	X	X	X

Les principales directives communautaires en matière de protection de la qualité de l'eau utilisent un large éventail de mesures, telles que des normes de qualité, des plans de gestion, ou encore des exigences relatives à l'information et à la participation du public. La directive-cadre sur l'eau (DCE) réunit presque toutes ces mesures et définit une approche combinée établissant un lien avec d'autres textes législatifs sur l'eau.

Le rôle des plans de gestion des bassins hydrographiques

La directive DCE est liée également aux autres directives du secteur de l'eau car on retrouve les mêmes mesures dans différents instruments : directive DCE, directive sur les eaux de baignade et directive sur les nitrates, lesquelles exigent que des plans de gestion soient établis et que le public soit informé en détail et puisse participer à l'élaboration de ces plans.

Toutes ces mesures doivent être intégrées dans la planification de la gestion des bassins hydrographiques. Les plans eux-mêmes doivent résumer les mesures nécessaires pour mettre en œuvre chacune des directives. L'approche globale de la directive DCE permet donc de relier tout le reste de la législation communautaire ayant trait à la qualité ou à la quantité de l'eau.

Système d'information sur l'eau pour l'Europe (WISE)

WISE réunit et présente des informations en provenance de toute l'Europe sur les bassins hydrographiques et leur gestion, notamment des données fournies dans le cadre des programmes de surveillance de la qualité des eaux souterraines, de l'eau des rivières et des lacs, mis en œuvre par les États membres. On trouve par exemple sur <http://www.eea.europa.eu/themes/water/mapviewers/bathing> une carte interactive avec des données sur la qualité des eaux de baignade en 2007 dans toute l'Europe.

Les pages web de la Commission, qui comportent un lien avec WISE, donnent des informations complémentaires sur la directive-cadre sur l'eau (DCE) et sur la législation connexe dans le domaine de l'eau: http://ec.europa.eu/environment/water/index_en.htm.



Note sur l'eau n° 11

De la rivière à la mer:

lien avec la nouvelle directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »

Les mers et les océans constituent l'artère nourricière de l'Europe. Outre le fait que ce sont des voies commerciales, ils régulent le climat et apportent nourriture et énergie.

Ils sont cependant soumis à toute une série de menaces. L'une d'entre elles est la pollution terrestre provenant des zones urbaines, de l'industrie et de l'agriculture intensive. L'intensification de la navigation et les risques qu'elle occasionne, par exemple les marées noires causées par des accidents ou des déversements intentionnels, représentent une autre menace. Les espèces exotiques de mers lointaines, apportées souvent involontairement par les navires, menacent elles aussi le fragile équilibre de certains écosystèmes. Enfin, la surpêche, pratiquée dans toute l'Europe, réduit également les rendements de la pêche, qui ont chuté entre 2000 et 2005.

Tous ces phénomènes nuisent aux écosystèmes marins et leur impact s'aggravera dans les décennies à venir sous l'effet du changement climatique. Les activités humaines qui dépendent de la mer, comme la pêche et le tourisme, en souffriront.



La protection des écosystèmes marins est un objectif de la nouvelle directive-cadre « stratégie pour le milieu marin ».

Une approche fondée sur les écosystèmes

La nouvelle directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » étend au milieu marin la législation communautaire sur l'eau et constitue le pilier environnemental de la nouvelle politique maritime intégrée intersectorielle de l'Europe.

La nouvelle directive suit une approche similaire à celle de la directive-cadre sur l'eau. Elle invite les États membres à assurer le « bon état écologique » de toutes les régions et sous-régions marines européennes (voir encadré page suivante) de la même manière que la directive-cadre sur l'eau a comme principal objectif le « bon état » des eaux douces et des eaux côtières.

Assurer le bon état écologique implique de protéger les écosystèmes marins. La nouvelle directive stipule que la pêche et les autres activités ne doivent pas placer les populations de poissons et de crustacés exploités à des fins commerciales au-delà des limites de leur sécurité biologique et que les espèces non indigènes ne doivent pas porter préjudice aux écosystèmes.

Le bon état écologique exige également des conditions physiques, chimiques et acoustiques permettant de préserver le bon état sanitaire des écosystèmes. Il conviendrait de faire en sorte que le bruit causé par des activités humaines soit compatible avec le milieu marin et ses écosystèmes. Le respect de ces exigences permettra de protéger les ressources marines renouvelables. Il pourrait cependant nécessiter de modifier l'activité et les pratiques humaines, par exemple de mettre un terme à la surexploitation des stocks halieutiques.

La directive-cadre sur l'eau et la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »

La directive-cadre sur l'eau met en place un cadre juridique visant à protéger et à rétablir la propreté de l'eau dans toute l'Europe et à garantir son utilisation durable à long terme (titre officiel : *directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau*).

Cette directive établit une approche innovante de la gestion de l'eau basée sur les bassins hydrographiques, qui sont les unités géographiques et hydrologiques naturelles, et fixe aux États membres des délais précis pour réaliser des objectifs environnementaux ambitieux concernant les écosystèmes aquatiques.

La nouvelle directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » (2008/56/CE) établit une base commune pour la protection et la gestion des mers d'Europe.

Régions et sous-régions marines européennes

La nouvelle directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» identifie quatre régions marines: la mer Baltique, l'Atlantique du Nord-Est, la mer Méditerranée et la mer Noire.

L'Atlantique du Nord-Est comprend 4 sous-régions:

- la mer du Nord au sens large, y compris le Kattegat et la Manche ;
- les mers Celtiques ;
- le golfe de Gascogne et les côtes ibériques ;
- les eaux entourant les Açores, Madère et les îles Canaries.

La région de la mer Méditerranée a 4 sous-régions:

- la Méditerranée occidentale,
- la mer Adriatique,
- la mer Ionienne et la mer Méditerranée centrale,
- la mer Égée-mer Levantine.

Mesures à prendre

Les 23 États membres pourvus d'un littoral sont tenus d'élaborer des stratégies pour le milieu marin afin d'assurer le bon état écologique des régions et sous-régions marines, de la même manière que les plans de gestion des bassins hydrographiques aux termes de la directive-cadre sur l'eau. Les régions et sous-régions marines sont indiquées dans l'encadré ci-dessus.

Les États membres devront réaliser d'ici 2012 des évaluations préliminaires des mers et océans d'Europe en déterminant les caractéristiques d'un bon état écologique, en recensant les objectifs et indicateurs visés et en mettant en place des programmes de surveillance.

D'ici 2015, ils devront avoir développé un programme de mesures pour chaque région et sous-région marine, lequel définira les mesures à prendre pour parvenir au bon état écologique d'ici 2020 ou pour maintenir cet état s'il est déjà présent.

À chacune de ces étapes, les États membres devront informer le public et permettre aux personnes intéressées de participer à la mise en œuvre du programme de mesures.

Conventions sur les mers régionales

La directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» cite quatre conventions existantes pour la protection des mers régionales européennes: la région de la mer Baltique, l'Atlantique du Nord-Est, la mer Méditerranée et la mer Noire. Ces quatre conventions constitueront le cadre de coopération sur les nouvelles stratégies relatives au milieu marin avec les pays voisins non membres de l'UE.

Pour en savoir plus sur les eaux européennes, rendez-vous sur le site Internet du Système d'information sur l'eau pour l'Europe (WISE) à l'adresse suivante : <http://water.europa.eu>. Le site Internet de la Commission européenne sur la gestion de l'eau, qui comporte un lien avec WISE, donne des informations complémentaires sur la directive-cadre sur l'eau (DCE) et sur la nouvelle directive-cadre «stratégie pour le milieu marin». Pour cette dernière, voir: http://ec.europa.eu/environment/water/marine/index_en.htm.



Turbines éoliennes au large des côtes danoises: conformément à la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin», les pays de l'UE devront assurer la durabilité du milieu marin et sa compatibilité avec un bon état écologique.

Travailler ensemble

Les pays de l'UE pourvus d'un littoral ont un certain nombre de régions et sous-régions marines en commun. Les États membres devront donc travailler ensemble pour assurer la cohérence de leurs stratégies pour le milieu marin. Ils devront également coopérer avec leurs voisins non membres de l'UE avec lesquels ils partagent aussi certains régions marines.

L'UE et ses voisins collaborent déjà dans le cadre d'un certain nombre de conventions sur les mers régionales (voir encadré), qui serviront de base pour coordonner les stratégies relatives au milieu marin.

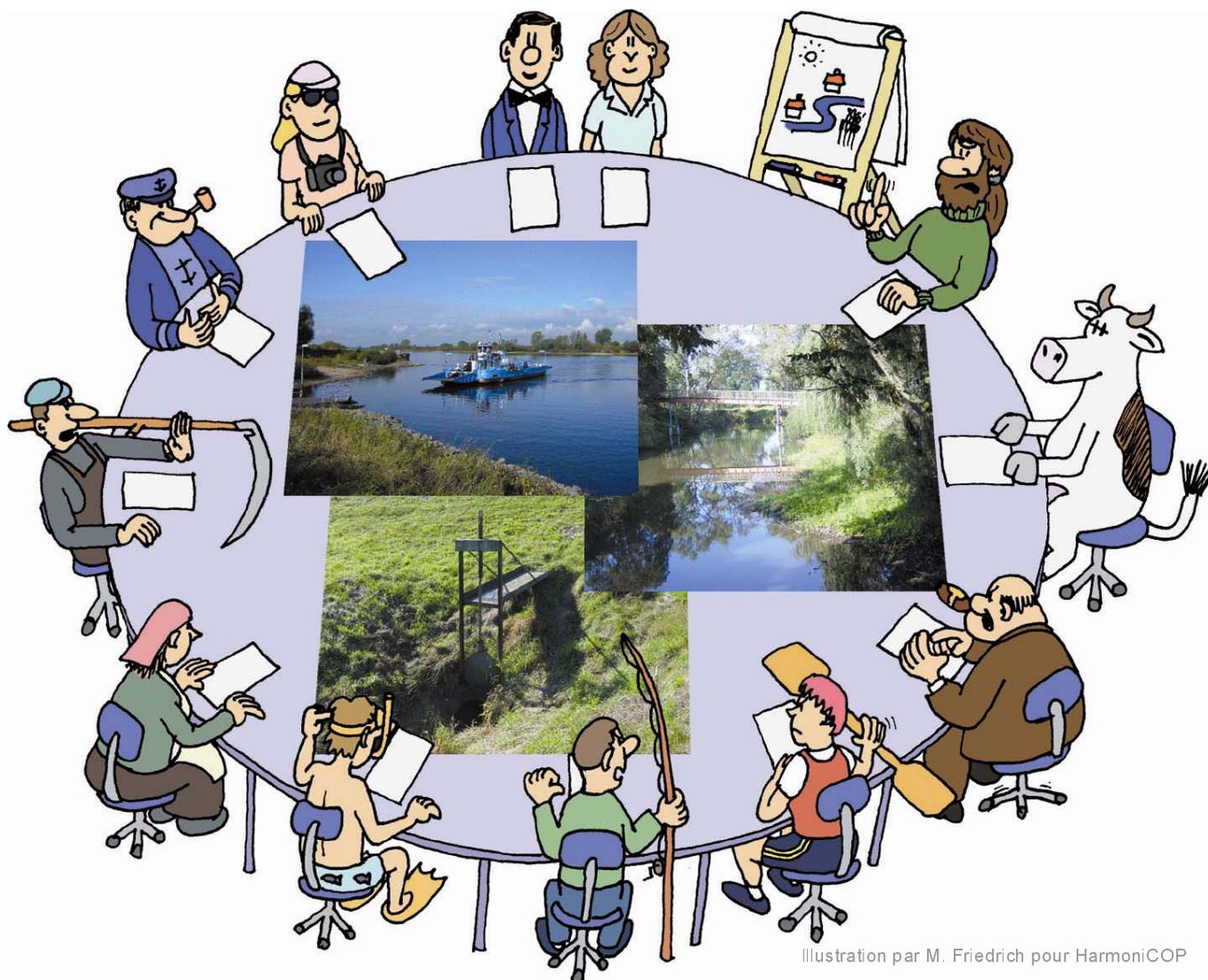
Les États membres devront également coordonner l'application de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» avec les mesures prises aux termes de la directive-cadre sur l'eau, car ces deux textes législatifs sont étroitement liés. La directive-cadre sur l'eau permettra de réduire la pollution causée par des sources terrestres et de empêcher d'atteindre les mers, cela afin d'améliorer l'état du milieu marin. Cette directive protège également les eaux côtières ainsi que les eaux de transition telles que les estuaires et les lagunes côtières, qui sont des zones de frai pour de nombreuses espèces de poissons de mer et constituent un lien vital entre les écosystèmes d'eau douce et les écosystèmes marins. Les deux directives constituent ensemble une structure globale pour la protection et la gestion des eaux douces et des eaux marines en Europe.



Note sur l'eau 12

Une tâche commune: la participation publique à la planification de la gestion des bassins hydrographiques

Les citoyens européens sont appelés à jouer un rôle clé dans la mise en oeuvre de la directive-cadre sur l'eau. En effet, cette directive invite le public à s'informer et à participer à l'élaboration des plans de gestion des bassins hydrographiques, qui prévoient des mesures pour améliorer la qualité de l'eau. La consultation du public permettra aux États membres d'équilibrer les priorités environnementales, économiques et sociales dans ces plans.



La directive-cadre sur l'eau

La directive-cadre sur l'eau établit un cadre juridique pour protéger et restaurer l'eau propre dans l'ensemble de l'Europe et garantir son utilisation durable à long terme (elle est officiellement intitulée *directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau*).

La directive instaure une approche innovante pour la gestion de l'eau basée sur les bassins hydrographiques, les unités géographiques et hydrologiques naturelles, et prévoit des délais précis pour que les États membres réalisent des objectifs environnementaux ambitieux concernant des écosystèmes hydrologiques. Elle s'applique aux eaux intérieures de surface, aux eaux de transition, aux eaux côtières et aux eaux souterraines. Elle aborde, à l'article 14, les questions de l'information et de la consultation du public (voir page 3 du texte du présent article).

Qu'entendons-nous par «participation du public»?

La participation du public signifie que l'on donne au public et aux parties intéressées la possibilité d'influencer les résultats des programmes et, partant, des processus de travail. Il s'agit d'un des droits prévus par la convention d'Aarhus, dont jouissent tous les citoyens européens (voir encadré, ci-dessous).

La participation du public dépend d'un autre droit prévu par la convention d'Aarhus, à savoir: l'information du public. Ici, en l'occurrence, la directive-cadre sur l'eau prévoit *d'informer le public* sur les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux.

La participation est assurée via des mécanismes de *consultation*, utilisés par les instances du gouvernement pour consulter les citoyens et les organisations intéressées (les parties prenantes) afin de bénéficier de leur connaissance et de leur expérience et de pouvoir, conjointement, trouver des solutions aux problèmes. La consultation peut s'effectuer soit *par écrit*, la forme la plus courante de consultation, soit *par oral*, lorsque les membres du public et les parties intéressées débattent de questions lors d'une réunion ouverte, avec les autorités. Ces deux méthodes sont souvent utilisées.

Lorsque la consultation fonctionne bien, le public et les parties intéressées *participent activement* à l'élaboration et à la mise en oeuvre des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux. Ce processus mène à une *prise de décision partagée*, où tous les acteurs deviennent conjointement responsables de l'aboutissement d'un schéma directeur. La directive n'exige pas la participation active à l'élaboration et la prise de décision partagée, mais elles peuvent être considérées comme meilleures pratiques.

Que devrait comprendre un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux?

Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux comportent des objectifs environnementaux, des préoccupations sociales et des facteurs économiques pour tous les types d'eaux – cours d'eau et lacs, estuaires et autres eaux de transition, eaux côtières et eaux souterraines. Pour chaque district hydrographique, le schéma directeur identifie les eaux qui ne satisfont pas aux objectifs environnementaux de la directive et en donne les raisons, telles que les origines des problèmes et des risques. Les schémas directeurs comportent un ensemble de mesures – c'est-à-dire les actions et mesures à prendre pour traiter ces problèmes et pour maintenir ou améliorer la qualité des eaux.

Conformément à la directive-cadre sur l'eau, chaque schéma directeur devrait comporter les renseignements suivants:

- une description générale des caractéristiques du bassin hydrographique, comprenant des cartes,
- une synthèse des principales contraintes et influences anthropogéniques,
- une carte montrant les zones spécialement protégées (telles que les eaux de baignade, les zones d'habitat ou de protection de certaines espèces),
- une carte indiquant les réseaux de surveillance,
- une liste énumérant les objectifs ou buts environnementaux,
- une synthèse du programme de mesures à adopter pour conserver ou améliorer la qualité des eaux,
- une synthèse des consultations publiques et de leur influence sur le schéma directeur et
- une liste des autorités compétentes et des coordonnées de contact pour recevoir de plus amples renseignements.

Les droits de la convention d'Aarhus

La convention d'Aarhus (*la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*) reconnaît un certain nombre de droits au public:

- le droit d'avoir accès aux informations sur l'environnement détenues par les autorités publiques,
- le droit de participer aux décisions prises par ces autorités qui affectent l'environnement et
- le droit de revoir et de contester ces décisions en justice.

Ces trois «piliers» de la convention d'Aarhus ont été adoptés par l'Union européenne en 2003, grâce à deux directives (*la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement* et *la directive 2003/35/CE prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains schémas directeurs et programmes*). Ces deux directives prévoient des dispositions concernant l'accès à la justice, c'est-à-dire le troisième pilier.

La participation publique dans l'élaboration de schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux

La directive-cadre sur l'eau reconnaît que sa réussite repose sur une coopération étroite avec le public et les parties intéressées au niveau local et sur leur participation aux décisions clés (le texte de son article 14 figure dans l'encadré de la page suivante).

La participation est particulièrement importante pour l'élaboration de schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, qui sont au coeur de la mise en oeuvre de la directive-cadre sur l'eau (voir encadré).

Aux fins de garantir la participation du public et des parties intéressées dans l'élaboration et la mise à jour des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, la directive reconnaît qu'il est nécessaire de mettre à leur disposition une information appropriée sur les mesures envisagées *avant* l'adoption des décisions finales. De plus, l'ensemble des documents de référence et des informations utilisées pour l'élaboration du projet du schéma directeur doit être accessible. Lorsqu'un schéma directeur est en place, les autorités doivent faire rapport sur l'état d'avancement de sa mise en oeuvre au public et aux parties intéressées.

La participation du public s'étend à l'ensemble des utilisateurs de l'eau, aux organisations non-gouvernementales, telles que les organisations environnementales locales et nationales, ainsi que les autres parties intéressées. Les principales organisations et les groupes de citoyens susceptibles d'être affectés par le schéma directeur doivent être identifiés et associés à l'élaboration. Dans certains cas, comme dans le cas de districts hydrographiques étendus ou géographiquement variés, les autorités peuvent vouloir mettre en place des mécanismes de consultation concernant certains sous-bassins particuliers.

Pour de nombreux districts de bassins hydrographiques internationaux d'Europe, la consultation devra couvrir plusieurs États et certains de leurs pays voisins.

L'eau, c'est la vie. Plongez dans le débat!



WISE
WATER INFORMATION SYSTEM FOR EUROPE



À l'horizon 2015, la bonne qualité de l'eau sera une exigence partout dans l'Union européenne. Assurez-vous que les eaux des rivières, des lacs et des côtes sont propres et saines. Soyez impliqués. Faites entendre votre voix. Participez dès maintenant à la consultation publique.

Pour en savoir plus sur la consultation relative à la directive-cadre sur l'eau :

<http://water.europa.eu/participe>



L'article 14 de la directive-cadre sur l'eau

1. Les États membres encouragent la participation de toutes les parties concernées à la mise en oeuvre de la présente directive, notamment à la production, à la révision et à la mise à jour des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux. Les États membres veillent à ce que, pour chaque district hydrographique, soient publiés et soumis aux observations du public, y compris des utilisateurs:
 - a) un calendrier et un programme de travail pour l'élaboration du schéma directeur, y compris un relevé des mesures qui seront prises en matière de consultation, trois ans au moins avant le début de la période de référence du schéma directeur;
 - b) une synthèse provisoire des questions importantes qui se posent dans le bassin hydrographique en matière de gestion de l'eau, deux ans au moins avant le début de la période de référence du schéma directeur;
 - c) un projet de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, un an au moins avant le début de la période de référence du schéma directeur.

Sur demande, les documents de référence et les informations utilisées pour l'élaboration du projet de schéma directeur sont mis à disposition.

2. Les États membres prévoient au moins six mois pour la formulation par écrit des observations sur ces documents, afin de permettre une consultation et une participation actives.

3. Les paragraphes 1 et 2 s'appliquent également à la version mise à jour du schéma directeur.

Les étapes principales dans l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux

Dès les étapes initiales du processus d'élaboration d'un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, les autorités publiques doivent mettre en place des mécanismes de consultation appropriés, au niveau du district hydrographique. Un projet d'étude européen, HarmoniCOP, examine les diverses méthodes et les bonnes pratiques pour mener une consultation (voir l'encadré, à droite).

Une des premières étapes dans la rédaction de schémas directeurs consiste à analyser les caractéristiques des districts hydrographiques, c'est-à-dire à examiner l'incidence de l'activité anthropogène sur les eaux de surface et souterraines. Les lignes directrices rédigées par la Commission européenne et autres informations ont été élaborées grâce à la participation des parties intéressées (voir l'encadré, ci-dessous).

Pour chaque district hydrographique, les États membres sont tenus d'établir un *calendrier* pour l'élaboration du schéma directeur, un programme de travail et le relevé des mesures qui seront prises en vue de la participation du public et des parties intéressées. Pour le premier cycle, cette consultation devait débuter en décembre 2006 au plus tard.

La collaboration avec les organisations intéressées au niveau de l'UE

La directive-cadre sur l'eau est un document complexe, aux implications multiples. Il est capital que l'ensemble des autorités compétentes et des organismes publics appelés à la mettre en œuvre suivent une approche commune. Une stratégie commune de mise en œuvre a été convenue en 2001. Dans le cadre de cette stratégie, le travail du groupe de coordination de la stratégie européenne qui supervise un certain nombre de groupes de travail et d'activités, joue un rôle prépondérant. Ce groupe est constitué de participants venant de tous les 27 États membres de l'UE, des pays membres et candidats à l'adhésion à l'AELE, d'ONG et d'autres parties intéressées. Un certain nombre de documents d'information ont été élaborés et adoptés et notamment un document concernant la *Participation publique en rapport avec la directive-cadre sur l'eau*.

La consultation publique peut jouer un rôle important et aider à identifier les principales activités qui affectent les eaux de surface et souterraines. De plus, les débats publics peuvent faire mieux connaître les problèmes majeurs qui ont une incidence sur l'environnement aquatique, ainsi que les manières de les traiter. Après avoir identifié les caractéristiques d'un bassin hydrographique, l'analyse des *problèmes majeurs de gestion de l'eau* et des éventuelles mesures nécessaires pour y faire face, constituera le matériau principal grâce auquel le projet de schéma directeur sera élaboré. Une période de consultation de six mois sur ces problèmes devait commencer au plus tard en décembre 2007.

Pour en savoir plus sur la directive-cadre sur l'eau et l'eau en Europe, voir le site du système d'information sur l'eau (Water Information System for Europe - WISE) à l'adresse <http://water.europa.eu>. Les pages web de la Commission européenne, qui sont liées au système WISE, offrent des informations complémentaires sur la directive et sa mise en œuvre: http://ec.europa.eu/environment/water/index_en.htm.

L'amélioration de la participation: le projet HarmoniCOP

Afin d'améliorer la participation du public à l'élaboration de schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, un projet de l'UE intitulé HarmoniCOP (Harmonising Collaborative Planning – harmonisation de la planification participative) a dressé l'inventaire des méthodes participatives utilisées en Europe. Des partenaires de 15 États membres, ainsi que des experts d'ONG, des collectivités locales, des décideurs politiques et des représentants du secteur de l'eau et du secteur agricole, ont participé au projet HarmoniCOP. Dans le cadre de ce projet, un manuel a été rédigé sur la base des exemples des meilleures pratiques relevés. Ce manuel, intitulé *Apprendre ensemble pour gérer ensemble – Améliorer la participation à la gestion de l'eau*, peut être consulté sur le site web du projet: <http://www.harmonicop.uos.de/handbook.php>. Il met l'accent sur la mise en place d'un cadre solide de participation publique à l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux.

Enfin, le *projet de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux* doit être accessible pour les six mois que durent la consultation publique, cette période commençant au plus tard en décembre 2008. Les États membres ont suivi des approches différentes pour organiser la consultation et certains ont même commencé très tôt comme la France, où la consultation sur les projets de schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux s'est tenue en 2008 (voir encadré). De plus amples renseignements sur les consultations en cours sont disponibles sur: <http://water.europa.eu/participate>.

Lors de la rédaction de la version finale des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en vue de leur publication, il convient de tenir compte des commentaires et renseignements émanant du public et des parties intéressées. Tous les États membres sont tenus d'établir les premiers schémas directeurs en décembre 2009. Ces schémas directeurs seront revus tous les six ans. De nouvelles consultations seront organisées pour chaque révision. Dans le cadre de ces consultations, les gouvernements devront informer le public et les parties intéressées de l'avancement des schémas directeurs en cours et organiser des discussions sur les enseignements tirés de la mise en œuvre des schémas directeurs.

La consultation publique en France



En France, le gouvernement a organisé une consultation nationale sur les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en 2008 qui a entraîné l'organisation de manifestations dans chaque district hydrographique. Pour le district de Loire-Bretagne, par exemple, la consultation comprenait des discussions ouvertes, des expositions, des centres d'information et des manifestations telles que visites