



La Directive 2000/60 : un cadre Européen pour la politique de l'eau



La " construction Européenne " a été entreprise au début des années 50 autour des ressources énergétiques (charbon, acier, atome). On parlait alors de "solidarités de fait". Puis elle s'est élargie à l'économie en général et prioritairement au secteur agricole. Mais, pas plus que chez les Etats-membres, n'apparaissent alors chez les "Européistes" les préoccupations de protection de l'environnement et de bonne gestion des ressources naturelles "gratuites": l'eau, l'air, la faune et la flore.

Toutefois, dès les années 70, la Communauté s'est jointe aux progrès de la « croisade environnementaliste » en adoptant des directives réglementant ponctuellement les problèmes et les usages de l'eau pour protéger le milieu naturel. C'est l'Acte Unique de 1986, repris dans le traité de Maastricht, qui a élargi la compétence des institutions européennes à l'environnement.

L'adoption, le 22 octobre 2000, de la "**Directive établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau**" a marqué un progrès décisif de l'Europe des quinze, avant l'entrée des dix Etats d'Europe Centrale qui devaient la rejoindre en 2004 en s'engageant à se conformer rapidement aux mêmes règles. **La loi du 21 avril 2004 l'a mise en application en France.**

L'ERE DES DIRECTIVES « SECTORIELLES »¹

A partir de 1975, le Conseil des Ministres a adopté, sur proposition de la Commission, une dizaine de Directives (complétées par une vingtaine de Directives-filles) que l'on peut classer en quatre catégories, selon qu'elles réglementent :

- le type de besoins en eau : alimentation (1975 puis 1980 et 1998), baignade (1976) ;
- la nature des ressources : eaux de surface (1976), eaux souterraines (1980) ;
- le type d'activité ou de milieu aquatique à protéger : pêche, vie piscicole (1978) et conchylicole (1979) ;
- la nature des rejets et des nuisances qu'ils engendrent : substances dangereuses (1976), eaux résiduaires urbaines (1991), nitrates (1991).

En 1995, le Conseil et le Parlement ont considéré que ces dispositions sectorielles ne constituaient pas « **une approche préventive intégrée de la gestion des ressources hydriques** ».

Ils exprimaient ainsi (outre des critiques sur le coût, l'efficacité insuffisante et l'adaptation au progrès technique desdites directives sectorielles) leur volonté que soit promue une **vision d'ensemble de la politique de protection des ressources et des milieux aquatiques, intégrée dans une perspective de "développement durable"**.

Il appartenait à la Commission de présenter au Conseil (mars 1997), puis au Parlement Européen - rendu co-décideur par le Traité d'Amsterdam - une proposition de Directive établissant le cadre de cohérence souhaité pour la politique de l'eau de l'Europe du XXIème siècle.

Près de quatre années de débats et d'adaptations entre des tendances maximalistes et minimalistes, quant à la force contraignante et aux échéances fixées pour mettre en œuvre des principes et des mesures, mais aussi pour atteindre des objectifs ambitieux, ont abouti à une "conciliation" au début de l'été 2000. Après adoption par le Parlement Européen et le Conseil, la **Directive instituant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau** a été promulguée et mise en vigueur le **22 décembre 2000**, date qui fait courir tous les délais qu'elle fixe.

LE NOUVEAU CADRE DE COHERENCE

Idéalement, ce cadre devrait concilier les quatre objectifs majeurs d'une politique de l'eau :

- fournir une eau d'alimentation humaine, satisfaisante en quantité et en qualité ;
- satisfaire les autres demandes en eau des diverses activités économiques et de bien-être ;
- protéger les milieux aquatiques et l'environnement en général, en préservant leur avenir ;
- prévenir ou réduire les méfaits des sécheresses et des crues.

Sans être méconnu, le dernier objectif – quantitatif - n'est que cité (comme une cause admissible d'exception à la rigueur de certaines dispositions de la Directive), sans doute parce que le principe de subsidiarité fait qu'il relève plus que les autres de la compétence des autorités locales et nationales. C'est, du reste, ce que n'a pas manqué d'opérer la loi transposant en France la Directive-cadre.

Il n'est pas contestable que la proposition initiale élaborée pour ce texte par la Commission Européenne s'est appuyée sur des idées et des principes inspirés par les lois sur l'eau de 1964 et 1992, notamment :

- la **gestion intégrée par bassin** (désormais préconisée partout dans le monde) ;
- le **principe usager-pollueur-payeur** et la nécessaire prise en compte des données économiques pour gérer les ressources en eau ;

¹ Rappelons que les Directives fixaient à l'origine des objectifs impérieux aux Etats-membres en leur laissant la liberté des moyens de s'y conformer. Progressivement elles sont devenues de véritables « lois » européennes, comportant à la fois des obligations de moyens et de résultat.

- la nécessité d'associer les usagers à cette gestion (**participation**);
- la recherche d'une **gestion équilibrée** entre la satisfaction des demandes des usagers et la protection du milieu naturel (« utilisation durable »).

Il faut aussi souligner qu'à l'instar de ce qu'a affirmé la loi française de 1992, le Parlement Européen a tenu à proclamer que "**l'eau fait partie du patrimoine commun des peuples de l'Union Européenne**" et qu'elle doit être gérée comme un "**service économique d'intérêt général**".

Le fruit des quatre années d'élaboration ne pouvait être qu'un **compromis**, constitué à la fois d'une forte structure pour garantir la solidité du cadre ainsi créé, et de formules et **clauses de souplesse et d'exception** pour permettre le ralliement des derniers réticents.

LES OBJECTIFS, PRINCIPES ET METHODES D'ACTION

"La présente directive a pour objet d'établir un cadre pour la protection des eaux intérieures de surface, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines, qui :

- *prévienne toute dégradation supplémentaire, préserve et améliore l'état des écosystèmes aquatiques ... ;*
- *promue une utilisation durable de l'eau ... ;*
- *visent à renforcer la protection de l'environnement aquatique ainsi qu'à l'améliorer ... ;*
- *assure la réduction progressive de la pollution des eaux souterraines et préviennent l'aggravation de leur pollution ;*
- *contribue à atténuer les effets des inondations et sécheresses. "*

L'article 1^{er} de la directive fixe ainsi l'objectif de ce texte et il faut se reporter au point 26 du préambule pour lire une formulation plus concise : "*il convient que les Etats-membres se fixent comme objectif de **parvenir, au minimum, à un bon état des eaux ...***". On remarque que seul le dernier alinéa évoque les aspects quantitatifs...lorsqu'ils peuvent affecter la qualité !

Pour atteindre cet objectif, la Directive-cadre le subdivise et le précise en « **objectifs environnementaux** » (**art 4**), fixe **des principes et des méthodes d'action** (coordination des mesures administratives, récupération des coûts, participation du public- **art 3, 9, 14**), un **cadre institutionnel et des instruments d'intervention** (analyse préalable, zones protégées, "districts géographiques", "autorité compétente", "programmes de mesures", "plans de gestion de district", moyens de surveillance et de contrôle, "approche combinée", **art 5, 6, 7, 8, 10, 11, 13**). Enfin, elle prescrit au Parlement Européen et au Conseil d'adopter des "stratégies" particulières pour les "matières dangereuses" et les ressources souterraines (**art 16 et 17**),

Avant de proposer un guide de lecture des différents apports de la Directive-cadre, il faut souligner une innovation importante qu'apporte ce texte fondateur. Outre la désignation du bassin hydrographique (ou groupement de bassins, dont le "District" est l'appellation administrative) comme cadre de gestion des problèmes de l'eau, elle prescrit de partir des connaissances sur une unité de base encore plus précise: la "**masse d'eau**", définie par **l'art 2 (10-12)** comme "**une partie distincte et significative** d'une rivière, d'un canal, d'un estuaire, d'un lac ou d'un aquifère". Cette notion - traduction de "water bodies" et qui s'applique aussi bien aux eaux souterraines qu'aux eaux de surface - a l'avantage de faire considérer chaque masse d'eau comme une **unité d'évaluation cohérente et homogène, pour laquelle on peut définir**

un état des eaux unique et un objectif d'amélioration également unique.

Dès lors, il sera nécessaire et possible d'**intégrer l'ensemble des questions** - d'ordre quantitatif comme qualitatif, notamment - **concernant une masse d'eau, dans un cadre de gestion homogène et limité, agglomérée à d'autres masses d'eau, au sein d'un District hydrographique.** A l'instar de celui que la loi française a institué pour les S.A.G.E.

Cela permettra et conduira à traiter l'ensemble des questions **de manière cohérente, adaptée à chaque masse d'eau.** Encore faut-il que les critères retenus en déterminent un nombre qui ne soit ni trop grand, ni trop faible. (Dans le Bassin Adour-Garonne, on compte environ 800 masses d'eaux de surface et une centaine de masses d'eaux souterraines.)

LES OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX...ET LES EXCEPTIONS

L'art 4 de la directive-cadre stipule notamment que :

1°) Par les programmes de mesures prévus dans les plans de gestion de district, les Etats membres fixent les moyens de "**prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses d'eau de surface**"; ils les **protègent, les améliorent et les restaurent afin de parvenir à un bon état au plus tard quinze ans après la mise en vigueur de la directive**. Cet état est défini à l'art 2 (18°-25°) et dans l'annexe V. Pour toutes les eaux, le bon état est défini en fonction de l'état chimique, mais d'autres références sont fixées pour chaque type de ressources. Ainsi, les eaux de surface doivent atteindre une certaine "**qualité écologique**" (physico-chimique + biologique + hydromorphologique); les masses d'eau "artificielles ou profondément modifiées" (voir ci-après) doivent atteindre un "**bon potentiel écologique**".

Concernant les masses d'eau souterraines, l'art 4 assigne aux Etats de "**prévenir ou limiter le rejet de polluants**" (des précisions suivent à l'art 11 - 3 (j), parmi les "mesures de base" que doivent contenir les "programmes de mesures" de chaque district) pour prévenir la détérioration de leur état; de **protéger, améliorer et restaurer** toutes les masses d'eau souterraines; **d'assurer un équilibre entre les captages et le renouvellement de ces eaux** afin d'obtenir leur bon état avant 2016; et "**d'inverser toute tendance à la hausse significative et durable**, de la concentration de tout polluant résultant de l'impact de l'activité humaine, afin de réduire progressivement la pollution des eaux souterraines".

Il faut souligner que si la Directive-cadre ne considère les objectifs environnementaux qu'en ce qui concerne la qualité des eaux, la loi française qui en fait transposition traite des "**objectifs environnementaux de qualité et de quantité des eaux**".

2°) Des **exceptions** concerneront les masses d'eau de surface ou souterraines qui seront déclarées "**artificielles ou fortement modifiées**", dès lors que les moyens de les conduire à un "**bon potentiel écologique**" ("acceptable" compte tenu des atteintes qu'elles ont subies) **et à un bon état chimique** auraient des incidences négatives importantes" sur l'environnement ou les activités humaines (économiques ou hydrologiques); ou bien seraient **difficilement réalisables techniquement ou "exagérément coûteux"** (art 4 - 3)

Dans ces cas, des "**reports d'échéance**" assureront une "**réalisation progressive**" (art 4 - 4), avec la possibilité de prolonger le délai de 15 ans jusqu'à 2 x 6 ans (...voire au-delà, si les "conditions naturelles" l'imposent). Ces exceptions et adaptations consisteront à "**viser des objectifs environnementaux moins stricts, sur la base de critères appropriés, évidents et transparents**" art 4 - 5).

Elles s'appliquent aux masses d'eau "**tellement touchées par l'activité humaine, ou lorsque leur condition naturelle est telle que la réalisation de ces objectifs serait d'un coût disproportionné ET QUE** diverses conditions sont réunies".

Toutefois, pour éviter un abus de ce classement d'exception, il est prescrit que "Les objectifs environnementaux moins stricts sont **explicitement indiqués et motivés dans le plan de gestion** du district et revus tous les six ans". Et le report d'échéances est soumis "**à condition que l'état de la masse d'eau concernée ne se détériore pas davantage**".

3°) De plus, des **exonérations de responsabilité** d'infraction aux exigences de la directive, en cas de détérioration temporaire de l'état d'une masse d'eau, sont également stipulées pour tenir compte de "**circonstances exceptionnelles ou qui n'auraient raisonnablement pas pu être prévues**" et "lorsque toutes les conditions suivantes sont réunies" (au nombre de cinq) (art 4 - 6).

Enfin, une exonération est prévue lorsque le fait de ne pas atteindre les objectifs résulte de facteurs **naturels** ou de "**nouvelles activités de développement humain durable**" et que sont satisfaites quatre conditions également cumulatives (art 4 - 7).

Tous les cas d'exception et d'exonération de responsabilité contenus dans l'art 4 - imposés par les Etats au nom du réalisme - ont été assortis de conditions soit alternatives, soit cumulatives par la Commission de l'Environnement du Parlement Européen... qui voulait, quant à elle, réduire le domaine des exceptions et éviter d'affaiblir la portée de la directive-cadre.

NECESSITE D'UNE COORDINATION DES ACTIONS DANS LE CADRE DU BASSIN HYDROGRAPHIQUE

L'article 3 prescrit de "**recenser les bassins hydrographiques**" et de les "**rattacher à des districts hydrographiques**" (notion administrative). Ceux-ci peuvent avoir un caractère international lorsqu'un bassin ou un district est partagé par une ou plusieurs frontières d'Etats (voire au-delà de l'Union). Cette coordination – inspirée par la **recherche de l'efficacité, appuyée sur une logique hydrologique**, comme celle qu'a voulu instaurer la loi sur l'eau en France, dès 1964 - devra résulter :

- de la désignation d'une "**autorité compétente**", qui veille à l'application des prescriptions de la directive-cadre,
- et, surtout, de l'élaboration d'un "**plan de gestion de district**" et d'un "**programme de mesures**" visant à atteindre les "**objectifs environnementaux**" fixés par l'article 4.

Il appartient aux Etats de désigner le territoire de chaque district hydrographique, ou d'en convenir avec l'(les) Etat(s) voisin(s) également concerné(s), dans le cas de « districts internationaux ». De même, chaque Etat désigne quelle est "l'autorité compétente" (voire plusieurs) pour chaque district. **La loi du 21 avril 2004 portant transposition de la directive-cadre a préféré les appellations de "bassin ou groupements de bassins" et d'"autorité administrative". De même, le S.D.A.G.E. tient lieu de plan de gestion, purement et simplement.**

LE PRINCIPE "USAGER-POLLUEUR-PAYEUR"

Les premiers projets élaborés pour la Directive-cadre donnaient une grande force à ce principe, en vue de parvenir à "**un recouvrement total des coûts**" occasionnés par les usages de l'eau. Le texte définitif se limite à le "prendre en compte" et à prescrire que diverses mesures et documents soient éclairés par une analyse économique préalable des données concernant les usages et leurs impacts.

Néanmoins, l'**art 9** de la directive-cadre fixe l'orientation : **les Etats tiennent compte du 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; ils veillent à ce que d'ici à 2010 la tarification de l'eau incite les usagers à utiliser les ressources de façon efficace (économe et moins polluante) ainsi qu'à une contribution appropriée à la récupération des coûts, des trois grands secteurs économiques (consommation humaine, industrie, agriculture).**

En fait, la volonté de "prendre en compte" la valeur économique de l'eau et les incidences économiques de son utilisation et de sa protection (donc de sa dégradation) demeure certes un acquis, mais la Directive-cadre n'a pas pu prescrire d'en tirer des conséquences aussi étendues que celles de la loi sur l'eau de 1964, en France, par exemple.

Toutefois, le principe de subsidiarité doit permettre aux Etats d'être plus respectueux du principe usager-payeur et la France pourra donc conserver sa relative "avance" en la matière. Des préoccupations d'ordre social (consommations des familles) et économique (secteur agricole) ont poussé certains Etats à limiter la portée de l'affirmation qu'il conviendrait que "l'eau paie toute l'eau", ou que l'utilisateur paie tous les coûts de l'eau.

La loi du 21 avril 2004 a synthétisé les débats en prescrivant, dans son **art 1er**: "**Les coûts liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, sont supportés par les utilisateurs, en tenant compte des conséquences sociales, environnementales et économiques, ainsi que des conditions géographiques et climatiques**".

En résumé, la Directive veut qu'à terme, l'on évalue pour chacun des trois secteurs d'utilisation de l'eau, les coûts entraînés pour la collectivité afin d'effacer les effets de cet usage, les charges que ledit secteur assume lui-même pour limiter ces derniers, mais aussi les bienfaits qu'il tire de la ressource commune. **Elle veut qu'ainsi, chaque décision de politique économique ou d'aménagement du territoire impliquant l'eau soit éclairée par la connaissance des coûts et des avantages qu'induisent les usages actuels et à venir de cette ressource.** Tel est l'objet de l'**analyse économique** que doit contenir l'état des lieux initial de chaque District puis ses mises à jour périodiques (**art 5**).

La spécificité française des Agences de l'Eau, qui accordent des aides pour la réalisation de travaux anti-pollution, conduit à remarquer avec intérêt une disposition de **l'art 9-3** : "**Le présent article n'empêche nullement le financement de certaines mesures préventives ou correctives en vue de réaliser les objectifs de la présente directive**". Ce qui autorise l'attribution d'aides... pour autant qu'elles respectent les règles communautaires "d'encadrement des aides d'Etat".

LA PARTICIPATION DU PUBLIC A LA PLANIFICATION

C'est un autre caractère fort que préconisait la version initiale de proposition de Directive-cadre. Il a été, lui aussi, sensiblement atténué en cours d'élaboration. **L'art 14** prescrit aux Etats "**d'encourager la participation active** de toutes les parties concernées à la mise en œuvre de la présente directive". Ainsi, "**sur demande, les documents de référence et les informations utilisées pour l'élaboration du projet de plan de gestion sont mis à disposition**", à trois stades de sa préparation ainsi que lors de chaque révision du plan. Il fixe une période d'au moins six mois pour donner lieu à des **observations écrites sur les documents "mis à la disposition du public"**.

Au final, on peut dire que si **l'information et la consultation du public** manquent de profondeur, la directive-cadre leur assigne une **étendue plus large** que celle de la concertation au sein des Comités de Bassin, instituée par les lois françaises de 1964 et 1992. Cette ambition est donc à remarquer ... et à tenter de la rendre effective et opérationnelle. La **loi du 21 avril 2004**, qui assimile le plan de gestion au schéma d'aménagement et de gestion des eaux (institué par la loi sur l'eau de 1992), stipule (**art L 212-2 du Code de l'Environnement**):

"Le comité de bassin recueille les observations du public sur le projet de S.D.A.G.E. Il soumet ensuite le projet, éventuellement modifié pour tenir compte des observations du public, à l'avis des conseils régionaux, des conseils généraux, des établissements publics territoriaux et des chambres consulaires concernés". Alors qu'auparavant, le SDAGE faisait uniquement l'objet d'une concertation au sein du Comité de Bassin et de ses Commissions, puis, après avoir été approuvé par le Préfet coordonnateur de Bassin, il était "**tenu à la disposition du public**".

LES OUTILS DE PROGRAMMATION ET DE CONTRÔLE

Pour atteindre les objectifs fixés en respectant les principes affichés, la Directive-cadre **prescrit aux Etats membres** la mise en œuvre de méthodes d'étude, d'action et de contrôle (**art 5 à 9**), ainsi que la définition et l'utilisation d'outils de programmation et de gestion adéquats (**art 11 et 13**). Enfin, **elle assigne au Parlement Européen et au Conseil** d'adopter des "stratégies" spécifiques pour l'élimination ou la réduction des "substances dangereuses" et la prévention et le contrôle de la pollution des eaux souterraines (**art 16 et 17**).

LES MESURES D'INVENTAIRE, PREVENTION, PROTECTION ET CONTROLE

- **L'article 5** prescrit d'entreprendre une série d'analyses visant à décrire **les caractéristiques de toutes les ressources en eau** (découpées en "masses d'eau"), considérées dans le cadre géographique du district, ainsi qu'une évaluation **de leurs fonctions économiques et des incidences des activités humaines à leur égard** (à présent et dans un avenir prévisible).

Cette **analyse de l'état des lieux initial** devait être faite au cours des quatre premières années d'application de la directive-cadre, d'une part, en suivant les prescriptions techniques fort précises de **l'annexe II**; d'autre part, selon une **analyse économique**, beaucoup moins encadrée par **l'annexe III**. En 2003 et 2004 ont donc été préparés et présentés aux 8 Commissions Géographiques du Comité de Bassin Adour-Garonne puis à cette assemblée, les dossiers sur l'état des lieux et le "scénario tendanciel" des masses d'eau composant leurs circonscriptions

L'annexe III requiert "**la prise en compte du principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau**", prescrite par **l'art 9**. Comme on l'a déjà souligné, cette périphrase est la formulation finale, fort édulcorée, de ce qui avait été voulu comme l'application du **principe usager-pollueur-payeur**. Elle apparaît plutôt comme une référence culturelle ou un "ardent souhait".

- **Les mesures de surveillance, de protection et de contrôle** concernent (outre le cas particulier des eaux souterraines, qui font l'objet d'une "stratégie" spéciale) :
 - d'une part, des **zones protégées** au titre d'activités qui s'y développent ou de la conservation des habitats et de certaines espèces aquatiques (**art 6 et annexe IV**). Ce sont les zones faisant déjà l'objet de directives communautaires ou de réglementations nationales ou locales. La Directive-cadre prescrit de recenser ces zones sur des **registres des zones protégées** dans chaque District hydrographique, au plus tard en 2005, et de prendre les mesures de protection et de mise en conformité avec les normes communautaires.
 - d'autre part, les " masses d'eau" utilisées pour la fourniture d'eau potable ou susceptibles d'y être affectées à l'avenir (**art 7**). Elles doivent être recensées elles aussi, dès lors qu'elles " fournissent en moyenne plus de 10m3 par jour ou desservent plus de 50 personnes " et faire l'objet d'une " surveillance " (annexe V) lorsqu'elles " fournissent en moyenne plus de 100 m3 par jour ".
- La Directive-cadre prescrit aux Etats d'établir, après l'état des lieux de référence et l'inventaire des ressources à protéger, dès 2006, "**des programmes de surveillance de l'état des eaux, afin de dresser un tableau cohérent et complet de l'état des eaux au sein de chaque District hydrographique**", sur les plans qualitatif et quantitatif (**art 8 + annexe V**).
- En ce qui concerne la prévention et le contrôle des rejets (ponctuels ou diffus) dans les eaux de surface, **l'article 10** prescrit qu'ils soient contrôlés selon une "**approche combinée**", mettant en jeu des "**contrôles d'émission fondés sur les meilleures techniques disponibles**" (la meilleure efficacité à un coût admissible) ou des "**valeurs limites d'émission pertinentes**", ou "**en cas d'incidences diffuse** (agriculture), **des contrôles, y compris, le cas échéant, de meilleures pratiques environnementale**" (référence aux directives antérieures visant les différents rejets).
- A ces instruments de réglementation et de planification doivent s'ajouter, d'ici à 2010, les effets d'une "**tarification de l'usage de l'eau qui incite les usagers à utiliser les ressources de façon efficace et contribue ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux**".

ETABLISSEMENT D'UN PLAN DE GESTION ET D'UN PROGRAMME DE MESURES DANS CHAQUE BASSIN HYDROGRAPHIQUE

- C'est dans le corps même de la directive (**art 11**) qu'est défini le contenu du "**programme de mesures**", qui sera mis en vigueur par "l'autorité compétente" de chaque Bassin en 2009 et "rendu opérationnel" en 2012. Doté ainsi d'une **valeur réglementaire**, il visera notamment, à atteindre les objectifs environnementaux de l'art 4. Faisant suite à une série d'analyses sur les usages de l'eau et leurs incidences, qui auront établi, selon les prescriptions de **l'art 5**, un **état des lieux servant de référence aux dispositions à prendre**, il comprendra :
 - des "**mesures de base**", qui sont d'ordre réglementaire, très diverses et précises, découlant de l'application des directives communautaires (art 11 – 3);
 - des "**mesures complémentaires**" dont la "liste non exhaustive" est donnée par **l'annexe VI-B** et qui sont à la fois de nature réglementaire, technique, économique et fiscale. Les programmes d'intervention des Agences de l'Eau relèvent de cette catégorie, par leur contenu technique et financier, notamment;
 - des "**mesures supplémentaires**", dans des cas extrêmes envisagés par l'art 11 – 5.
- **Les plans de gestion** sont sinon la principale innovation apportée par la Directive-cadre (**art 13**), du moins une harmonisation au niveau européen de la nécessité d'établir des recueils de données, principes et règles d'action concernant la gestion des eaux à moyen et long terme. L'expérience des SDAGE français et celle des "plans hydrologiques" espagnols peuvent y trouver une validation ou un encadrement.

Le contenu des plans de gestion est précisé par l'annexe VII. Mais l'art 4 de la Directive stipule: **" En rendant opérationnels les programmes de mesures prévus dans le plan de gestion du district hydrographique, les Etats-membres ... "**. On peut donc soutenir que le plan de gestion (notion de planification, d'objectif à long terme) a une sorte de valeur législative, antérieure au caractère d'exécution qu'a le programme de mesures (programmation à moyen terme). Du reste, la loi de transposition stipule que **"l'autorité administrative (le Préfet de Bassin) établit et met à jour périodiquement un programme pluriannuel de mesures contribuant à la réalisation des objectifs et des dispositions du S.D.A.G.E."**.

L'article 4 de la directive-cadre énonce ensuite les **" objectifs environnementaux de qualité "** (la loi française a ajouté **"et de quantité"**), **caractéristiques du bon état des eaux, à préciser par le plan de gestion** et dont le respect devra assurer la préservation, l'amélioration ou la restauration des différents types de ressources. Ce plan est ainsi la "coquille" enveloppant les dispositions réglementaires et techniques. Il indique aussi comment est opérée la **récupération des coûts liés à l'usage de l'eau**, en distinguant les divers secteurs d'activité économique. **Le public est associé aux différentes phases de la procédure d'élaboration.**

Les plans de gestion devront être publiés au plus tard en décembre 2009 (comme les programmes de mesures), **réexaminés et mis à jour au plus tard 6 ans après, puis tous les 6 ans**. En tant que S.D.A.G.E., ils seront approuvés par les "autorités administratives" de Bassin. Les Comités de Bassin et les Agences de l'Eau joueront, évidemment, un rôle majeur dans l'élaboration des plans de gestion, aux côtés des autres services de l'Etat.

Il est intéressant de noter que l'art 13-5 de la Directive-cadre stipule: **" les plans de gestion de district peuvent être complétés par la production de programmes et de plans plus détaillés pour un sous-bassin, un secteur, un problème ou type d'eau "**. On peut y voir une analogie avec la complémentarité, dans la loi sur l'eau de 1992, entre le S.D.A.G.E. et les S.A.G.E.

Au final, on retiendra que le S.D.A.G.E. a un domaine plus étendu que le plan de gestion. C'est pourquoi **la loi du 21 avril 2004** portant transposition de la directive-cadre a conservé son appellation, lui a appliqué la procédure d'élaboration, de révision et la durée de validité du plan de gestion, **en ajoutant à ses objectifs de qualité, les "objectifs de quantité des eaux"**.

Cette présentation rapide des deux documents fondamentaux qui - assortis des mesures de surveillance et de contrôle déjà évoquées - devront structurer la planification et la gestion des eaux dans les districts hydrographiques pour atteindre et maintenir un "bon état" de toutes les eaux, conduit à souligner que **désormais c'est la législation européenne qui conditionnera l'intervention de tous les acteurs de la politique de l'eau**. Et si l'application du principe de subsidiarité fait que les Etats demeurent compétents pour fixer les règles et les moyens d'intervention, ils sont tenus par **l'obligation de résultat** fixée par la nouvelle directive sur l'eau et les "directives-filles" qui viendront la compléter.

LES STRATEGIES D'ELIMINATION PROGRAMMEE DES REJETS DE SUBSTANCES DANGEREUSES

Dès l'art 4 – 1, la directive prescrit que dans les programmes de mesures, " les Etats membres mettent en œuvre les mesures nécessaires afin de **réduire progressivement** la pollution due aux **substances prioritaires** et **d'arrêter ou supprimer progressivement** les émissions, les rejets et les pertes de **substances dangereuses prioritaires**". L'art 16 charge le Parlement et le Conseil d'adopter des mesures visant à éliminer ou à réduire les rejets de certains polluants et groupes de polluants **"présentant un risque significatif pour ou via l'environnement aquatique"**, notamment lorsqu'ils concernent des eaux utilisées pour le captage d'eau potable. Une première liste de **"substances prioritaires"** (qui doivent subir une réduction progressive) et de **"substances dangereuses prioritaires"**. (destinées à une suppression totale à terme) a été fixée dès le 20 novembre 2001 (Décision n°2455-2001 – JOCE du 15/12/01). Cette liste constitue l'annexe X de la Directive-cadre et sera actualisée au moins tous les quatre ans.

Ce sujet a été l'un des plus âprement discutés au cours de la procédure de conciliation, car plusieurs Etats ont jugé économiquement irréaliste d'imposer les contraintes de suppression progressive – et totale au bout de 20 ans – de toute émission, rejet ou perte de ces polluants. De son côté, le Parlement Européen tenait particulièrement à réduire les délais impartis pour parvenir à cette mise hors-la-loi des rejets toxiques visés par les annexes VIII, IX et par l'annexe X qui vient d'être évoquée.

LES STRATEGIES RELATIVES A LA PROTECTION DES EAUX SOUTERRAINES

Les eaux souterraines posent le problème particulier des critères de délimitation et de rattachement à un district hydrographique (national ou international), mais surtout, celui de la définition des critères du "bon état". Faute de pouvoir définir en 2000 des normes de qualité pour les masses d'eau souterraines, le Parlement Européen décida que cette tâche relèverait d'une directive-fille. Il prescrivit (**art 17**) qu'elle devrait être adoptée au cours des deux années suivantes et que, à défaut, les Etats membres auraient à fixer, au niveau national, les critères du bon état des eaux souterraines avant 2006.

Il ajouta que si ce second délai n'était pas respecté non plus, le "seuil d'inversion" des tendances à la hausse de concentration des polluants altérant ces ressources serait fixé à 75% au maximum de la valeur des normes de qualité communautaires pour les eaux souterraines destinées à l'alimentation humaine. Malgré cette "forte incitation", un retard notable a affecté l'adoption de la directive-fille sur les eaux souterraines.

LA FORCE JURIDIQUE DE LA DIRECTIVE-CADRE

Le niveau de contrainte du contenu de cette directive a été l'un des enjeux déterminants des débats au sein des instances dirigeant l'Union Européenne, de 1996 à 2000. Certes, en raison de la cause d'origine de sa mise en chantier : le caractère disparate, incomplet et assez peu efficace des textes préexistants, selon le constat fait en 1995 par le Conseil et le Parlement Européen. Mais également parce qu'elle a été le premier texte à adopter après le renforcement du rôle de "co-décision" et, donc, de participation effective de ce dernier au pouvoir législatif au sein de l'Union. Les parlementaires avaient à cœur d'affirmer leur capacité à adopter des règles fortes... tout en étant réalistes.

Il se posait ainsi la question de savoir quelle serait la portée des obligations créées. Le débat au Parlement Européen a permis de préciser que, si les Etats-membres ont, évidemment, une **obligation de moyens** quant à la mise en œuvre des méthodes de planification (plans de gestion et programmes de mesures) et de surveillance de l'état des ressources. les objectifs environnementaux fixés par l'article 4 constituent des **obligations de résultat**, au terme du délai de 15 ans, soit 2015.

Pour parvenir à un compromis, il a donc fallu assortir les objectifs et les principes les plus ambitieux, de **formules conditionnelles ou prudentes et de clauses d'exception, d'exclusion, d'exonération ou "d'application progressive"**, qui risquent de poser des difficultés d'application et d'interprétation, voire un contentieux fourni entre la Commission ("gardienne des traités et des directives") et les Etats. Les points 29 à 32 du préambule et la minutie (des exceptions) de l'article 4 justifient pleinement cette crainte. Mais l'on peut aussi considérer que leur insertion dans le texte de la directive-cadre est un **gage de réalisme**.

Pour conforter sa force juridique et son efficience, la nouvelle Directive prend soin de préciser (point 51 du préambule) qu'elle doit permettre "**d'atteindre un niveau de protection des eaux équivalent au minimum à celui assuré par certains actes antérieurs**". Il conviendra par conséquent, d'abroger sept directives "sectorielles" ou "milieu", des années 75 à 90, lorsque les dispositions correspondantes de la présente Directive seront pleinement mises en œuvre.

De plus, elle prévoit la mise à jour ou la révision périodique de tous les documents et mesures qu'elle prescrit d'élaborer, ainsi que de ses propres annexes, pour échapper à l'obsolescence (**art 19 et 20**). Enfin, elle requiert des "**sanctions effectives, proportionnées et dissuasives**" contre les violations des dispositions nationales qui seront prises pour son application (**art 23**).

La mise en vigueur en France de la Directive-cadre sur l'eau a fait l'objet de **la loi de transposition du 21 avril 2004**. Elle prescrit notamment (**art L 212-1 XI**):

"Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux". Alors qu'auparavant, il incombait aux autorités publiques de "prendre en compte", seulement, les dispositions des S.D.A.G.E.

Ainsi, la Directive-cadre a créé l'opportunité de renforcer la force juridique de ces documents de planification.

