

N° 008844-01

Octobre 2013

## Evaluation à mi-parcours de la mise en oeuvre des Schémas directeurs d'aménagement des eaux



**CONSEIL GÉNÉRAL**  
**DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

**Rapport N°008844-01**

**Evaluation à mi-parcours de la mise en oeuvre des  
Schémas directeurs d'aménagement des eaux**

*établi par*

**Jean-Jacques LAFITTE**

*Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts*

**Étienne LEFEBVRE**

*Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts*

**Octobre 2013**



## Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil<sup>(1)</sup>.

Rapport CGEDD n° 008844-01

Date du rapport : Octobre 2013

Titre : Evaluation à mi-parcours de la mise en oeuvre des Schémas directeurs d'aménagement des eaux

Sous-titre du rapport :

Commanditaire (s) : **MEDDE (DEB)**

Date de la commande : **15 février 2013**

Auteurs du rapport (CGEDD) : **Jean-Jacques LAFITTE et Étienne LEFEBVRE**

Superviseuse : **Anne-Marie LEVRAUT**

Relecteurs : **Pascale BOIZARD et Patrick LAVARDE**

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 56

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

" Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes ".

[http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02\\_guide\\_methodologique\\_cgedd\\_2012\\_05\\_04\\_cle2e6cae.pdf](http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02_guide_methodologique_cgedd_2012_05_04_cle2e6cae.pdf)



# Sommaire

Synthèse.....	<a href="#">3</a>
Liste des recommandations (par ordre d'apparition dans le texte du rapport).....	<a href="#">12</a>
Liste hiérarchisée des recommandations.....	<a href="#">15</a>
Recommandations de niveau 1.....	<a href="#">15</a>
Recommandations de niveau 2.....	<a href="#">15</a>
Recommandations de niveau 3.....	<a href="#">16</a>
Introduction.....	<a href="#">18</a>
1. Contexte réglementaire.....	<a href="#">20</a>
1.1. Clarifications liminaires.....	<a href="#">20</a>
1.1.1. <i>La (ou les) cibles non atteintes en 2015</i> .....	<a href="#">20</a>
1.1.2. <i>Les effets « thermomètre »</i> .....	<a href="#">21</a>
1.1.3. <i>Conclusion</i> .....	<a href="#">24</a>
1.1.4. <i>Observation complémentaire sur les indicateurs</i> .....	<a href="#">25</a>
1.2. Le cadre communautaire.....	<a href="#">25</a>
1.3. Le cadre national.....	<a href="#">26</a>
2. Analyse des informations disponibles.....	<a href="#">28</a>
2.1. L'état d'avancement à tiers parcours des programmes de mesure.....	<a href="#">28</a>
2.2. Les éléments publiés en continu sur l'état des eaux.....	<a href="#">33</a>
2.3. Les éléments recueillis lors des auditions dans chacun des bassins .....	<a href="#">34</a>
2.4. Le rapport de la Commission européenne sur les plans de gestion des districts hydrographiques.....	<a href="#">39</a>
3. Perspectives d'évolution des conditions d'emploi des fonds communautaires et des contrats de projet État Région.....	<a href="#">40</a>
4. Recommandations sur la fixation des objectifs pour le deuxième cycle de la DCE et les cycles suivants.....	<a href="#">42</a>
5. Recommandations sur l'organisation du deuxième cycle de la DCE et des cycles suivants.....	<a href="#">49</a>
5.1. Restreindre le champ du SDAGE.....	<a href="#">49</a>
5.2. Intégrer la chaîne Plan de gestion-PDM-PAOT.....	<a href="#">50</a>
5.3. Associer les acteurs.....	<a href="#">51</a>
5.4. Renforcer les MISEN.....	<a href="#">51</a>
5.5. S'appuyer sur les SAGE et EPTB.....	<a href="#">51</a>
5.6. Définir l'échelle géographique pertinente pour les PAOT.....	<a href="#">52</a>
5.7. Optimiser la gouvernance.....	<a href="#">54</a>
6. Les masses d'eau fortement modifiées.....	<a href="#">55</a>

Annexes.....	<a href="#">57</a>
1. Lettre de mission.....	<a href="#">58</a>
2. Lettre commune DRIEE-AESN concernant l'articulation entre PTAP et PAOT...	<a href="#">61</a>
3. Liste des personnes rencontrées.....	<a href="#">67</a>
4. Extrait du bilan 2012 de l'avancement des programmes de mesures de la DCE (KtoM 1).....	<a href="#">70</a>
5. Présentation des types de mesures dans le bassin Rhin-Meuse.....	<a href="#">71</a>
6. Textes communautaires.....	<a href="#">72</a>
6.1. Les programmes de mesure.....	<a href="#">72</a>
6.2. Les plans de gestion de districts hydrographique.....	<a href="#">75</a>
7. Droit interne.....	<a href="#">77</a>
7.1. Les SDAGE.....	<a href="#">77</a>
7.2. Programme de mesure.....	<a href="#">78</a>
8. Glossaire des acronymes.....	<a href="#">80</a>

## Synthèse

*(Fiche 6 du rapport « Évaluation de la politique de l'eau – Quelles orientations »)*

Schémas directeurs d'aménagement des eaux (SDAGE) et programmes de mesures (PDM) vont être révisés pour la période 2016-2021 sur la base de l'actualisation des états des lieux en cours de réalisation.

Afin d'éclairer les travaux lancés par le comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) de décembre 2012 sur l'orientation de la politique de l'eau, la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) a commandé au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) une mission spécifique sur la mise en œuvre des premiers SDAGE appliquant la directive cadre sur l'eau (DCE) pour formuler des recommandations en vue de la fin du premier, puis du deuxième cycle.

### **La (ou les) cibles non atteintes en 2015 – Les conditions d'élaboration des SDAGE et des PDM en vigueur**

Trois niveaux de cibles sont à distinguer lorsque l'on parle de la « non-atteinte » des objectifs de la DCE en 2015 » :

- un objectif général communautaire, inscrit dans la DCE : le bon état des eaux (à la fois écologique et chimique pour les eaux de surface, quantitatif et chimique pour les eaux souterraines) doit être atteint en 2015 dans l'Union européenne, sauf si les « plans de gestion » (SDAGE) démontrent, masse d'eau par masse d'eau que cela n'est pas possible (dérogations à justifier) ;
- un objectif global national : en France la loi Grenelle 1 du 3 août 2009 a fixé a priori dans son article 271 un objectif global de 66 % de bon état écologique des seules eaux de surface<sup>2</sup> en 2015. La fixation d'un tel objectif global ne résulte pas d'une obligation de la DCE ;
- des objectifs d'état des eaux pour 2015 établis, en application de la DCE, pour chaque masse d'eau, par les SDAGE approuvés en 2009. Ces objectifs respectent globalement la loi Grenelle 1. Ils ont été notifiés à la Commission. Ils ne seront pas systématiquement atteints en 2015.

*Les futurs SDAGE (2016-2021), conformément à l'article 11-5 de la DCE et à son annexe VII B, devront expliquer les raisons de la non atteinte des objectifs du SDAGE en cours, masse d'eau par masse d'eau. La mission recommande de rappeler, dans ces explications qui seront notifiées à la Commission, le contexte de l'élaboration des états des lieux de 2004, puis des SDAGE de 2009 (2010-2015) :*

- *lors du diagnostic initial, les éléments de qualité biologique n'étaient pas tous disponibles : faisaient en particulier défaut les indicateurs permettant de caractériser les plans d'eau, les eaux de transition et les eaux côtières ;*
- *pour l'état chimique des eaux de surface les normes de qualité environnementale communautaires n'ont été arrêtées qu'en 2008 ; dès lors les méthodes et les données quand elles existaient n'étaient pas homogènes sur le territoire ;*

- *faute de mesures disponibles, l'état de nombreuses masses d'eau de surface était indéterminé ou établi à dire d'experts avec un faible niveau de confiance (petits cours d'eau, grands fleuves, eaux de transition...)*
- *de même pour les eaux souterraines, les éléments de cadrage n'étaient pas tous disponibles lors de l'élaboration de l'état des lieux de 2004 puis des SDAGE de 2009 : l'arrêté appliquant la directive fille de 2006 (état chimique) date de fin 2008, une révision est intervenue en 2012 avec une circulaire importante en octobre 2012.*

*Les mêmes explications devront être présentées aux acteurs nationaux lors de l'élaboration du futur SDAGE. En complément il sera utile de leur rappeler la règle du paramètre déclassant qui masque les améliorations révélées par les autres paramètres.*

## **L'état d'avancement à tiers parcours des programmes de mesure**

En application de l'article 15-3 de la DCE et de l'article R.212-23 du code de l'environnement, chaque préfet de bassin a établi un état d'avancement du programme de mesures (PDM) 2010-2015 selon un cadre fourni par la DEB, théoriquement à mi-parcours, mais en pratique à tiers parcours (2010-2011) compte tenu du délai nécessaire à l'exploitation des données. Ces états ont porté sur les moyens mis en œuvre (nombre d'actions, montants financiers), non sur les résultats sur l'état des masses d'eau. Ils ont été versés dans le système d'information européen pour l'eau (WISE). Ils mettent l'accent sur le retard enregistré concernant les pollutions diffuses agricoles et l'amélioration de l'hydromorphologie des cours d'eau.

Le SDAGE français a un champ plus large<sup>1</sup> que le plan de gestion de district hydrographique de la DCE, car résultant de l'adaptation d'un instrument préexistant (les premiers SDAGE datent de 1996). De ce fait, le champ des PDM français<sup>2</sup> excède en droit le champ du PDM de la DCE. Il en résulte, en l'absence de référentiel précis commun aux bassins pour établir les PDM, des hétérogénéités dans leur contenu, qui se répercutent dans le bilan national d'avancement des PDM et dans son dispositif de rapportage à la Commission peu lisible et source potentielle de confusion.

Ainsi :

- si les mesures de base (art. 11-3 de la DCE) ont fait l'objet d'un tableau détaillé élaboré par la DEB et repris dans chaque PDM, les libellés des mesures complémentaires (art. 11-4) sur lesquelles les PDM insistent beaucoup, car objet principaux des financements locaux, sont différents d'un PDM à l'autre ;
- les PDM comprennent des « mesures clefs » indispensables à l'atteinte des objectifs de la DCE, intégrant dans certains cas des mesures de base<sup>3</sup>. Le texte d'au moins un PDM mentionne d'autres mesures, présentées comme susceptibles de participer à l'atteinte du bon état, mais sans qu'il soit explicitement écrit qu'elles ne font pas partie du PDM. Leur prise en compte dans le bilan et dans le rapportage à la Commission est incertaine ;

<sup>1</sup> Par exemple sur la prévention des inondations ou la distribution d'eau potable. La frontière, dans les orientations d'un SDAGE, entre ce qui relève de la DCE et ce qui n'en relève pas n'est pas toujours évidente.

<sup>2</sup> Article L. 212-1-1 introduit dans le code de l'environnement par la loi n°2004-338 du 21 avril 2004 de transposition de la DCE.

<sup>3</sup> Ainsi en Rhin Meuse la mesure « Optimisation des systèmes d'assainissement collectifs de traitement » se décompose en mesures de base, de mise en conformité avec la directive ERU, non reportables au-delà de 2015, et en mesures complémentaires (conformité avec ERU, mais rejet dans des masses d'eau qui ne sont pas en bon état écologique).

- les plans nationaux très structurants et mobilisateurs, souvent postérieurs aux PDM, n'ont pas fait l'objet d'une ventilation entre mesures de bases et mesures complémentaires ;
- les mesures supplémentaires décidées au titre de l'art. R 212-23 du code de l'environnement (dans la pratique, les 10e programmes des agences de l'eau) ne devraient comporter que des mesures complémentaires.

La Commission européenne a demandé, en accord avec les États membres, de rapporter l'avancement de types de mesures clés<sup>4</sup> (« Key Types of Measure » KtoM), qui ont été renseignées par les secrétariats des bassins<sup>5</sup>. La synthèse nationale qu'en a réalisée la DEB appelle des explications sur les différences qui apparaissent entre districts, ou sur l'absence d'information.

*La mission recommande, pour la poursuite de la mise en œuvre et du rapportage des PDM 2010-2015, que la base de données OSMOSE (Outil de Suivi des Mesures Opérationnelles sur l'Eau) soit systématiquement utilisée avec un rattachement des actions aux mesures de chaque PDM. Cette base doit être interfacée avec les différentes applications gérant les programmes financiers des agences, la police administrative (instructions au titre de la loi sur l'eau ou des ICPE), voire les contrôles.*

*Pour le deuxième cycle, la mission recommande un pilotage beaucoup plus étroit du rapportage national et communautaire qui nécessite une normalisation nationale des mesures du PDM et donc des orientations du SDAGE.*

### **Fixation des objectifs pour le deuxième cycle**

La DCE conduit à fixer, lors de chaque cycle, un objectif à chaque masse d'eau. On peut certes constater a posteriori, par agrégation de ces objectifs individuels, des pourcentages de masses d'eau sur lesquels dans un territoire (district, État) il est fait appel à des dérogations. Fixer un objectif global a priori comme lors de la loi Grenelle 1 paraît contraire à l'esprit de cette démarche et, en tout cas, introduit une contrainte supplémentaire, sans aucune justification technique. Des objectifs « ambitieux » fixés sous cette contrainte s'avèrent inatteignables. Certaines des explications avancées pour ces non-atteintes au terme du premier cycle (données lacunaires, défauts méthodologiques justifiables lors d'un démarrage) ne pourront plus être mises en avant au terme du deuxième cycle.

*La mission recommande de ne pas renouveler la fixation a priori dans la loi d'un objectif global sur l'état des eaux en 2021.*

La DCE est gérée par cycle, dans un processus continu d'amélioration de l'état des eaux et des connaissances. Lors du démarrage du deuxième cycle, la règle du jeu (prise en compte de nouvelles substances ou de nouvelles concentrations à ne pas dépasser) et le « thermomètre » sont modifiés par rapport au premier cycle. Il s'agit en effet d'appliquer de nouvelles méthodes d'évaluation des paramètres de l'état des eaux, notamment biologiques, pour corriger la non-conformité à la DCE de certains d'entre elles. À cette occasion leur sensibilité à la diversité des pressions est renforcée ce qui contribuera à l'identification et au suivi des mesures nécessaires.

---

<sup>4</sup> Ces KtoM sont différentes des mesures clefs des PDM.

<sup>5</sup> La DEB a demandé le renseignement d'indicateurs complémentaires, non rapportés à la Commission, dont un indicateur très synthétique sur le nombre de contrôles illustrant de manière très sommaire l'implication des services exerçant la police de l'eau.

Le nouvel état des eaux 2013 puis le nouveau SDAGE-PDM 2016-2021 constituent ainsi un nouvel exercice conduit sur de nouvelles bases, conduisant à une fixation d'objectifs largement indépendants de ceux arrêtés lors de l'exercice précédent.

De plus, lors de la mise à jour du plan de gestion, un bilan du plan précédent est requis<sup>6</sup>. Or le calendrier de la mise à jour du plan de gestion (révision du SDAGE) avec ses étapes préalables de consultation du public nécessite d'anticiper la rédaction du plan de gestion largement avant la fin du plan précédent. La mise à jour ne peut que se fonder sur une situation en cours de cycle, et non à son terme, avec le cas échéant un pronostic pour 2015 (qui ne sera vérifié qu'en 2017 ou 2018, le temps d'exploiter les résultats de 2015 du programme de surveillance). Un allongement de la durée des cycles ne répondrait qu'en partie à cette difficulté.

La démarche pour chaque masse d'eau devra donc inclure la chaîne suivante :

- rappel de l'évaluation initiale de l'état des lieux de 2004 (état des eaux, risque de ne pas atteindre les objectifs de la DCE en 2015), sa reprise (état des eaux) dans le SDAGE de 2009,
- l'objectif d'état assigné par le SDAGE, les dérogations éventuelles et leurs justifications<sup>7</sup>,
- l'évaluation de son état en 2013, d'une part selon les règles du premier cycle, d'autre part selon les règles du deuxième (double représentation cartographique du même état),
- le pronostic de l'atteinte ou non de l'objectif en 2015 sur la base des règles du premier cycle (et l'explication de cette probable non-atteinte (à produire dans le SDAGE 2016-2021),
- le risque de non atteinte des objectifs en 2021 de la DCE, évalué selon les nouvelles règles du deuxième cycle et fondé sur une connaissance des pressions mieux documentée qu'en 2004, (état des lieux 2013),
- l'objectif d'état assigné pour 2021 à cette masse d'eau (SDAGE 2016-2021 arrêté en 2015) avec les justifications requises des dérogations retenues<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Point 2 du § B de l'annexe VII : « évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs environnementaux, y compris une représentation cartographique des résultats de la surveillance pour la période du plan précédent, assortie d'explications pour tout objectif qui n'a pas été atteint (changement de règles, amélioration des connaissances, mesures insuffisantes, causes exceptionnelles...) ».

<sup>7</sup> La mission est partagée sur l'intérêt d'insister à ce stade sur le changement d'objectif éventuel induit par la loi Grenelle 1 (additif au projet de SDAGE), considérant qu'il est pertinent pour les acteurs locaux, pas pour la Commission.

<sup>8</sup> Selon l'ONEMA, dans la justification des dérogations par des coûts disproportionnés, la balance coûts-bénéfices a été opérée, dans d'autres États membres, sur les coûts marginaux (mesure complémentaire) et non, comme dans les bassins français, sur les coûts totaux (incluant les mesures de bases). La mission n'a pas approfondi cette question, qui nécessite de bien séparer les deux catégories de mesures.

Par ailleurs, la mission signale l'incertitude qui, pour elle, prévaut pour le deuxième cycle de la DCE, sur la possibilité ou non de motiver des dérogations (report d'échéance en application de l'article 4-4) sur le respect de la concentration de 50 mg/l de nitrate au-delà de 2015 dans les zones vulnérables, zones protégées au titre de la DCE. L'article 4-1 c) indique, en ce qui concerne les zones protégées, que « les États membres assurent le respect de toutes les normes et de tous les objectifs au plus tard quinze ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive [2015] sauf disposition contraire dans la législation communautaire sur la base de laquelle les différentes zones protégées ont été établies ». Une expertise juridique de cette question lui paraît nécessaire.

Par ailleurs, comme indiqué ci avant, devra être exposé aux acteurs, le changement de règles entre les deux cycles.

Une différence – fréquente – entre le nouvel objectif et celui du premier cycle peut relever à la fois de la non atteinte des objectifs du premier cycle, du changement de règle ou des deux facteurs cumulés.

*La mission recommande de n'introduire aucune modification au dispositif de qualification et de mesure de l'état des eaux en cours de cycle, les modifications nécessaires intervenant au début du cycle suivant.*

*La mission recommande dans l'élaboration des nouveaux SDAGE-PDM une approche répondant strictement aux obligations de la directive dans la fixation des objectifs et la justification des dérogations, fondée sur une analyse des actions pouvant raisonnablement être entreprises et aboutir au cours du deuxième cycle, sans rechercher a priori l'atteinte de l'objectif fixé lors du cycle précédent.*

*Le doute (qui devrait être moins fréquent que lors du premier cycle du fait de l'amélioration des connaissances) doit conduire à ne pas s'engager :*

- en cas d'incertitude sur le bon état d'une masse d'eau, il faut qualifier l'état de mauvais, ou d'indéterminé, et non de bon,*
- en cas d'incertitude sur l'atteinte d'un objectif sur une masse d'eau, il vaut mieux, à condition que l'on puisse justifier un report de délai ou un objectif réduit, ne pas le retenir.*

*Du fait de la règle de la DCE du « paramètre déclassant » qui s'applique à la qualification de l'état de chaque masse d'eau et qui masque les évolutions positives d'autres paramètres, la mission recommande que le tableau de bord du SDAGE publie, en complément des indicateurs portant sur l'état « réglementaires » des masses d'eau, d'autres indicateurs représentatifs de l'évolution des pressions sur lesquelles des mesures sont prises dans le PDM (indicateurs d'état alimentés notamment par le programme de surveillance, indicateur sur les pressions elles-mêmes et indicateurs des réponses apportées) et permettant d'illustrer les progrès réalisés ou non, selon les domaines.*

*Du fait du changement de thermomètres entre les deux cycles, elle recommande de publier les cartes d'état des eaux en 2013 selon les deux règles du premier et du deuxième cycle.*

*Elle recommande enfin l'examen avec la Commission de la manière de prendre en compte, pour mettre à jour les plans de gestion, les résultats du cycle précédent alors que ce cycle n'est pas achevé lorsque les projets de mise à jour des plans de gestion sont élaborés pour être soumis à concertation.*

## **Recommandations sur l'organisation et la mise en œuvre du deuxième cycle de la DCE**

La priorité du SDAGE est la mise en œuvre de la DCE. Or le champ historique du SDAGE excédant largement celui de la DCE conduit à affaiblir cette priorité. La mise à jour des plans de gestion en application de la DCE n'impose pas une réécriture complète tous les 6 ans des orientations et dispositions des SDAGE.

Une piste de réflexion envisageable serait de réduire strictement le SDAGE au plan de gestion du district au sens de la DCE<sup>9</sup>. Une autre serait de justifier le caractère indispensable de maintenir ou de rajouter dans le futur SDAGE d'autres orientations ou dispositions que celles du plan de gestion. La réflexion devrait notamment porter sur l'articulation des SDAGE d'une part avec les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI)<sup>10</sup>, d'autre part avec les plans d'action pour le milieu marin (PAMM)<sup>11</sup>.

S'agissant du PDM, rien ne paraît s'opposer à limiter son contenu juridique à celui du PDM de la DCE (ce qui semble déjà le cas en pratique dans certains bassins).

*La mission recommande de recentrer le SDAGE sur le respect de la DCE. Elle recommande, lors de la prochaine révision du SDAGE, de faire porter l'effort sur la justification des dérogations aux objectifs de la DCE (faiblesse identifiée dans l'analyse de la Commission sur les SDAGE en vigueur).*

*Elle recommande d'envisager une limitation du SDAGE au plan de gestion de district soit absolue soit n'acceptant que des exceptions motivées.*

*Elle recommande a minima que le SDAGE comprenne deux parties : l'une constituant le plan de gestion du district au sens de la DCE à laquelle le PDM pourrait être intégré, l'autre réunissant les autres orientations et dispositions du SDAGE. Elle recommande d'opérer la même distinction au sein du programme de l'agence.*

*Elle recommande de faire coïncider le contenu juridique du PDM en droit français avec celui de la DCE.*

Lors du premier cycle de la DCE, l'élaboration du SDAGE (orientations, prescriptions) a pris le pas sur celle du PDM, traité comme un document annexe. Sauf Outre-mer où il s'agissait des premiers SDAGE, l'identification dans le SDAGE, puis dans le PDM, de ce qui relève de la seule DCE n'a été ni aisée, ni homogène entre bassins (cf supra). Le contenu des PDM est hétérogène entre les bassins, notamment dans le degré de précision dans la définition et la localisation des mesures complémentaires. Toute l'information réunie sur les actions à entreprendre lors des concertations conduites localement lors de la préparation du SDAGE n'est pas reprise dans les PDM et elle peut s'avérer difficile d'accès. La conduite de la concertation préalable au SDAGE-PDM a été hétérogène selon les bassins (processus ascendant ou descendant, niveau géographique plus ou moins fin de la concertation : territoires des commissions géographiques du comité de bassin ou niveau inférieur).

D'émergence plus récente dans les feuilles de route dans le domaine de l'eau, les programmes d'actions opérationnels territoriaux (PAOT) sont établis par les MISEN et validés par le préfet. Leur objet est de décliner les PDM dans chaque département. Comme l'ont montré les audits thématiques conduits dans les départements, les PAOT sont également très hétérogènes et constituent, après les PDM, un autre maillon faible du dispositif.

Leur finalité pratique immédiate et minimale a été de recenser les actions prévues pour le rapportage du PDM à mi-parcours. Au-delà de cette fonction de compte rendu, leur finalité est de décliner les PDM (passer de la programmation dans chaque bassin à l'opérationnel dans le département) : déclinaison des mesures sur 6 ans en actions sur 3 années

---

<sup>9</sup>Pour la mission, la gestion quantitative y compris de crise, relève du plan de gestion.

<sup>10</sup>En application de la directive « inondation » (2007/60/EC).

<sup>11</sup>En application de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin (2008/56/CE).

glissantes, avec l'objet de l'action, les masses d'eau concernées, un maître d'ouvrage réel ou potentiel, un coût, et un chef de file au sein de la MISEN pour « suivre » chaque action.

Pour cette finalité, l'association à l'élaboration des PAOT des planificateurs (président ou animateurs de CLE), des cofinanceurs (autres que l'agence qui appartient à la MISEN) et des maîtres d'ouvrage potentiels (dont les EPTB et autres syndicats de collectivités) est, pour la mission, indispensable.

*La mission préconise, pour l'élaboration du PAOT, l'élargissement, de la MISEN au conseil général, le cas échéant au conseil régional, et à une représentation des CLE et des EPTB.*

Cette association à la mise en œuvre du PDM doit s'inscrire dans la continuité de l'association de ces parties prenantes à la conception du SDAGE-PDM qui, pour le premier cycle, est désormais ancienne. Construire, pour la fin du présent cycle, un PAOT « dynamique » implique de réactiver cette concertation à un niveau territorial qui selon la géographie des bassins<sup>12</sup> peut s'avérer interdépartemental et implique alors la désignation d'une MISEN pilote (sous l'égide de la DREAL de région). Selon le cadre actuel, chaque PAOT départemental, se construit alors par intégration d'analyses préalables conduites par sous bassins sous l'égide des « chefs de file » identifiés en MISEN.

Une approche intégrée et concertée de l'ensemble SAGE-PDM-PAOT-révision du programme d'intervention de l'agence-plans de contrôle est à assurer lors du deuxième cycle de la DCE. Cette intégration nécessite, dans les grands bassins, une articulation plus forte entre les délégations des agences de l'eau, les DREAL de région et les MISEN (elle existe déjà dans les petits bassins).

La mission met en garde contre la tentation d'une organisation uniquement descendante pour gagner du temps du fait des délais plus courts que lors du premier cycle. L'expérience acquise lors de l'exécution du 1er cycle amène au contraire à recommander une association maximale des acteurs locaux. Ainsi chaque acteur agira en pleine responsabilité, de sorte par exemple que les orientations du SAGE quand il existe soient réexaminées pour fixer les objectifs assignés aux masses d'eau.

*La mission recommande que la rédaction des objectifs assignés aux masses d'eau du prochain SDAGE intervienne en même temps que l'identification des mesures du PDM avec, si financement par l'agence, leur inscription au programme de l'agence, ainsi qu'au moins sous une forme indicative, des actions du PAOT<sup>13</sup> nécessaires à l'atteinte de cet objectif en s'assurant de leur réalisme (absence de coûts disproportionnés, faisabilité technique — et sociale<sup>14</sup> —, temps de réaction des milieux). Les CLE, les EPTB, les collectivités territoriales doivent être associés à cette élaboration au niveau de sous bassins (commissions territoriales et, le cas échéant, niveau inférieur).*

*La mission recommande que le processus d'adoption du SDAGE et du PDM soit unique, le PDM devenant une partie du SDAGE, et que les modifications éventuelles durant le cycle de cette partie du SDAGE (voire la modification d'autres éléments) fassent l'objet d'une procédure plus simple que la révision du SDAGE.*

---

<sup>12</sup> La mission rappelle la grande diversité physique des bassins versants : vastes plaines sédimentaires homogènes où les sous bassins (et masses d'eau) sont de grande taille et donc peu nombreux et souvent interdépartementaux, vallées de montagne ou petits bassins côtiers étant en situation opposée.

<sup>13</sup> Cette information détaillée sur les actions à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs mérite d'être rendue publique, en précisant que contrairement au PDM, il ne s'agit pas d'un document réglementaire engageant la France vis-à-vis de l'Union européenne.

<sup>14</sup> Une telle justification n'est pas prévue explicitement par la DCE. Les coûts de transaction induits peuvent pour la mission s'avérer, dans certains cas, disproportionnés.

Deux options sont présentées par la mission pour l'élaboration, l'approbation et le suivi des PAOT pour le deuxième cycle :

**1** – Le PAOT est établi par sous-bassins selon une cartographie arrêtée par le préfet de bassin après avis du comité de bassin, qui dans certains cas peut coïncider avec le département. Pour chaque territoire une entité responsable de l'élaboration du PAOT est alors désignée, pouvant être un EPTB, une CLE, et par défaut, selon la taille du territoire, le secrétariat de bassin ou une MISEN. Pour qu'il soit véritablement le programme des acteurs, son élaboration doit en effet dépasser le plus possible la sphère administrative et associer les collectivités maîtres d'ouvrage. En cas d'existence d'EPTB<sup>15</sup>, ou de SAGE, il doit être élaboré et appliqué à ce niveau. Sinon, le territoire de la commission territoriale du comité de bassin mise en place par la LEMA<sup>16</sup> peut constituer un échelon géographiquement pertinent pour une mise en œuvre par le secrétariat de bassin. L'État conserve son rôle de validation de tous les PAOT, mais exercé à l'échelle du bassin pour l'homogénéité d'ensemble, après avis du comité de bassin. Les MISEN veillent à l'équilibre entre les volets régaliens et incitatif ainsi qu'à l'introduction du plan de contrôle dont elles ont la charge. Aux fins de rapportage avec la participation des agences, elles assurent la validation et la bancarisation des données concernant les actions conduites sur le terrain avec les éléments techniques, les contributions financières, les résultats obtenus, selon un cadre unique au niveau national (a priori OSMOSE). Elles conservent ainsi la fonction de rapportage des PAOT.

**2** – Le PAOT demeure un instrument départemental intégrant des PDM des différents bassins. Son élaboration sous l'égide du préfet de département au sein de la MISEN, dont font partie les agences de l'eau concernées, garantit une bonne intégration des volets régaliens (sous la responsabilité du préfet du département et du parquet) et financiers. L'élargissement au conseil général est préconisé. Comme indiqué ci avant, le PAOT se construit alors par intégration d'analyses à conduire par sous bassins sous l'égide des « chefs de file » identifiés en MISEN ou entre MISEN pour les sous bassins interdépartementaux. Au besoin, une coordination est assurée en InterMISEN par la DREAL, dans le respect des recommandations des DREAL de bassin, comme il est d'usage dans la mise en œuvre des politiques de l'eau.

Pour conforter son rôle de « chef de projet DCE » il conviendrait de renforcer l'autorité du chef de MISEN sur les services et établissements publics qui la composent, par voie de conventionnement pour les établissements publics.

La mission s'est enfin interrogée sur des évolutions envisageables dans l'intervention des agences ou des collectivités, notamment pour la gestion du grand cycle de l'eau, avec deux scénarios de changement :

**Scénario 1** : l'État s'implique plus directement avec ses opérateurs dans la mise en œuvre des SDAGE-PDM. Les animateurs de bassins versants pourraient être recrutés par les agences de l'eau. Les agences pourraient se substituer à des maîtrises d'ouvrage absentes ou défaillantes. Les instances de planification et de concertation seraient maintenues : comités de bassin, CLE... Cette hypothèse est difficilement compatible avec la politique actuelle d'encadrement strict des moyens humains de l'État et de ses opérateurs (redéploiements nécessaires, haute priorité donnée à l'animation et à l'action territoriale).

---

<sup>15</sup> Notamment s'ils regroupent des EPCI à fiscalité propre ayant reçu délégation de compétence des communes, comme prévu dans le projet de loi actuellement en examen au Parlement.

<sup>16</sup> Loi sur l'eau et les milieux aquatiques : « Les membres des trois collèges visés ci-dessus (*du comité de bassin*) représentant un sous-bassin peuvent se constituer en commission territoriale. Elle a pour mission de proposer au comité de bassin les priorités d'actions nécessaires à ce sous-bassin et de veiller à l'application de ces propositions ».

**Scénario 2:** Une compétence obligatoire est conférée par la loi à un échelon de collectivités locales, en pratique<sup>17</sup> des EPCI à fiscalité propre, ceux-ci étant encouragés à se regrouper à l'échelle de sous-bassins versants (celui du SAGE quand il existe), au sein de syndicats mixtes, d'EPTB ou d'EPAGE<sup>18</sup>. Ceci paraît pertinent pour la gestion des milieux aquatiques, de l'hydromorphologie, mais ne l'est peut être pas pour la résorption des pollutions diffuses agricoles qui a un lien fort avec le service de production d'eau potable.

\*\*\*\*\*

---

<sup>17</sup> L'article 35-B du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, en discussion au Parlement, confère cette compétence aux communes pour la prévention des inondations et la gestion des milieux aquatiques, et la transfère aux EPCI à fiscalité propre lorsque les enjeux sont d'intérêt communautaire.

<sup>18</sup> Établissement public d'aménagement et de gestion des eaux dont la création est demandée en particulier dans le bassin RMC.



## Liste des recommandations (par ordre d'apparition dans le texte du rapport)

1.La mission recommande d'expliquer aux acteurs des bassins l'ensemble des modifications apportées entre le premier et le deuxième cycle de la DCE à la réglementation et aux indicateurs du bon état et d'établir des cartes pour présenter la même réalité appréciée avec les indicateurs du premier cycle et ceux du deuxième.....[24](#)

2.La mission recommande de rappeler, dans les explications qui sont notifiées à la Commission sur le peu de chances d'atteindre les objectifs assignés à certaines masses d'eau au terme du premier cycle, le contexte de l'élaboration de l'état des lieux de 2004, puis des SDAGE de 2009 :

- lors du diagnostic initial, les éléments de qualité biologique n'étaient pas tous disponibles ; faisaient en particulier défaut les indicateurs permettant de caractériser les plans d'eau, les eaux de transition et les eaux côtières ;
- pour l'état chimique des eaux de surface les normes de qualité environnementale communautaires n'ont été arrêtées pour certaines substances qu'en 2008 ; dès lors les méthodes et les données quand elles existaient n'étaient pas homogènes sur le territoire ;
- de même pour les eaux souterraines, les éléments de cadrage n'étaient pas tous disponibles lors de l'élaboration de l'état des lieux de 2004 puis des SDAGE de 2009 : l'arrêté appliquant la directive fille de 2006 (état chimique) date de fin 2008, une révision est intervenue en 2012 avec une nouvelle circulaire en octobre 2012. ;
- faute de mesures disponibles ou d'outils d'évaluation, l'état de nombreuses masses d'eau était indéterminé ou établi à dire d'experts avec un faible niveau de confiance (petits cours d'eau, grands fleuves, eaux de transition...).

Les mêmes explications devront être présentées aux acteurs nationaux dès la révision de l'état des lieux, puis lors de la révision du Plan de gestion-PDM. En complément il sera utile de leur rappeler la règle du paramètre déclassant qui masque les améliorations révélées par les autres paramètres.....[24](#)

3.La mission recommande, pour la poursuite de la mise en œuvre et du rapportage des PDM 2010-2015, que la base de données OSMOSE (Outil de Suivi des Mesures Opérationnelles sur l'Eau) soit systématiquement utilisée avec un rattachement des actions répertoriées aux mesures de chaque PDM. Cette base doit être interfacée avec les différentes applications gérant les programmes financiers des agences, la police administrative (instructions au titre de la loi sur l'eau ou des ICPE), voire les contrôles.....[32](#)

4.Dès le deuxième cycle de la DCE, la mission recommande un pilotage beaucoup plus étroit du rapportage national et communautaire qui nécessite une normalisation nationale des mesures du PDM et donc des orientations du SDAGE.....[32](#)

5.La mission recommande de rechercher une participation stratégique des régions à l'élaboration de la révision des SDAGE et des PDM, articulée avec l'élaboration des CPER et des programmes FEDER et FEADER.....[41](#)

6.La mission recommande de ne pas établir un objectif global fixé a priori pour le deuxième cycle de la DCE que ce soit au niveau national ou de bassin.....[42](#)

7.La mission recommande l'examen avec la Commission de la manière de prendre en compte, pour mettre à jour les plans de gestion, les résultats du cycle précédent alors que ce cycle n'est pas achevé lorsque les projets de mise à jour des plans de gestion sont élaborés pour être soumis à concertation.....[43](#)

8.Du fait du changement de règle d'appréciation de l'état des eaux entre les deux cycles, la mission recommande de publier les cartes d'état des eaux en 2013 selon les deux règles, du premier et du deuxième cycle.....[44](#)

9.La mission recommande dans l'élaboration des nouveaux Plans de gestion-PDM une approche répondant strictement aux obligations de la directive cadre sur l'eau dans la fixation des objectifs et la justification des dérogations, fondée sur une analyse des actions pouvant raisonnablement être entreprises et aboutir au cours du deuxième cycle, sans rechercher a priori l'atteinte de l'objectif fixé lors du cycle précédent, d'autant que les règles sont différentes.....[45](#)

10.En cas de doute (qui devrait être moins fréquent que lors du premier cycle du fait de l'amélioration des connaissances) la mission recommande de ne pas s'engager :  
- s'il existe, lors de l'état des lieux, une incertitude sur l'état d'une masse d'eau (et s'il est interdit d'afficher un état indéterminé), il faut qualifier l'état de mauvais et non de bon ;  
- s'il existe une incertitude sur l'atteinte d'un objectif sur une masse d'eau, il vaut mieux ne pas retenir cet objectif, à condition que l'on puisse justifier un report de délai ou un objectif réduit pour cette masse d'eau.....[45](#)

11.Comme la règle du « paramètre déclassant », qui s'applique à la qualification de l'état de chaque masse d'eau, masque les évolutions positives d'autres paramètres, la mission recommande que le tableau de bord du SDAGE publie, en complément des indicateurs portant sur l'état « réglementaire » des masses d'eau, d'autres indicateurs représentatifs de l'évolution des pressions sur lesquelles des mesures sont prises dans le PDM (indicateurs d'état alimentés notamment par le programme de surveillance, indicateurs sur les pressions elles-mêmes et indicateurs des réponses apportées) et permettant d'illustrer les progrès réalisés ou non, selon les domaines.....[46](#)

12.La mission estime nécessaire de recentrer le SDAGE sur le respect de la DCE, et pour cela elle recommande :  
- lors de la prochaine révision du plan de gestion, de faire porter l'effort sur la justification des dérogations aux objectifs de la DCE (faiblesse identifiée dans l'analyse de la Commission sur les SDAGE en vigueur) ;  
- de limiter SDAGE au Pan de gestion de district hydrographique, soit de manière absolue en le dénommant « plan de gestion », soit en n'acceptant que des exceptions motivées à cette limitation, le SDAGE comprenant alors deux parties : l'une constituant le plan de gestion du district au sens de la DCE à laquelle le PDM pourrait être intégré, l'autre réunissant les autres orientations et dispositions du SDAGE ;  
- d'opérer la même distinction au sein du programme de l'agence ;

- de faire coïncider le contenu juridique du PDM en droit français avec celui de la DCE
  - de distinguer dans le PDM les mesures de base et les mesures complémentaires.
- .....[49](#)

13. Dès le deuxième cycle de la DCE la mission recommande une approche intégrée de l'ensemble Plan de gestion-PDM-PAOT-mise à jour à mi-parcours du programme d'intervention de l'agence. La base de données OSMOSE doit être utilisée pour établir le plus en amont possible la liste prévisionnelle des actions de terrain.....[51](#)

14. La mission recommande de rechercher une association maximale des acteurs locaux dans l'élaboration du Plan de gestion-PDM-PAOT, même s'il peut en résulter une difficulté de mise en cohérence des propositions ainsi formulées localement. Pour cela elle suggère de proposer un travail en MISEN élargie aux principales parties prenantes et aux financeurs ; conseils généraux, CLE, EPTB, conseils régionaux..., et de renforcer l'autorité du responsable de la MISEN.....[51](#)

15. La mission recommande la structuration des acteurs opérationnels locaux : à la suite de la couverture à court terme de l'ensemble du territoire d'EPCI à fiscalité propre compétents pour les milieux aquatiques prévue dans le projet de loi « métropole », le transfert de leur compétence à des EPTB selon une logique hydrographique devra être encouragé, dans le respect des SAGE dont la mise en compatibilité avec le SDAGE pourrait être simplifiée.....[52](#)



## Liste hiérarchisée des recommandations

Pages

Toutes les recommandations sont faites au directeur de l'eau et de la biodiversité.

### Recommandations de niveau 1

La mission recommande de ne pas établir un objectif global fixé a priori pour le deuxième cycle de la DCE que ce soit au niveau national ou de bassin. 42

La mission recommande dans l'élaboration des nouveaux Plans de gestion-PDM une approche répondant strictement aux obligations de la directive cadre sur l'eau dans la fixation des objectifs et la justification des dérogations, fondée sur une analyse des actions pouvant raisonnablement être entreprises et aboutir au cours du deuxième cycle, sans rechercher a priori l'atteinte de l'objectif fixé lors du cycle précédent, d'autant que les règles sont différentes. 45

En cas de doute (qui devrait être moins fréquent que lors du premier cycle du fait de l'amélioration des connaissances) la mission recommande de ne pas s'engager : - s'il existe, lors de l'état des lieux, une incertitude sur l'état d'une masse d'eau (et s'il est interdit d'afficher un état indéterminé), il faut qualifier l'état de mauvais et non de bon ; - s'il existe une incertitude sur l'atteinte d'un objectif sur une masse d'eau, il vaut mieux ne pas retenir cet objectif, à condition que l'on puisse justifier un report de délai ou un objectif réduit pour cette masse d'eau. 45

La mission estime nécessaire de recentrer le SDAGE sur le respect de la DCE, et pour cela elle recommande : - lors de la prochaine révision du plan de gestion, de faire porter l'effort sur la justification des dérogations aux objectifs de la DCE (faiblesse identifiée dans l'analyse de la Commission sur les SDAGE en vigueur) ; - de limiter SDAGE au Pan de gestion de district hydrographique, soit de manière absolue en le dénommant « plan de gestion », soit en n'acceptant que des exceptions motivées à cette limitation, le SDAGE comprenant alors deux parties : l'une constituant le plan de gestion du district au sens de la DCE à laquelle le PDM pourrait être intégré, l'autre réunissant les autres orientations et dispositions du SDAGE ; - d'opérer la même distinction au sein du programme de l'agence ; - de faire coïncider le contenu juridique du PDM en droit français avec celui de la DCE - de distinguer dans le PDM les mesures de base et les mesures complémentaires. 49

### Recommandations de niveau 2

La mission recommande d'expliquer aux acteurs des bassins l'ensemble des modifications apportées entre le premier et le deuxième cycle de la DCE à la réglementation et aux indicateurs du bon état et d'établir des cartes pour présenter la même réalité appréciée avec les indicateurs du premier cycle et ceux du deuxième. 24

La mission recommande de rappeler, dans les explications qui sont notifiées à la Commission sur le peu de chances d'atteindre les objectifs assignés à certaines masses d'eau au terme du premier cycle, le contexte de l'élaboration de l'état des lieux de 2004, puis des SDAGE de 2009 : - lors du diagnostic initial, les éléments de qualité biologique n'étaient pas tous disponibles ; faisaient en particulier défaut les indicateurs permettant de caractériser les plans d'eau, les eaux de transition et les eaux côtières ; - pour l'état chimique des eaux de surface les normes de qualité environnementale communautaires n'ont été arrêtées pour certaines substances qu'en 2008 ; dès lors les méthodes et les données quand elles existaient n'étaient pas homogènes sur le territoire ; - de même pour les eaux souterraines, les éléments de cadrage n'étaient pas tous disponibles lors de l'élaboration de l'état des lieux de 2004 puis des SDAGE de 2009 : l'arrêté appliquant la directive fille de 2006 (état chimique) date de fin 2008, une révision est intervenue en 2012 avec une nouvelle circulaire en octobre 2012. ; - faute de mesures disponibles ou d'outils d'évaluation, l'état de nombreuses masses d'eau était indéterminé ou établi à dire d'experts avec un faible niveau de confiance (petits cours d'eau, grands fleuves, eaux de transition...). Les mêmes explications devront être présentées aux acteurs nationaux dès la révision de l'état des lieux, puis lors de la révision du Plan de gestion-PDM. En complément il sera utile de leur rappeler la règle du paramètre déclassant qui masque les améliorations révélées par les autres paramètres.

24

La mission recommande de rechercher une participation stratégique des régions à l'élaboration de la révision des SDAGE et des PDM, articulée avec l'élaboration des CPER et des programmes FEDER et FEADER.

41

La mission recommande de rechercher une association maximale des acteurs locaux dans l'élaboration du Plan de gestion-PDM-PAOT, même s'il peut en résulter une difficulté de mise en cohérence des propositions ainsi formulées localement. Pour cela elle suggère de proposer un travail en MISEN élargie aux principales parties prenantes et aux financeurs ; conseils généraux, CLE, EPTB, conseils régionaux..., et de renforcer l'autorité du responsable de la MISEN.

51

### **Recommandations de niveau 3**

La mission recommande, pour la poursuite de la mise en œuvre et du rapportage des PDM 2010-2015, que la base de données OSMOSE (Outil de Suivi des Mesures Opérationnelles sur l'Eau) soit systématiquement utilisée avec un rattachement des actions répertoriées aux mesures de chaque PDM. Cette base doit être interfacée avec les différentes applications gérant les programmes financiers des agences, la police administrative (instructions au titre de la loi sur l'eau ou des ICPE), voire les contrôles.

32

Dès le deuxième cycle de la DCE, la mission recommande un pilotage beaucoup plus étroit du rapportage national et communautaire qui nécessite une normalisation nationale des mesures du PDM et donc des orientations du SDAGE.

32

La mission recommande l'examen avec la Commission de la manière de prendre en compte, pour mettre à jour les plans de gestion, les résultats du cycle précédent alors que ce cycle n'est pas achevé lorsque les projets de mise à jour des plans de gestion sont élaborés pour être soumis à concertation.	43
Du fait du changement de règle d'appréciation de l'état des eaux entre les deux cycles, la mission recommande de publier les cartes d'état des eaux en 2013 selon les deux règles, du premier et du deuxième cycle.	44
Comme la règle du « paramètre déclassant », qui s'applique à la qualification de l'état de chaque masse d'eau, masque les évolutions positives d'autres paramètres, la mission recommande que le tableau de bord du SDAGE publie, en complément des indicateurs portant sur l'état « réglementaire » des masses d'eau, d'autres indicateurs représentatifs de l'évolution des pressions sur lesquelles des mesures sont prises dans le PDM (indicateurs d'état alimentés notamment par le programme de surveillance, indicateurs sur les pressions elles-mêmes et indicateurs des réponses apportées) et permettant d'illustrer les progrès réalisés ou non, selon les domaines.	46
Dès le deuxième cycle de la DCE la mission recommande une approche intégrée de l'ensemble Plan de gestion-PDM-PAOT-mise à jour à mi-parcours du programme d'intervention de l'agence. La base de données OSMOSE doit être utilisée pour établir le plus en amont possible la liste prévisionnelle des actions de terrain.	51
La mission recommande la structuration des acteurs opérationnels locaux : à la suite de la couverture à court terme de l'ensemble du territoire d'EPCI à fiscalité propre compétents pour les milieux aquatiques prévue dans le projet de loi « métropole », le transfert de leur compétence à des EPTB selon une logique hydrographique devra être encouragé, dans le respect des SAGE dont la mise en compatibilité avec le SDAGE pourrait être simplifiée.	52



## Introduction

La lettre par laquelle le directeur de l'eau et de la biodiversité a sollicité cette mission du CGEDD figure en annexe 1 du présent rapport. Son contenu est le suivant :

1 Il s'agira d'évaluer, pour l'ensemble des SDAGE, y compris d'Outre-mer :

- la cohérence des objectifs affichés dans les SDAGE avec la connaissance de l'état initial conduit en 2004 ;
- l'adéquation des programmes de mesures avec les objectifs affichés dans les SDAGE ;
- la pertinence des objectifs affichés par la France par rapport à ceux des autres États membres ;
- les résultats obtenus par certaines politiques sectorielles<sup>19</sup>, notamment à travers des indicateurs partiels disponibles par type de pression (assainissement, pollutions diffuses agricoles, hydromorphologie, etc.), permettant d'identifier les forces et les faiblesses des mesures mises en place pour répondre aux objectifs ;
- les difficultés d'atteinte des objectifs en lien avec les difficultés spécifiques déjà relevées (notamment dans les rapports de la Cour des comptes, du CGEDD et/ou du CGAAER) de mise en œuvre de certaines mesures (pollutions diffuses agricoles, restauration hydromorphologiques).

La mission formulera des recommandations sur les modalités de définition des objectifs environnementaux des SDAGE pour le prochain cycle de la DCE.

2 Il s'agit de mettre en avant les forces et les faiblesses de la mise en œuvre des programmes de mesures, de leur élaboration jusqu'à leur déclinaison territoriale à travers :

- la déclinaison des programmes de mesures en Plans d'Actions Opérationnels Territorialisés (PAOT) : élaboration des PAOT par les MISE (N), qualité des plans, degré d'implication des préfets et des établissements publics de l'État, résultats obtenus. Quelle appropriation de cet outil par les porteurs d'enjeux, les financeurs et les maîtres d'ouvrage potentiels ?
- l'articulation entre les différents outils : Programmes de Mesures, Plan d'Action Opérationnel Territorialisé (PAOT), Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) et contrats de milieu, programmes d'intervention des agences. *La mission y rajoute les plans nationaux « Grenelle » (captages, continuité écologique, Ecophyto, adaptation de la gestion de l'eau en agriculture, zones humides...)*
- les modalités d'élaboration des programmes de mesures et des PAOT, notamment l'association des acteurs en amont ou en aval de l'élaboration des Programmes de Mesures (PDM) puis des POAT pour favoriser la mise en œuvre des PDM.

---

<sup>19</sup> Problème de l'articulation entre :

- politiques sectorielles ;
- mesures (de base, complémentaires) du PDM de la DCE.

Des politiques sectorielles peuvent conforter des pressions, à l'encontre des objectifs de la DCE.

- l'appui des niveaux de bassin et régional, le pilotage, et le suivi de la mise en œuvre des programmes de mesures.

Les résultats sont attendus pour le printemps 2013, afin qu'ils puissent être intégrés dans le diagnostic de la politique de l'eau (fin avril, délai reporté au 25 mai) et dans l'élaboration des différents scenarii d'évolution de la politique de l'eau (juin 2013, délai reporté en septembre 2013).

La mission est intervenue au moment de la réalisation de l'audit CIMAP sur la politique de l'eau. Ses membres ont pu assister à plusieurs réunions organisées tant à Paris qu'à Bruxelles dans le cadre de cet audit.

Elle s'est entretenue avec les personnes dont la liste est donnée en annexe 3.

Elle n'a pas conduit d'analyse spécifique sur l'Outre-Mer ni sur la Corse et n'était pas en mesure de s'engager dans une analyse comparée avec les pratiques des autres États membres.<sup>20</sup>

Elle a produit deux documents intermédiaires qui ont été communiquées à la DEB et à la mission d'audit CIMAP :

- note d'étape du 30 mai 2013 ;
- synthèse intermédiaire du 26 juillet 2013 (le résumé du présent rapport reprend largement le contenu de cette synthèse).

\*\*\*\*\*

---

<sup>20</sup> Les documents préparatoires à la communication de la Commission de novembre 2012 « *Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe* » dite « *blueprint* » comportent une analyse détaillée des dispositions des plans de gestion des bassins hydrographiques communiqués par les Etats membres à la Commission : voir : [http://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/index_en.htm) (ces documents ne sont pas disponibles en français).

# 1. Contexte réglementaire

## 1.1. Clarifications liminaires

La mission a souhaité traiter en liminaire deux sujets qu'il lui paraît important de clarifier.

### 1.1.1. La (ou les) cibles non atteintes en 2015

La non-atteinte du (ou des) objectifs de la DCE fin 2015 est fréquemment évoquée dans des contextes différents. Il convient de distinguer trois formulations de ces objectifs :

1. Un objectif général communautaire, inscrit dans la DCE : l'atteinte du bon état des eaux en 2015 dans l'Union européenne est l'objectif central de la DCE. Il porte sur l'état des eaux (à la fois le bon état écologique et le bon état chimique pour les eaux de surface, le bon état quantitatif et le bon état chimique pour les eaux souterraines). Ce bon état doit être atteint pour toutes les masses d'eau, sauf si les « plans de gestion des districts hydrographiques » (en pratique, pour la France, les SDAGE) démontrent, masse d'eau par masse d'eau (notion de « dérogation »), qu'il ne peut pas être atteint à l'échéance de 2015, voire jamais.

C'est la non-atteinte de cet objectif général que le rapport de la Commission du 14 novembre 2012 sur la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau consacré aux plans de gestion des bassins hydrographiques<sup>21</sup> intitulé « Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe » faisant l'objet de la communication<sup>22</sup> du même jour de la Commission (appelée « blueprint »<sup>23</sup>) constate en s'appuyant sur l'analyse du contenu (et non pas de la mise en œuvre) des plans de gestion (SDAGE pour la France) des différents « districts » (bassins) de l'Union européenne qui lui ont été transmis par les États membres et font apparaître des dérogations plus ou moins nombreuses selon les districts.

2. Un objectif global national de 66 % de bon état écologique (cette cible ne porte donc pas sur l'état chimique) des eaux de surface<sup>24</sup> (cette cible ne porte donc pas sur les eaux souterraines) en 2015 : cet objectif global *a priori* a été fixé par le premier paragraphe de l'article 27 de la loi Grenelle 1 du 3 août 2009 : « *Dans le domaine de l'eau, le premier objectif est d'atteindre ou de conserver d'ici à 2015 le bon état écologique ou le bon potentiel, au sens de l'article 2 de la 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, de l'ensemble des masses d'eau, tant continentales que marines. L'État se fixe l'objectif de ne pas recourir aux reports de délais, autorisés par cette directive, pour plus d'un tiers des masses d'eau* ». La fixation d'un tel objectif global, qui a pu paraître réaliste avec une directive eaux résiduaires urbaines (DERU) alors en bonne voie d'application, ne résulte pas d'une obligation de la DCE et cette disposition ne semble pas avoir été notifiée à la Commission européenne comme mesure de transposition de la DCE.

<sup>21</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0670:FIN:FR:PDF>

<sup>22</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0673:FIN:FR:PD>

<sup>23</sup> Le terme « blueprint » désigne, en anglais, un plan détaillé. Ce terme, signifiant littéralement « impression en bleu », provient d'un procédé d'imprimerie utilisé dans le passé pour des tirages de plans détaillés qui apparaissaient sur fond bleu

<sup>24</sup> Implicite dans la loi, car l'état écologique n'est pas un objectif des eaux souterraines

Cet objectif a été globalement respecté lors de l'élaboration des SDAGE 2010-2015 approuvés fin 2009 (voir tableau ci après).

3. Des objectifs d'état des eaux pour 2015 établis, en application de la DCE, pour chaque masse d'eau, fixés pour 2015 par les SDAGE en vigueur, approuvés en 2009 et notifiés à la Commission. Ces objectifs respectent globalement l'objectif de 66 % de bon état écologique pour les eaux de surface fixé par la loi Grenelle 1, mais avec des différences significatives dans certains bassins entre l'objectif initialement envisagé et celui retenu résultant de la prise en compte de la loi Grenelle, comme le montre le tableau suivant :

**Pourcentage de masses d'eau de surface en bon état écologique en 2015**

Bassins	Objectifs proposés avant la loi Grenelle1 dans les projets de SDAGE	Objectifs proposés après la loi Grenelle 1 dans les additifs aux projets de SDAGE et retenus
AP	40 %	50 %
SN	67 %	67 %
RM	64 %	71 %
LB	45 %	61 %
RMC	53 %	67 %
AG	52 %	60 %

**1.1.2. Les effets « thermomètre »**

La DCE fonctionne par cycles de 6 ans avec la fixation d'objectifs d'état par masse d'eau dans les plans de gestion, pouvant comporter des dérogations justifiées et l'adoption de programmes de mesures pour les atteindre. Cette phase est précédée par un état des lieux caractérisant les pressions et évaluant pour chaque masse d'eau les risques de non atteinte des objectifs de la DCE. Le bon état est défini à partir d'un ensemble d'indicateurs (ou « paramètres ») qui doivent tous être « positifs » pour la masse d'eau. Le principe du paramètre déclassant s'applique : un seul paramètre négatif déclassé ainsi l'état de la masse d'eau<sup>25</sup>.

Toutefois la définition du bon état évolue et les méthodes pour le mesurer également, d'où l'effet thermomètre fréquemment évoqué pour expliquer des déclassements qui ne résultent pas d'une modification de l'état « réel » de la masse d'eau.

Ainsi les indicateurs de l'état chimique des eaux superficielles sont définis dans la DCE et dans sa directive fille 2008/1005 du 16 décembre 2008<sup>26</sup> avec des concentrations à ne pas dépasser dans l'eau ou les sédiments (normes de qualité environnementales ou NQE) pour une liste de substances prioritaires (33 substances de l'annexe X de la DCE et 8 autres

<sup>25</sup> En anglais « one out, all out »

<sup>26</sup> Elle a fixé des NQE, conformément à la DCE, pour les 33 substances prioritaires recensées dans la décision n°2455/2001/CE et pour 8 autres polluants déjà réglementés au niveau de l'Union. Des NQE préexistaient pour certaines de ces substances en application de la directive 74/464 et de l'arrêté du 20 avril 2005 et des NQE provisoires avaient été fixées dans la circulaire du 7 mai 2007.

substances dangereuses antérieurement réglementées par d'autres directives) périodiquement mise à jour.

Une mise à jour vient d'intervenir avec la directive 2013/39/UE du 12 août 2013<sup>27</sup> à transposer avant le 14 septembre 2015 :

- 12 nouvelles substances sont ajoutées à la liste des 33 substances prioritaires de l'annexe X. Des NQE devront être respectées pour ces 12 substances à compter de 2018, en vue de parvenir à un bon état chimique des eaux en 2027. À cet effet, les États membres devront présenter à la Commission des programmes de surveillance et de mesures d'ici 2018.
- Des NQE plus strictes sont fixées pour 7<sup>28</sup> des 33 premières substances, NQE à respecter dès le deuxième cycle de la DCE ce qui conduira probablement à un déclassement de l'état de certaines masses d'eau, sans modification de leur état réel (« effet thermomètre » du changement de réglementation).
- La Commission doit enfin arrêter une liste de vigilance pour la surveillance de polluants émergents. La première liste (à établir d'ici le 14 septembre 2014), portera sur dix substances au maximum, dont trois substances pharmaceutiques. Leur surveillance pourra conduire à les inclure ultérieurement dans la liste des substances prioritaires (effet sur le 3e cycle de la DCE).

De même pour les eaux souterraines, les éléments de cadrage n'étaient pas tous disponibles lors de l'élaboration de l'état des lieux de 2004 puis des SDAGE de 2009. La directive 2006/118 du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines, directive fille de la DCE, a défini les critères d'évaluation de l'état chimique, dont des « normes de qualité » fixées par l'annexe I pour les nitrates et les pesticides (des valeurs seuils plus strictes pouvant être adoptées, si nécessaire pour les eaux de surface, par masses d'eau pour ces substances) et des valeurs seuils à fixer par les États membres pour les substances à risque (au minimum ammonium, arsenic, cadmium, chlorure, plomb, mercure, sulfates, trichloréthylène et tétrachloréthylène). Les arrêtés d'application ont été signés le 17 décembre 2008 avec des valeurs seuils nationales minimales pour ces 7 substances et 3 valeurs seuils à définir localement (sulfates, chlorures et conductivité), et le 17 juillet 2009 (fixation d'une liste de substances dangereuses dont il convient de réduire les rejets). Une modification de l'arrêté de 2008 est intervenue le 2 juillet 2012. La circulaire du 23 octobre 2012<sup>29</sup> donne des directives sur l'élaboration de l'état des lieux de 2013 pour les eaux souterraines.

Les indicateurs biologiques qualifiant le bon état écologique ne sont définis que qualitativement dans la DCE. Il appartient à chaque État membre de les définir, puis à l'ensemble de ces États de s'assurer de la cohérence de leurs définitions (exercice d'intercalibration, qui a été mené au cours du premier cycle pour plusieurs indicateurs, notamment pour les cours d'eau). Le processus de définition puis d'intercalibration des indicateurs est progressif conduisant à introduire de nouveaux indicateurs sur des

---

<sup>27</sup> Directive modifiant les directives 2000/60/CE et 2008/105/CE en ce qui concerne les substances prioritaires pour la politique dans le domaine de l'eau

<sup>28</sup> Anthracène, diphénylènes bromés, fluoranthène, plomb et ses composés, naphthalène, nickel et ses composés, hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP)

<sup>29</sup> « Cette circulaire (...) vise à clarifier et mettre à jour la procédure d'évaluation de l'état (quantitatif et chimique) des eaux souterraines et la procédure d'établissement des valeurs seuils. Elle apporte des éléments de méthodologie pour la mise à jour des états des lieux d'ici fin 2013 et pour une bonne mise en oeuvre des dispositions relatives aux SDAGE » Elle abroge certaines parties de la circulaire DCE 2006/18 du 21/12/06 relative à la définition du bon état pour les eaux souterraines.

paramètres qui n'étaient pas mesurés ou à modifier des indicateurs existants avec bien sûr un effet sur l'état écologique mesuré de la masse d'eau (effet thermomètre du déploiement progressif du dispositif de mesure).

Lors du premier état des lieux (2004) où était apprécié par masse d'eau le risque de ne pas atteindre les objectifs de la DCE en 2015 (dont le bon état), les connaissances, à la fois sur les pressions et sur l'état des masses d'eau, étaient lacunaires, hétérogènes selon les bassins et fondées sur des dispositifs d'évaluation préexistants conçus avec des finalités différentes<sup>30</sup>. Les appréciations ont largement résulté de dires d'experts. L'état des lieux de 2004 a en effet été établi alors que le réseau de surveillance représentatif n'était pas encore en place (déploqué à partir de 2007). Il a porté sur un nombre de masses d'eau réduit<sup>31</sup> et alors que les méthodes d'évaluation n'étaient pas stabilisées. Cet état initial et, de ce fait, la fixation des objectifs des premiers SDAGE en 2009 étaient entachés d'un niveau élevé d'incertitude.

Depuis lors le réseau de surveillance des masses d'eau a été déployé avec des stations sur la quasi-totalité des masses d'eau souterraines et sur une proportion variable selon les bassins des masses d'eau de surface<sup>32</sup>.

#### *1.1.2.1. Lors du premier cycle de la DCE*

Un premier « effet thermomètre » pouvant conduire à ne pas atteindre la cible du SDAGE en 2015 résulte de la prise de données de terrain (prélèvement à des stations de mesures sur les masses d'eau) là où il n'y en avait pas en 2004 ou en 2009, l'exploitation de ces données pouvant venir démentir l'expertise antérieure.

Les outils d'extrapolation permettant d'évaluer l'état écologique des masses d'eau non surveillées (sans point de mesure) ont été par ailleurs améliorés.

En théorie, cet effet peut jouer dans les deux sens, mais en pratique les appréciations initiales sur l'état des eaux se sont fréquemment révélées par trop optimistes, fondant des objectifs difficilement atteignables.

#### *1.1.2.2. Lors du passage, à venir, du premier au deuxième cycle de la DCE*

Un deuxième « effet thermomètre » concernant les masses d'eau de surface résultera des modifications de la « règle du jeu » pour le deuxième cycle de la DCE (2016-2021) avec :

- d'une part, des modifications réglementaires : ainsi le respect de concentrations minimales pour de nouvelles substances chimiques, et le renforcement des NQE pour d'autres ce qui ne peut que dégrader globalement l'état des masses d'eau de surface au moment où cette disposition entre en vigueur ;

---

<sup>30</sup> Notamment le SQE - Eau : système d'évaluation de la qualité des eaux des cours d'eau, l'aptitude de l'eau à la biologie préfigurant « l'état physico-chimique » sous tendant l'état biologique de la DCE.

<sup>31</sup> Les très petites masses d'eau n'avaient pas encore été identifiées. Elles représentent de l'ordre de la moitié des masses d'eau de surface

<sup>32</sup> Le réseau de contrôle surveillance (RCS) n'a pas vocation à être déployé sur l'ensemble des masses d'eau de surface, sa finalité étant une surveillance générale de l'état des eaux, sur des masses d'eau sélectionnées (annexe V 1.3.1 de la DCE). Par contre un réseau de contrôle opérationnel (RCO) est déployé sur les masses d'eau identifiées à risque, avec un suivi des paramètres caractéristiques des pressions déclassantes s'exerçant sur la masse d'eau, jusqu'au rétablissement du bon état. L'ensemble des résultats de ces contrôles est mobilisé pour qualifier l'état des masses d'eau.

- d'autre part, le déploiement de nouveaux indicateurs biologiques mis au point pendant le premier cycle (par exemple pour les plans d'eau ou les eaux de transition)
- enfin, les modifications apportées à certains d'entre eux pour corriger leur non-conformité à la DCE, certaines connues dès l'origine (indice poisson actuel ne prenant pas en compte les classes d'âge<sup>33</sup> ni les poissons migrateurs) d'autres révélées lors de l'exercice d'intercalibration. Même si ces indicateurs modifiés sont calés pour, en moyenne sur la France, refléter de la même manière qu'avant l'état des eaux, ce ne sera pas nécessairement le cas au niveau de chaque bassin ou de chaque département ou a fortiori d'une masse d'eau particulière, conduisant à des dégradations « optiques » pour le deuxième cycle

*1. La mission recommande d'expliquer aux acteurs des bassins l'ensemble des modifications apportées entre le premier et le deuxième cycle de la DCE à la réglementation et aux indicateurs du bon état et d'établir des cartes pour présenter la même réalité appréciée avec les indicateurs du premier cycle et ceux du deuxième.*

### **1.1.3. Conclusion**

Pour diverses raisons (dont l'amélioration des connaissances et le changement de « thermomètre ») un risque de non-atteinte au terme du premier cycle et selon le référentiel du premier cycle de certains des objectifs de la DCE est susceptible d'être mis en évidence lors de l'établissement du nouvel état des lieux et des objectifs différents (moins « ambitieux ») sont susceptibles d'être fixés dans les nouveaux SDAGE (pour le terme deuxième cycle de la DCE et selon le référentiel de ce cycle). Les justifications de ces changements devront être tracées et communiquées à la Commission avec les SDAGE révisés conformément à l'article 11-5 de la DCE et à son annexe VII B (voir développement ci après au § 4 – Observations particulières). Seul un pronostic de non-atteinte (« peu de chances d'atteindre les objectifs » selon les termes de l'article 11-5) peut être posé à ce stade. L'explication des raisons de la non-atteinte des objectifs du SDAGE en cours, masse d'eau par masse d'eau, non atteinte pas encore établie à ce stade, ne pourra par contre être communiquée qu'ultérieurement.

*2. La mission recommande de rappeler, dans les explications qui sont notifiées à la Commission sur le peu de chances d'atteindre les objectifs assignés à certaines masses d'eau au terme du premier cycle, le contexte de l'élaboration de l'état des lieux de 2004, puis des SDAGE de 2009 :*

- lors du diagnostic initial, les éléments de qualité biologique n'étaient pas tous disponibles ; faisaient en particulier défaut les indicateurs permettant de caractériser les plans d'eau, les eaux de transition et les eaux côtières ;*
- pour l'état chimique des eaux de surface les normes de qualité environnementale communautaires n'ont été arrêtées pour certaines substances qu'en 2008 ; dès lors les méthodes et les données quand elles existaient n'étaient pas homogènes sur le territoire ;*
- de même pour les eaux souterraines, les éléments de cadrage n'étaient pas tous disponibles lors de l'élaboration de l'état des lieux de 2004 puis des SDAGE de 2009 : l'arrêté appliquant la directive fille de 2006 (état chimique) date de fin 2008, une révision est intervenue en 2012 avec une nouvelle circulaire en octobre 2012. ;*
- faute de mesures disponibles ou d'outils d'évaluation, l'état de nombreuses masses*

<sup>33</sup> Annexe V § 1.1.1 de la DCE

*d'eau était indéterminé ou établi à dire d'experts avec un faible niveau de confiance (petits cours d'eau, grands fleuves, eaux de transition...).*  
*Les mêmes explications devront être présentées aux acteurs nationaux dès la révision de l'état des lieux, puis lors de la révision du Plan de gestion-PDM. En complément il sera utile de leur rappeler la règle du paramètre déclassant qui masque les améliorations révélées par les autres paramètres.*

#### **1.1.4. Observation complémentaire sur les indicateurs**

Les nouveaux indicateurs (poissons, invertébrés) ont été conçus pour être mieux corrélés que les précédents à des pressions déclassantes. De ce fait leur suivi permettra de mieux identifier ou de confirmer ces pressions et par la suite d'évaluer l'efficacité des mesures déployées pour les réduire (suivi de cet indicateur dans le réseau opérationnel de contrôle). S'ils ne sont pas sensibles aux pressions maintenues sur la masse d'eau fortement modifiée, ils permettront enfin de qualifier le bon potentiel.

Cette évolution peut contribuer à concrétiser la volonté de disposer d'indicateurs de résultat des politiques publiques dans un souci de communication et de motivation des acteurs, alors que les indicateurs agrégés de la DCE sur le bon état demeurent négatifs tant que tous les indicateurs élémentaires qui le composent ne sont pas positifs. Ainsi des informations pourraient être apportées grâce aux nouveaux indicateurs, sur des progrès partiels réalisés et sur le fait que l'on se rapproche du bon état, sans pour autant encore l'atteindre.

La réflexion sur la construction d'indicateurs de résultats des politiques publiques (notamment pour le programme LOLF consacré à l'eau) par agrégation des résultats d'indicateurs biologiques (en compléments des indicateurs physico-chimiques comme la concentration en nitrates) mérite d'être approfondie, mais sort du champ de la présente mission.

La mission rappelle toutefois que l'objectif d'état au sens de la DCE fixé par le SDAGE (en tant que support de transposition en droit français du « plan de gestion de district hydrographique » prescrit par la DCE – voir § 1.3 ci après) pour chaque masse d'eau demeure le seul juridiquement contraignant.

## **1.2. Le cadre communautaire**

La directive cadre définit dans son article 11 (et annexe VI) les « programmes de mesure » (PDM) et à son article 13 (et annexe VII) les « plans de gestion de district hydrographique. »

Une présentation de leur contenus respectifs est donnée en annexe 6 du présent rapport.

Le PDM apparaît comme le réceptacle de toutes les actions opérationnelles, notamment réglementaires, nécessaires pour atteindre les objectifs de la DCE dans chaque masse d'eau mais aussi de tous les autres textes communautaires ayant trait à l'eau. L'approche par masse d'eau est explicite en cas de difficultés sur une masse d'eau (art 11-5).

Le plan de gestion du district hydrographique apparaît quant à lui comme le réceptacle de toutes les informations générales sur la stratégie à conduire dans le district hydrographique, par le ou les États membres concernés, pour atteindre les objectifs de la DCE, avec une focalisation sur les cas de dérogation à ces objectifs (point 5 du § A de l'annexe VII).

Le plan de gestion présente le contexte, avec l'analyse des pressions (point 2), l'état des masses d'eau (point 3), la carte des zones protégées (point 4) et une analyse économique de l'utilisation de l'eau (point 6), puis il comporte un résumé, détaillé sur certains points, du programme de mesures (point 7). À partir du deuxième cycle, il comporte de plus des éléments de bilan du plan précédent (§ B de l'annexe VII).

Le cœur du dispositif de la DCE paraît ainsi constitué par :

- la justification des dérogations aux objectifs de la DCE (dans le plan de gestion) ;
- les mesures du PDM (résumées dans le plan de gestion).

Une difficulté pratique a trait au point 2 du § B avec la « représentation cartographique des résultats de la surveillance pour la période du plan précédent, assortie d'explications pour tout objectif qui n'a pas été atteint<sup>34</sup> ». Le calendrier de la mise à jour du plan de gestion (révision du SDAGE) avec notamment les étapes préalables de consultation du public nécessite d'anticiper la rédaction du plan de gestion avant la fin du plan précédent. La représentation cartographique ne peut que décrire une situation prévalant en cours, et non au terme, de la période précédente (en pratique l'état des eaux intégrant les résultats de surveillance de 2011 ne sera disponible qu'en fin 2013) avec le cas échéant un pronostic pour 2015. Les « explications » ne peuvent donc être que lacunaires.

### 1.3. Le cadre national

Le code de l'environnement en vigueur résulte dans sa partie législative de l'adaptation à la DCE des textes issus de la loi sur l'eau de 1992 ayant institué les SDAGE :

- lors de la loi de 2004 assurant la transposition de la directive.
- lors de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006.

Le décret de 2008 a modifié en conséquence la partie réglementaire du code.

Contrairement à la directive, les textes français développent peu le contenu du PDM avec une définition très large de son contenu et portent essentiellement sur les procédures de consultation approbation et révision.

Article L. 212-2-1 : « *L'autorité administrative établit et met à jour périodiquement pour chaque bassin ou groupement de bassins un programme pluriannuel de mesures contribuant à la réalisation des objectifs et des dispositions du SDAGE* ».

Article R. 212-23 : « *Dans un délai de trois ans suivant la publication du programme pluriannuel de mesures, le préfet coordonnateur de bassin présente au comité de bassin une synthèse de la mise en œuvre de ce programme, identifiant, le cas échéant, les difficultés et les retards constatés et proposant les mesures supplémentaires nécessaires* ».

La finalité des SDAGE est plus large que celle des plans de gestion de la DCE. Le SDAGE (article L. 1212- 1 III) fixe les objectifs<sup>35</sup> et les orientations permettant de satisfaire aux

<sup>34</sup> Souligné par les rédacteurs du rapport.

<sup>35</sup> Objectifs visés au IV du même article : ce sont les objectifs de la DCE.

principes prévus aux articles L. 211-1<sup>36</sup> et L. 430-1<sup>37</sup>. Ces orientations vont au-delà du champ de la DCE par exemple lorsque le SDAGE traite de la distribution d'eau potable. Le contenu du SDAGE excède également celui du plan de gestion lorsqu'il comporte des « dispositions » contraignantes, qui constituent des « mesures » au sens du « programme de mesures » prescrit par la DCE.

---

<sup>36</sup> « La gestion équilibrée et durable de la ressource en eau prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et vise à assurer :

1° La prévention des inondations et la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides ;

2° La protection des eaux et la lutte contre toute pollution ;

3° La restauration de la qualité de ces eaux et leur régénération ;

4° Le développement, la mobilisation, la création et la protection de la ressource en eau ;

5° La valorisation de l'eau comme ressource économique et, en particulier, pour le développement de la production d'électricité d'origine renouvelable ainsi que la répartition de cette ressource ;

6° La promotion d'une utilisation efficace, économe et durable de la ressource en eau.

La gestion équilibrée doit permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population. Elle doit également permettre de satisfaire ou concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences :

1° De la vie biologique du milieu récepteur, et spécialement de la faune piscicole et conchylicole ;

2° De la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations ;

3° De l'agriculture, des pêches et des cultures marines, de la pêche en eau douce, de l'industrie, de la production d'énergie, en particulier pour assurer la sécurité du système électrique, des transports, du tourisme, de la protection des sites, des loisirs et des sports nautiques ainsi que de toutes autres activités humaines légalement exercées. »

<sup>37</sup> « La préservation des milieux aquatiques et la protection du patrimoine piscicole sont d'intérêt général.

La protection du patrimoine piscicole implique une gestion équilibrée des ressources piscicoles dont la pêche, activité à caractère social et économique, constitue le principal élément. »

## 2. Analyse des informations disponibles

Quatre sources<sup>38</sup> ont été exploitées par la mission :

### 2.1. L'état d'avancement à tiers parcours des programmes de mesure

En application de l'article 15-3 de la DCE et de l'article R.212-23 du code de l'environnement, chaque préfet de bassin a établi un état d'avancement du programme de mesures 2010-2015 théoriquement à mi-parcours, mais en pratique le plus souvent à tiers parcours (2010-2011). Ces états ont porté sur les moyens mis en œuvre (nombre d'actions, montants financiers), non sur les résultats sur l'état des masses d'eau. Ils ont fait l'objet d'un « rapportage » par le MEDDE dans le système d'information européen pour l'eau (WISE pour Water Information System for Europe<sup>39</sup>), après vérification de la cohérence par l'ONEMA, transmis à la Commission européenne fin 2012. Ils ne pouvaient donc servir de base au plan d'action de la Commission (« blueprint ») publié en novembre 2012. Ils mettent l'accent sur le retard enregistré concernant les pollutions diffuses agricoles et l'amélioration de l'hydromorphologie des cours d'eau.

Il s'agit d'une analyse de l'avancement des mesures inscrites au PDM, par agrégation de l'avancement des différentes actions rattachées à ces mesures (notamment celles identifiées dans les PAOT), soit en comptant le nombre d'actions ayant atteint un certain stade d'avancement (comparé au nombre d'actions envisagées), soit en comptabilisant les montants financiers de ces actions (comparés au montant estimé lors de l'établissement du PDM). Cette analyse, conduite à la fois au plan national et par district, reprend les éléments de cadrage établis au préalable au niveau national<sup>40</sup>.

Ce « rapportage » comporte :

- des informations renseignées par la DEB :
  - les « progrès d'ensemble » tels qu'ils figurent en annexe à une note de la DEB ;
  - les mesures de base relevant de l'art 11-3, en distinguant celles qui relèvent de la partie a) (application des directives en lien avec l'eau y compris ICCP et Habitats) de celles relevant des parties b) à l) (obligations de la DCE).
- Des informations renseignées par les bassins :
  - les mesures complémentaires art 11-4 indispensables à l'atteinte des objectifs de la DCE, dites « mesures clés », dont le choix est laissé à l'initiative des bassins ;
  - les indicateurs clés demandés par la Commission<sup>41</sup> (« Key Types of Measure » KtoM), indicateurs pour la plupart financiers renseignés en prenant comme base

<sup>38</sup> Les bilans des 9 èmes programmes des agences n'ont pas été directement exploités, mais des éléments de ces bilans sont largement repris dans l'état d'avancement des PDM.

<sup>39</sup> La mission a examiné les documents de synthèse produits mais n'est pas allé vérifier directement les données renseignées dans WISE.

<sup>40</sup> Note DEB « Éléments de cadrage relatifs aux synthèses « bassin » et au rapportage communautaire de la mise en œuvre des programmes de mesures » 11 juillet 2012.

<sup>41</sup> Ces KtoM, auxquels la DEB a ajouté 5 indicateurs « bis » de portée nationale non formellement rapportés à Bruxelles, sont différents des mesures clés des PDM.

les estimations effectuées dans chaque PDM du coût total des mesures pour les rubriques en cause. Ces estimations auxquelles sont rapportées les estimations du coût total des opérations programmées (essentiellement celles financées par les agences), également rattachées aux mesures en cause, n'ont pas été conduites de manière homogène selon les bassins.

Il s'agit d'une évaluation du déploiement de moyens (connus essentiellement au travers des actions aidées par les agences dans le cadre de leurs 9e programmes d'intervention se terminant en 2012). Or ce n'est pas parce que les moyens prévus sont engagés que les résultats peuvent être atteints étant donné l'inertie des systèmes (2 ans en matière de pollutions diffuses c'est peu) et des incertitudes sur l'ampleur de l'effet sur l'état des eaux des mesures engagées (par exemple en matière d'hydromorphologie) ou du fait de moyens affectés hors des zones à enjeux de reconquête du bon état. Une évaluation de résultats obtenus grâce aux PDM (sur l'état des masses d'eau) serait très délicate à ce stade, bien que la mission soit invitée à un tel exercice. Les progrès actuellement observés sont fréquemment le résultat d'action engagées bien avant le présent SDAGE.

L'évaluation est assortie d'une analyse des freins expliquant le retard de certaines mesures.

Ces états d'avancement mettent l'accent sur les mesures complémentaires déployées grâce aux financements des agences. La mise en œuvre des mesures de base, et notamment les contrôles qui garantissent l'effectivité de nombreuses mesures, n'est pas détaillée dans ce rapportage<sup>42</sup>. La DEB a rédigé fin mai 2013 à partir des données fournies par les bassins un « Bilan 2012 de l'avancement des programmes de mesures de la DCE » mis en ligne sur l'intranet du ministère, portant sur les 17 indicateurs KtoM (16 en réalité, 1 portant sur la réhabilitation des sites contaminés, n'étant pas repris dans les PDM, n'est pas renseigné pour la France ; voir en annexe 4 un exemple concernant le KtoM 1 de ce bilan « construction ou amélioration des usines de traitement des eaux usées au-delà des exigences de la DERU »).

Les synthèses par bassin de la mise en œuvre du PDM proposent, en application de l'article R. 212-23 les mesures supplémentaires nécessaires répondant aux difficultés et retards constatés dans l'évaluation. Il s'agit en pratique de l'inscription comme mesures supplémentaires dans les PDM, des 10e programmes d'intervention des agences qui contiennent des dispositions renforcées par rapport aux 9e en matière de pollutions diffuses et d'hydromorphologie (au sens large y compris la continuité et l'hydrologie).

---

<sup>42</sup> Seule est mentionnée dans la synthèse nationale « la peur de contrôle plus systématique du fait de la souscription à une MAE [qui] est un frein aux mesures de maîtrise des pollutions diffuses agricoles » ainsi que le chiffre brut, non commenté (pas d'information sur le taux de conformité ou les suites données aux non conformités) de 71 454 contrôles réalisés au titre de la police de l'eau en 2011.

## À propos de la lisibilité du suivi

Dans l'état d'avancement des bassins, se mêlent donc des indicateurs locaux, nationaux et européens, avec parfois des périmètres différents. Les hétérogénéités peuvent se constater à la fois sur le plan général et sur le plan sectoriel des domaines d'intervention.

Sur le plan général :

- Le SDAGE français a un champ plus large<sup>43</sup> que le plan de gestion de district hydrographique de la DCE, car résultant de l'adaptation d'un instrument préexistant. Par exemple les mesures concernant l'AEP ou les inondations ne relèvent pas de la DCE, ou que marginalement. De ce fait, le champ des PDM français<sup>44</sup> excède en droit le champ du PDM de la DCE ;
- les PDM comprennent des « mesures clefs » indispensables à l'atteinte des objectifs de la DCE, intégrant dans certains cas des mesures de base<sup>45</sup>. Le texte d'au moins un PDM mentionne d'autres mesures, présentées comme susceptibles de participer à l'atteinte du bon état, mais sans qu'il soit explicitement écrit qu'elles ne font pas partie du PDM. Leur prise en compte dans le bilan et dans le rapportage à la Commission est incertaine ;
- les mesures supplémentaires décidées au titre de l'art. R 212-23 du code de l'environnement (dans la pratique, les 10e programmes des agences de l'eau) ne devraient comporter que des mesures complémentaires ;
- certains bassins citent des mesures dans leur bilan qui ne relèvent ni du SDAGE ni de la DCE comme les financements pouvant avoir un impact sur l'état des eaux, par exemple lorsqu'ils sont inclus dans les programmes « solidarité urbain rural » cofinancés par les agences de l'eau et les conseils généraux ;
- les bilans fournissent enfin une présentation de la mise en œuvre des plans nationaux concourant aux objectifs de la DCE, très structurants et mobilisateurs, souvent postérieurs aux PDM, sans indiquer là non plus la répartition entre mesures de base et mesures complémentaires.

Sur le plan des domaines d'intervention :

- Par exemple une mesure locale qui vise la réduction de l'ensemble des pollutions diffuses d'origine agricole ne permet pas d'identifier la part, celle concernant les nitrates, qui a été utilisée pour renseigner l'indicateur européen KtoM 2 « réduire la pollution par les nutriments en agriculture au-delà de la Directive Nitrates » ;
- ou encore si un indicateur local « traitement des eaux usées au-delà des exigences de la DERU » le positionne clairement en mesure complémentaire, un autre « améliorer les conditions hydromorphologiques des eaux de surface » contribue à la fois aux

---

<sup>43</sup> Par exemple sur la prévention des inondations ou la distribution d'eau potable. La frontière, dans les orientations d'un SDAGE, entre ce qui relève de la DCE et ce qui n'en relève pas n'est pas toujours évidente.

<sup>44</sup> Article L. 212-1-1 introduit dans le code de l'environnement par la loi n°2004-338 du 21 avril 2004 de transposition de la DCE.

<sup>45</sup> Ainsi en Rhin Meuse la mesure « Optimisation des systèmes d'assainissement collectifs de traitement » se décompose en mesures de base, de mise en conformité avec la directive ERU, non reportables au-delà de 2015, et en mesures complémentaires (conformité avec ERU, mais rejet dans des masses d'eau qui ne sont pas en bon état écologique).

mesures de base (amélioration des habitats naturels au titre de la DHFF par exemple), et aux mesures complémentaires (amélioration de la continuité écologique), sans qu'il soit possible de dissocier ces contributions. Certains bassins (Adour-Garonne, Réunion...) ont qualifié les mesures : de base ou complémentaires, sans suivre cependant une norme commune ;

- les indicateurs KtoM 17 synthétisé au plan national sur les actes d'instruction au titre de la loi sur l'eau et KtoM 17bis sur le nombre de contrôles au titre de la police sont particulièrement laconiques (un chiffre à chaque fois) et illustrent mal le travail réalisé, pourtant particulièrement important en tant que mesure de base (certains bassins les ont davantage détaillés) ;

Cette complexité proviendrait de ce que les SDAGE, outil antérieur à la DCE, et les PDM qui en sont issus, ont été simplement adaptés à cette dernière, l'incluant, mais conservant la logique plus large des premiers SDAGE de 1996.

### **À propos du bilan national**

Dans le document « bilan à fin 2012 de l'application des PDM » cité plus haut, la DEB fournit des informations sur les moyens mis en œuvre par bassin, tout en indiquant que les nomenclatures des mesures qui ne sont pas homogènes (voir ci-dessus) relativisent l'intérêt de la comparaison. L'état de l'avancement de chaque mesure est fourni selon 3 ou 4 stades : mesures non démarrées, en cours d'élaboration, en cours de réalisation (cas des travaux seuls), terminées.

Néanmoins des observations peuvent être faites :

- avec 46,5 % de la cible financière nationale pour le KtoM 1 (traitement des eaux usées au-delà de la DERU), 50,1 % de la cible financière nationale pour le KtoM 3 (lutte contre les pesticides en agriculture, hors plan Ecophyto), 51,6 % de la cible en nombre de captages pour le KtoM 13 (protection de l'eau potable), le bassin SN apparaît dans une position singulière, avec la moitié des efforts sur un seul bassin pour ces trois mesures, sans qu'une explication en soit fournie ;
- l'homogénéité dans la qualification de l'état d'avancement de certaines mesures n'est pas assurée, ou à tout le moins un commentaire serait utile : pour le KtoM 2 par exemple (réduction de la pollution par les nutriments en agriculture au-delà de la directive nitrate), aucune des situations ne correspond au stade « non démarré » pour le bassin AG, alors que partout ailleurs en France continentale la proportion de cette situation est très élevée ;
- des données manquent pour certains bassins, fréquemment pour la Corse, moins souvent pour les DOM.

Il en résulte, en l'absence de référentiel précis commun aux bassins pour établir les PDM, des hétérogénéités dans leur contenu, qui se répercutent dans le bilan national d'avancement des PDM et dans son dispositif de rapportage à la Commission peu lisible et source potentielle de confusion. Il semble difficile de modifier les règles du rapportage en cours de cycle. En revanche pour les prochains Plans de gestion-PDM, des simplifications sont possibles, ainsi qu'un travail important d'homogénéisation des mesures élémentaires au plan national, avec la qualification de chacune au titre de la DCE.

Ces difficultés de rapportage mettent en évidence une conséquence du fait que le SDAGE excède le « plan de gestion du district hydrologique ». La mission considère comme

hautement souhaitable de clarifier la situation en individualisant dans le code de l'environnement le « plan de gestion de district hydrographique » répondant strictement à l'obligation communautaire.

La mission recommande de limiter le SDAGE au « Plan de gestion », voire de le dénommer ainsi. Le SDAGE répondrait strictement aux obligations de la DCE, les autres interventions de l'agence (financement) ou de l'État (réglementaires) ne relèveraient plus du SDAGE. Elles resteraient soumises à avis (au besoin conforme) du comité de bassin, mais leur suivi serait déconnecté de celui de la DCE. Seul le SDAGE, désormais uniquement « Plan de gestion » serait notifié à la Commission européenne. (voir ci après la recommandation n° 12)

À tout le moins, la mission recommande que le SDAGE distingue et justifie expressément ce qui en dehors du « Plan de gestion » de la DCE, ce qui est indispensable dans le bassin.

3. La mission recommande, pour la poursuite de la mise en œuvre et du rapportage des PDM 2010-2015, que la base de données OSMOSE (Outil de Suivi des Mesures Opérationnelles sur l'Eau) soit systématiquement utilisée avec un rattachement des actions répertoriées aux mesures de chaque PDM. Cette base doit être interfacée avec les différentes applications gérant les programmes financiers des agences, la police administrative (instructions au titre de la loi sur l'eau ou des ICPE), voire les contrôles.

4. Dès le deuxième cycle de la DCE, la mission recommande un pilotage beaucoup plus étroit du rapportage national et communautaire qui nécessite une normalisation nationale des mesures du PDM et donc des orientations du SDAGE.

### **Les éléments de l'état des lieux sont en cours de collecte**

La DCE et le code de l'environnement prescrivent l'établissement puis la révision d'un état des lieux avant chaque cycle de 6 ans : « *L'état des lieux est approuvé par le préfet coordonnateur de bassin. Il est mis à jour selon les mêmes modalités au moins deux ans avant la mise à jour du schéma directeur, puis tous les six ans à compter de la date de la dernière mise à jour* » (article R. 212-3). L'état des eaux initial a été établi en 2004, sur des bases lacunaires (cf supra).

Sa révision est en cours et son contenu, s'agissant notamment de « l'identification des masses d'eau qui risquent, par l'effet de l'activité humaine, de ne pas satisfaire aux objectifs

environnementaux » de la DCE<sup>46</sup> doit être disponible fin 2013. Il n'a pu de ce fait être analysé par la mission.

## 2.2. Les éléments publiés en continu sur l'état des eaux

La DCE (article 8 et annexe V) et le code de l'environnement (article R.212-22) prescrivent l'établissement, par bassin, d'un programme de surveillance de l'état des eaux qui définit l'objet et les types des mesures et observations réalisées au titre des « contrôles de l'état des eaux », leur localisation et leur fréquence. Ce programme comprend des contrôles particuliers sur les masses d'eau risquant de ne pas atteindre les objectifs de la DCE identifiés lors de l'état des lieux.<sup>47</sup>

Seul le secrétariat de bassin Loire Bretagne publie chaque année, dans la continuité d'une politique antérieure à la DCE, un état des eaux de surface exploitant les résultats du programme de surveillance. Il en résulte une stagnation, voire une régression de l'état des eaux depuis 2004.

En effet environ 30 % des cours d'eau sont en bon état écologique pour l'évaluation de l'état des eaux 2010, sans évolution significative, à l'échelle du bassin, depuis 2007. Cette situation peut s'expliquer techniquement (période trop courte, caractère synthétique et

---

<sup>46</sup> Il s'agit des objectifs mentionnés au IV de l'article L. 212-1 :

V. Les objectifs de qualité et de quantité des eaux que fixent les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux correspondent en application du IV de l'article L. 212-1 :

- 1° Pour les eaux de surface, à l'exception des masses d'eau artificielles ou fortement modifiées par les activités humaines, à un bon état écologique et chimique ;
- 2° Pour les masses d'eau de surface artificielles ou fortement modifiées par les activités humaines, à un bon potentiel écologique et à un bon état chimique ;
- 3° Pour les masses d'eau souterraines, à un bon état chimique et à un équilibre entre les prélèvements et la capacité de renouvellement de chacune d'entre elles ;
- 4° A la prévention de la détérioration de la qualité des eaux ;
- 5° Aux exigences particulières définies pour les zones visées au 2° du II, notamment afin de réduire le traitement nécessaire à la production d'eau destinée à la consommation humaine. » à savoir
  - « les zones faisant l'objet de dispositions législatives ou réglementaires particulières en application d'une législation communautaire spécifique portant sur la protection des eaux de surface ou des eaux souterraines ou la conservation des habitats ou des espèces directement dépendants de l'eau
  - « les zones de captages, actuelles ou futures, destinées à l'alimentation en eau potable. »

<sup>47</sup> L'arrêté du 25 janvier 2010 précise que le programme est notamment composé :

- 1° D'un programme de suivi quantitatif des cours d'eau et des plans d'eau, (article 3) ;
- 2° D'un programme de contrôle de surveillance de l'état des eaux de surface (article 4) ;
- 3° D'un programme de surveillance de l'état quantitatif des eaux souterraines (article 5) ;
- 4° D'un programme de contrôle de surveillance de l'état chimique des eaux souterraines (article 6),
- 5° D'un programme de contrôles opérationnels de l'état des eaux de surface, (article 7)
- 6° D'un programme de contrôles opérationnels de l'état chimique des eaux souterraines (article 8) ;
- 7° D'un programme de contrôles d'enquête, (article 9) ;
- 8° Des contrôles effectués dans les zones inscrites au registre des zones protégées (article 10), y compris les contrôles additionnels requis pour les captages d'eau de surface et les masses d'eau comprenant des zones d'habitat et des zones de protection d'espèces.

Le programme de surveillance de l'état des eaux contribue au système d'information sur l'eau mentionné à l'article R. 213-16 du code de l'environnement.

agrégé de l'indicateur de l'état écologique ne révélant pas les évolutions positives sur certains compartiments, ce qui doit conduire à compléter la communication sur l'état écologique par la présentation d'indicateurs élémentaires). Ce chiffre est en outre à considérer avec prudence (38 % des masses d'eau sont évaluées avec un niveau de confiance faible en Loire-Bretagne).

Dans les autres bassins, sont uniquement disponibles sous des formes variables, les résultats des observations faites aux stations du réseau de surveillance :

- réseau de contrôle de surveillance (RCS), réseau devant être pérenne au-delà du premier cycle de la DCE, représentatif des masses d'eau du bassin, avec suivi en principe de tous les paramètres. Seule une faible partie des masses d'eau de surface est ainsi instrumentée ;
- réseau de contrôle opérationnel (RCO), *a priori* non pérenne au-delà du premier cycle de la DCE, déployé sur les masses d'eau à problème (sur lesquelles sont déployées les mesures complémentaires du PDM) où l'on suit les seuls paramètres pertinents pour suivre le ou les problèmes identifiés.

Par construction l'évolution des paramètres sur les stations du RCS doit refléter l'évolution des eaux du bassin.

### 2.3. Les éléments recueillis lors des auditions dans chacun des bassins

La mission a rencontré les représentants des DREAL et agences des bassins métropolitains, lors d'une réunion commune, les représentants des DEAL, des offices de l'eau des DOM et du conseil général de Mayotte, ceux de l'ONEMA et les différents bureaux de la DEB, ainsi que le délégué des agences à Bruxelles. Elle a également eu des échanges avec certains auteurs d'audits « eau et biodiversité » conduits par le CGEDD en mobilisant des membres du CGAER et du CGEJET. Elle a pris connaissance du bilan du « séminaire pour la préparation de la révision des SDAGE et Programmes de Mesures » organisé par la DEB le 14 mars avec des représentants des groupes « Planification » et « SDAGE-PDM » auquel avaient été conviés des agents de DREAL et de DDT(M). Plusieurs propositions faites lors de ces entretiens ou séminaires sont en relation directe avec l'objet de la mission.

Les bassins hydrographiques sont chacun dans une situation particulière au plan géographique. Ainsi au regard de l'application des SDAGE les situations et les pratiques sont contrastées :

Les bassins métropolitains continentaux de **Rhin-Meuse (RM)** et **Artois-Picardie (AP)** sont les plus petits. Il en résulte pour leur secrétariat technique (STB) la possibilité d'associer facilement à leurs travaux les échelons locaux : les MISEN participent étroitement aux étapes d'élaboration du SDAGE-PDM (le STB est élargi aux MISEN en RM), les PAOT sont ainsi élaborés de façon homogène, la proximité avec les maîtres d'ouvrage est grande, et les problématiques sans maîtrise d'ouvrage sont plus facilement prises en charge (une cellule de 4 personnes travaille par exemple sur ces questions à l'AEAP). Ces deux bassins sont également les plus concernés par la gestion de sous bassins transfrontaliers importants : Rhin, Meuse, Moselle-Sarre, Escaut, ce qui leur confère un point de vue intéressant sur les pratiques d'autres États membres.

En RM, un SAGE est mis en place plutôt pour gérer une problématique particulière (par exemple la gestion quantitative pour la nappe des Grès du Trias Inférieur).

L'utilisation du « nouveau thermomètre » (IPR+ notamment) , aurait, selon le STB, un effet mécanique de détérioration estimé à un supplément de 10 à 15 % des masses d'eau vers le mauvais état en AP.

L'AEAP a lancé un programme original de lutte contre les pollutions diffuses agricoles « plan eau agriculture » avec des aides, déclarées comme aides directes à la Commission européenne, « système » permettant de financer des pratiques globales l'exploitation et non uniquement des engagements par parcelles. En association avec les autres agences, la généralisation de ce dispositif a été proposée à la DEB

Il est à noter que les audits départementaux récents des politiques « eau et biodiversité » conduits à la demande de la DEB n'ont pas concerné le bassin RM, ses particularités (« centralisation » de bassin, gestion internationale de l'eau ...) ne se trouvant de ce fait pas analysées dans ces audits.

Le comité de bassin **Seine-Normandie (SN)** a donné un rôle important à ses six commissions territoriales<sup>48</sup>, notamment concernant :

- la préparation et l'analyse des projets de SDAGE ;
- la démultiplication des débats et des consultations au niveau local ;
- l'analyse des programmes territoriaux de l'agence de l'eau ;
- l'organisation des forums locaux de l'eau.

Elles ont en outre pour mission de proposer au comité de bassin les priorités d'action d'un Plan Territorial d'Action Prioritaire (PTAP)<sup>49</sup>, de veiller à leur exécution, et ont joué un rôle important dans l'écriture du PDM. Cette « déconcentration » dans l'élaboration du PDM a ensuite posé un problème d'homogénéisation à l'échelle du bassin, semble-t-il surmonté. L'articulation PTAP/PAOT, pouvant être source de confusion, a été précisée dans une lettre conjointe DRIEE IdF/AESN d'octobre 2011 à l'attention des DREAL et MISEN du bassin (jointe en annexe 2).

Concernant le nouvel état des lieux 2013 réalisé à partir des données 2010-2011 du programme de surveillance, en cours de consolidation (une présentation partielle devait en être faite à la réunion du comité de bassin de juin), le bassin serait dans une situation originale, la proportion de bon état écologique passant de 23 % en début de SDAGE (données de 2006-2007) à 40 %. Deux raisons possibles à cela : selon le STB de gros investissements ont encore été faits en assainissement dans la décennie passée, notamment sur le pluvial, et par ailleurs seul un petit tiers des masses d'eau de surface font pour le moment l'objet de mesures (500 sur 1700), situation pouvant entacher l'évaluation de l'état d'une forte incertitude, liée au modèle ou au dire d'expert employé pour évaluer l'état des masses d'eau non instrumentées. Par ailleurs l'état « hors HAP » sur l'émission desquels la politique de l'eau a peu d'impact et que l'agence publie désormais fournit des

---

<sup>48</sup> L 213-8 CE : ... « Les membres des trois collèges visés ci-dessus (*du comité de bassin*) représentant un sous-bassin peuvent se constituer en commission territoriale. Elle a pour mission de proposer au comité de bassin les priorités d'actions nécessaires à ce sous-bassin et de veiller à l'application de ces propositions »..., article issu de la LEMA de 2006.

D 213-22 CE : « Le comité de bassin détermine le périmètre et la composition de ses commissions territoriales, prévues à l'article L. 213-8. »

<sup>49</sup> L'outil PTAP est propre au bassin SN et sa création datant de 2003 est antérieure au SDAGE actuel. Il constitue la partie du programme d'intervention de l'agence qui identifie les opérations prioritaires par territoire.

résultats bien meilleurs que lorsqu'ils sont inclus. Il s'agit là d'un élément de communication qui, selon la lettre de la DCE, ne permet pas de qualifier de bon l'état chimique des masses d'eau concernées.

L'état chimique des eaux souterraines s'améliorerait également : en l'absence de mesure, l'état était en effet considéré comme mauvais lors de l'état des lieux initial, les mesures récentes pouvant révéler dans certains cas un état satisfaisant.

**Le bassin Loire-Bretagne (LB)** estime avoir un SDAGE « coercitif » dans ses dispositions, ce qui n'est pas sans susciter des oppositions localement comme la disposition concernant le retour à la fertilisation phosphorée équilibrée en Loire-Bretagne.

La proportion de masses d'eau de surface bénéficiant de stations de surveillance est de 60 %, élevée donc, contribuant à la robustesse de l'évaluation de l'état écologique réalisée à un rythme annuel.

Selon le STB LB, les mesures concernant l'état chimique auraient été entachées d'erreurs : erreurs des laboratoires, seuils réglementaires fixés en deçà des limites de détection, etc.

Le passage de 46 % d'objectifs de bon état écologique 2015 initialement proposés par le bassin aux 66 % pour respecter la loi Grenelle, paraissent inatteignables.

Le STB cherche à démontrer que des progrès sont accomplis et suggère d'expliquer au niveau communautaire qu'il existe, à côté de l'inertie physique des milieux, une inertie « sociologique »<sup>50</sup>.

Si les présidents de CLE et animateurs de SAGE sont associés à l'élaboration des PAOT, leur contribution effective à leur mise en œuvre est plus aléatoire, laissée à leur initiative. Avec 56 SAGE sur le bassin, la prise en compte des PAOT dans les SAGE prendra de toute façon plusieurs années, alors que la révision des SAGE dans le respect de la LEMA de 2006 n'est pas terminée.

En LB prévalent pour les SAGE les approches territoriales multithématiques qui concernent l'ensemble des usages. L'articulation SAGE (CLE)/EPTB serait sans doute à clarifier.

La déclinaison du PDM en PAOT pose des difficultés dans le bassin Loire Bretagne : défaut de connaissance et de suivi avec la rotation des personnels en DDT(M), défaut d'homogénéité avec un cadrage variable au niveau de chaque DREAL<sup>51</sup>, et problème à venir de la coexistence de la base OSMOSE des actions élémentaires possibles collectées au niveau du bassin et des outils de gestion des aides des agences chargées de les financer, avec un risque de double saisie.

**En Adour-Garonne (AG)** le choix de partir du SDAGE pour transposer la DCE est considéré comme un facteur de complexité.

Les objectifs construits en secrétariat technique local (STL) avec l'appui des commissions géographiques aboutissant au chiffre de 53 % au niveau du bassin avant le Grenelle étaient

---

<sup>50</sup> Par exemple dans l'application du Plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau, une association nationale de propriétaires de moulins a demandé officiellement à la DEB que « les DDT(M) puissent surseoir à leurs courriers comminatoires aux propriétaires d'ouvrages », une concertation devant se mettre en place. Citons également pour le bassin LB les recours contre le classement récent des cours d'eau au titre de l'article L214-17 du code de l'environnement, notamment pour défaut de concertation et mauvaise prise en compte du potentiel hydroélectrique.

<sup>51</sup> Une note de cadrage du préfet de bassin a été adressée en avril 2013 aux préfets du bassin.

considérés comme ambitieux mais réalistes et cohérents. Le compromis à 60 % en vue du chiffre de 66 %, qui aurait été décidé autoritairement par le niveau national, a été très mal vécu, faisant l'objet de réserves dans la délibération du CB approuvant le SDAGE. Des consignes sont attendues de la DEB avant d'envisager un recours aux objectifs environnementaux « moins stricts » pour le prochain SDAGE.

Sur ce vaste bassin, les PAOT actuels sont très hétérogènes, selon le degré d'implication des partenaires, des collectivités, et le rôle joué par les instigateurs (corps préfectoral, MISEN), ou accompagnateurs (DREAL).

Comme pour les autres bassins, le « nouveau thermomètre » (voir ci-dessus) qui sera en vigueur pour le 2e cycle est à l'origine de multiples appréhensions : rupture dans les séries de surveillance, dégradation « mécanique » de l'état avec le risque de démobilisation et d'incompréhension des acteurs... difficultés qui ne pourront être surmontées qu'avec un effort particulier de communication.

Les SAGE sont peu nombreux sur ce territoire, les acteurs leur ayant préféré des approches thématiques, notamment des plans de gestion des étiages (PGE) pour la gestion quantitative de la ressource, compte tenu des importants besoins d'eau d'irrigation exprimés dans ce bassin

Les EPTB ou des établissements similaires concernent en revanche une part importante des cours d'eau : Garonne, Adour, Dordogne, Lot, Charente..., avec une extension territoriale au-delà du fleuve variable.

Le maintien des cofinancements des collectivités locales, notamment les régions, est une source d'inquiétudes, la priorité pouvant être donnée à l'hydroélectricité.

**En Rhône-Méditerranée (RMed)** les audits « eaux et biodiversité » conduits dans les départements<sup>52</sup> sont assez critiques :

- DCE et SDAGE ne sont pas toujours bien appropriés sur le terrain, la façon dont l'état des lieux est construit est mal comprise ; les acteurs sont pessimistes quant à l'atteinte des objectifs : la relation département/bassin est trop lâche ;
- un « outil provisoire de suivi » (Oups) du PDM a été déployé en attendant le logiciel national Osmose. Certains services départementaux ont expliqué ne pas y retrouver la richesse de leurs propositions initiales lors de la préparation du SDAGE. Oups permet en outre de générer quasi automatiquement le PAOT ; le travail local de priorisation et de communication ne serait alors pas suffisant ;
- le diagnostic n'est pas partagé, l'adhésion locale aux objectifs du SDAGE faible.

Le contraste avec le niveau bassin est fort, puisque le comité de bassin a adhéré à l'objectif du Grenelle de 66 % de bon état (à comparer aux 56 % initialement prévus), qui « redonne de l'ambition ».

Les taux de subvention de l'agence et les dotations sur les thématiques DCE ont été substantiellement augmentés lors de la révision du 9e programme et de l'approbation du 10e.

Oups est présenté par le STB Rhône-Méditerranée comme un outil facilitateur et facteur d'homogénéité. Le défaut d'implication des Conseils généraux est souligné.

<sup>52</sup> Alpes-Maritimes, Aude, Bouches-du-Rhône

L'apport des SAGE en matière de gouvernance locale est considéré comme faible ; les thèmes qu'ils gèrent (gestion quantitative, des rejets, des zones humides, la restauration de l'hydromorphologie) les placent même parfois en concurrence des contrats territoriaux promus par l'agence.

**L'ONEMA** travaille à un nouvel indicateur de la qualité des eaux au titre de la Lolf. Défini actuellement comme le « % de masses d'eau en bon état », cet indicateur n'est en effet disponible que 2 fois par cycle soit tous les 3 ans. Le nouvel indicateur proposé par l'ONEMA ne concernerait que l'état écologique, et pour les années manquantes serait extrapolé à partir des données du RCS. L'ONEMA consacre des moyens très importants aux contrôles de police de l'eau et propose que les plans de contrôle soient intégrés en tant qu'actions opérationnelles aux PAOT . La mission ajoute que des orientations préalables pourraient être données au niveau du bassin dans les PDM.

À propos du rôle de chef de file au sein de la MISEN qu'il lui est souvent demandé de jouer dans la mise en œuvre de certaines actions des PAOT, l'ONEMA rappelle que ses équipes départementales sont dirigées par un agent de catégorie B qui n'en a ni la compétence ni l'autorité.

Les bases de données développées et/ou utilisées par l'ONEMA sont nombreuses, demandent de gros moyens, et sont à des stades de développement variables (opérationnelles et à l'efficacité reconnue, selon l'ONEMA, pour le référentiel des obstacles à l'écoulement sur les cours d'eau (ROE) ou pour le système relationnel d'audit de l'hydromorphologie qui bancarise les données de pression sur l'hydro-morphologie des cours d'eau (SYRAH). Par contre la banque nationale de données sur la qualité des eaux de surface continentales (NAIADE) a pris du retard.

À noter qu'au cours des auditions peu d'informations ont été recueillies sur les eaux littorales.

**Dans les DOM et Mayotte** la situation est particulière à bien des égards. Dans les DOM les offices de l'eau, établissements publics locaux, ont été concrètement mis en place dans le milieu des années 90. Ils sont présidés par les présidents des Conseils généraux. Les directeurs d'offices rencontrés se posent de ce fait la question du rôle de la tutelle nationale à leur égard ainsi que de leur autonomie vis-à-vis de l'administration locale, notamment des DEAL ; certains moyens leur sont en effet communs comme une partie du secrétariat. Des conventions sont à l'étude pour clarifier cette situation. Les moyens de la police judiciaire seraient particulièrement faibles, avec 1 à 2 agents de l'ONEMA par DOM.

La mise aux normes de l'assainissement des eaux usées qui y a démarré beaucoup plus tardivement qu'en métropole est loin d'être achevée ; elle reste une préoccupation importante des SDAGE ainsi que l'AEP. C'est la raison pour laquelle les dérogations aux objectifs de bon état en 2015 y sont élevées. La DCE et les autres directives prennent globalement peu en compte les spécificités de ces territoires : la liste des 41 substances caractérisant l'état chimique des eaux est peu adaptée au contexte ultra marin ; les indicateurs biologiques de l'état écologique sont spécifiques au milieu tropical et ne peuvent être intercalibrés avec ceux d'autres États membres ; le problème de la pollution à la chlrodécone est particulièrement grave aux Antilles et les acteurs locaux estiment que l'État français n'est pas suffisamment contraint dans sa résorption (le SDAGE a été élaboré « hors chlrodécone », qui sinon déclasserait toutes les masses d'eau) ; la gestion de la mangrove, rouage essentiel du cycle de l'eau local, est absente de la directive ; autre exemple, les normes épuratoires de la DERU ne sont pas toujours transposables au climat tropical. Les problèmes financiers sont très prégnants, les 20 % d'autofinancement habituellement réclamés sont rarement réunis, et des surcoûts importants sont enregistrés dans le contexte

de l'insularité ; l'enjeu de la pérennité de l'affectation à ces actions de fonds FEDER y est crucial.

À Mayotte la situation tient surtout au retard de développement. Seule la moitié des foyers ont accès à l'eau potable, l'assainissement des eaux usées est souvent inexistant, tandis que l'intégralité des financements provient de la métropole. Le statut de région ultra périphérique reconnu récemment permettra à l'île de bénéficier de fonds européens. En Guyane, l'isolement de certaines communautés pose des problèmes spécifiques. L'eau n'y est pas facturée et certaines ne disposent pas d'eau potable. Les maladies hydriques y sont encore fréquentes.

## **2.4. Le rapport de la Commission européenne sur les plans de gestion des districts hydrographiques**

Dans son rapport déjà cité au § 1.1.1 du 14 novembre 2012 la Commission identifie les atouts de la démarche française (qualité de la concertation et de la consultation du public, élaboration de lignes directrices nationales, efforts pour intégrer les principes de la DCE à la gestion de l'eau) et ses faiblesses (lacunes concernant l'évaluation des éléments de qualité biologique, physico-chimique et hydromorphologique, absence d'homogénéité dans l'évaluation de l'état chimique entre les districts hydrographiques, une justification imprécise des exemptions pour coûts disproportionnés, une interprétation fluctuante de la notion de services liés à l'eau), et pose de nombreuses questions précises.

Lors d'une réunion bilatérale fin avril 2013 les services de la DEB ont apporté des éléments de réponse et expliqué les prises en compte dans le prochain cycle de la DCE.

### 3. Perspectives d'évolution des conditions d'emploi des fonds communautaires et des contrats de projet État Région

Les fonds communautaires ont été largement mobilisés pour financer les mesures du PDM, notamment le FEADER avec les mesures du deuxième pilier de la PAC (MAE territorialisées, Plan végétal pour l'environnement) et dans une moindre mesure le FEDER (plans grands fleuves). Fréquemment l'emploi des fonds structurels est assuré dans le cadre des contrats de projet État Région (CPER). Par exemple le CPER Bretagne comporte des projets stratégiques dans le domaine de l'eau (prévention des pollutions, rétablissement des continuités) auxquels l'agence de l'eau participe et permettent la mise en œuvre de mesures du PDM Loire Bretagne dans cette région.

Pour la période 2014-2020 la coordination des différentes politiques<sup>53</sup> s'organisera à trois niveaux :

- européen : le cadre stratégique commun (CSC) précisera des orientations stratégiques générales sur les domaines d'action des fonds, sur leur coordination entre eux et avec les autres outils de financement de l'Union européenne ;
- national : l'accord de partenariat définira un socle stratégique commun aux fonds européens concernés (en France : les fonds structurels FEDER (Fonds Européen de Développement Régional), FSE (Fonds social européen), le Fonds européen agricole de développement rural (FEADER) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). L'accord de partenariat engagera l'État membre auprès de la Commission européenne ;
- des programmes : des synergies opérationnelles entre les quatre fonds européens concernés (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP) seront recherchées.

Onze objectifs thématiques ont été définis par la Commission européenne pour guider les États membres dans l'élaboration des programmes opérationnels régionaux FEDER, FSE et FEADER, dont :

- 5- Promouvoir l'adaptation aux changements climatiques ainsi que la prévention et la gestion des risques ;
- 6- Protéger l'environnement et promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources.

Dans les régions les plus développées, le règlement FEDER prévoit qu'au moins 80 % des ressources soient concentrées sur l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, la recherche et l'innovation ainsi que l'aide aux PME ; laissant *a priori* peu de place aux mesures des PDM.

Le principe du transfert aux régions de responsabilités de programmation et de gestion des fonds communautaires pour la période 2014 – 2020 a été acté. Les modalités pratiques ne sont pas connues. Des orientations générales figurent dans la lettre circulaire de la DATAR du 4 juin 2013<sup>54</sup> avec notamment :

---

<sup>53</sup> Extrait de <http://www.partenariat20142020.fr/presentation.html>

<sup>54</sup> [http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/06/cir\\_37066.pdf](http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/06/cir_37066.pdf)

- pour le FEADER, responsabilité des régions sur des programmes régionaux dans le respect d'un encadrement des mesures à enjeu national (en application des règlements européens ou dans le projet de loi de décentralisation),
- pour le FEDER, responsabilité des régions sur des programmes régionaux et des programmes pluri-régionaux, notamment pour les bassins fluviaux pour lesquels une gouvernance interrégionale serait mise en place par les régions (sinon responsabilité de l'État).

Le renouvellement des CPER fait l'objet de la circulaire du Premier ministre aux préfets de région du 2 août 2013. La transition écologique et énergétique figure parmi les 5 thèmes sur lesquels pourront porter les contrats. Un cahier des charges est attendu par thème explicitant les priorités nationales. Les contrats comporteront un volet territorial, sur un nombre limité de territoires, à enjeux importants. Sont concernés « les massifs de montagne et les bassins fluviaux, avec la reconduction de conventions interrégionales ». L'objectif est de signer des nouveaux contrats à l'été 2014, l'année 2014 étant une année de transition permettant de clore les contrats 2007 -2013.

Il peut résulter de ces évolutions des modifications dans les instruments et volumes financiers mobilisables au cours du second cycle de la DCE, et par conséquent sur l'appréciation des coûts disproportionnés selon les régions au sein des bassins, ce qui retentit sur la fixation des objectifs des masses d'eau.

*5. La mission recommande de rechercher une participation stratégique des régions à l'élaboration de la révision des SDAGE et des PDM, articulée avec l'élaboration des CPER et des programmes FEDER et FEADER.*

L'enjeu de l'évolution des fonds structurels (FEDER) et de leurs priorités d'affectation est majeur pour les DOM où ils représentent une part très importante des moyens du PDM.

#### 4. Recommandations sur la fixation des objectifs pour le deuxième cycle de la DCE et les cycles suivants

La DCE conduit à fixer, lors de chaque cycle, un objectif à chaque masse d'eau. La mission insiste sur le fonctionnement par cycles de la DCE, dans un processus continu d'amélioration de l'état des eaux et des connaissances. Lors du démarrage du deuxième cycle, la règle du jeu (prise en compte de nouvelles substances ou de nouvelles concentrations à ne pas dépasser) et le « thermomètre » sont modifiés par rapport au premier cycle. Il s'agit en effet d'appliquer de nouvelles méthodes d'évaluation des paramètres de l'état des eaux, notamment biologiques, pour corriger la non-conformité à la DCE de certains d'entre elles. À cette occasion leur sensibilité à la diversité des pressions est renforcée ce qui contribuera à l'identification et au suivi des mesures nécessaires.

L'établissement du nouvel état des lieux en 2013, la révision du Plan de gestion -PDM pour la période 2016-2021 constituent ainsi un nouvel exercice à mener sur de nouvelles bases, conduisant à une fixation d'objectifs largement indépendants de ceux arrêtés lors de l'exercice précédent.

Est-il alors nécessaire et, si la réponse est négative, est-il opportun de faire référence aux objectifs énoncés lors du premier cycle ?

La mission reprend ici la distinction opérée en liminaire entre :

**Premièrement, l'objectif (global) défini par le Parlement** lors de la loi Grenelle pour la seule qualité écologique des seules masses d'eau de surface. Cet exercice n'est pas nécessaire pour appliquer la DCE. La DCE demande de fixer, lors de chaque cycle, un objectif à chaque masse d'eau. On peut certes constater a posteriori, par agrégation de ces objectifs individuels, des pourcentages de masse d'eau sur lesquels dans un territoire (district, État) il est fait appel à des dérogations. Fixer, comme l'a fait la loi Grenelle 1, un objectif global *a priori* paraît contraire à l'esprit de cette démarche et, en tout cas, introduit une contrainte supplémentaire, sans justification technique, ni nécessité juridique qui découlerait de la DCE.

La mission met en garde contre les conséquences d'un tel choix – compréhensible en termes de communication et de mobilisation des acteurs – mais de nature à conduire à terme aux mêmes conséquences négatives que le choix opéré en 2009, également motivé par des considérations de communication et de mobilisation des acteurs.

Autant les explications sont nombreuses et *a priori* audibles<sup>55</sup> pour justifier (en 2018) la non atteinte des cibles pour 2015 fixées par les premiers SDAGE (pour atteindre l'objectif global du Grenelle), autant il sera difficile de renouveler à l'avenir — certes en 2024 — de telles explications, alors que le risque de sanction par la Cour de justice sera accru par rapport au premier cycle.

6. La mission recommande de ne pas établir un objectif global fixé a priori pour le deuxième cycle de la DCE que ce soit au niveau national ou de bassin.

<sup>55</sup> Ces explications sont à donner à la Commission, mais surtout aux acteurs locaux.

Si le choix opéré était différent, la question se poserait alors de la manière de fixer ce nouvel objectif global : fixer un objectif indépendamment de celui de 2009 ou conserver ce dernier, mais en le repoussant :

– il n'existe, pour la mission aucune raison objective de repousser en 2021 ou en 2027 l'objectif global fixé en 2009. Seule une simplicité de communication pourrait le justifier.

– si un nouvel objectif global devait être fixé, il conviendrait pour la mission de le fixer indépendamment du précédent et de tenir compte de la nouvelle « règle du jeu » encadrant le deuxième cycle et de l'expérience acquise lors du premier.

L'objectif global peut par contre être constaté *a posteriori*, au terme de l'exercice de révision du Plan de gestion-PDM et permettre des comparaisons entre bassins ou entre catégories de masse d'eau et le cas échéant à la DEB d'apprécier l'effort envisagé par les différents bassins. Un simple décompte des masses d'eau conduit en effet à agréger sans pondération des masses d'eau de caractéristiques et de taille différentes.

**Deuxièmement les objectifs fixés par masses d'eau :** lors du deuxième cycle, il ne pourra être fait abstraction des objectifs qui avaient été fixés dans les SDAGE (en tant que Plans de gestion) en 2009 pour les masses d'eau en cause.

Lors de la mise à jour du Plan de gestion, un bilan du plan précédent est requis<sup>56</sup>. Or le calendrier de la mise à jour du Plan de gestion (révision du SDAGE, en droit français actuel) avec ses étapes préalables de consultation du public nécessite d'anticiper la rédaction du plan de gestion largement avant la fin du plan précédent. La mise à jour ne peut que se fonder sur une situation en cours de cycle, et non à son terme, avec le cas échéant un pronostic pour 2015 (qui ne sera vérifié qu'en 2017 ou 2018, le temps d'exploiter les résultats de 2015 du programme de surveillance). Un allongement de la durée des cycles ne répondrait qu'en partie à cette difficulté.

*7. La mission recommande l'examen avec la Commission de la manière de prendre en compte, pour mettre à jour les plans de gestion, les résultats du cycle précédent alors que ce cycle n'est pas achevé lorsque les projets de mise à jour des plans de gestion sont élaborés pour être soumis à concertation.*

La démarche pour chaque masse d'eau devra suivre les étapes suivantes :

1. le rappel de l'évaluation initiale de l'état des lieux en 2004 (état des masses d'eau, risques de ne pas atteindre les objectifs de la DCE en 2015), et son actualisation en 2009 (rédaction du projet de SDAGE, sur la base de données de 2006-2007) ;
2. le rappel de l'objectif assigné par le SDAGE approuvé en 2009 à cette masse d'eau, les dérogations éventuelles et leurs justifications. La mission est partagée sur l'intérêt de rappeler à ce stade l'objectif envisagé dans le projet de SDAGE avant la loi Grenelle 1 (qui a conduit à un additif apporté au projet de SDAGE), considérant que si le rappel du changement d'objectif qui est alors intervenu est pertinent pour les acteurs locaux, il ne l'est pas pour la Commission ;

---

<sup>56</sup> Point 2 du § B de l'annexe VII : « évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs environnementaux, y compris une représentation cartographique des résultats de la surveillance pour la période du plan précédent, assortie d'explications pour tout objectif qui n'a pas été atteint (changement de règles, amélioration des connaissances, mesures insuffisantes, causes exceptionnelles...) ».

3. l'évaluation de l'état de la masse d'eau en 2013 (les derniers résultats du programme de surveillance mobilisables étant ceux de la campagne 2010) ; cette évaluation est à conduire d'une part selon les règles du premier cycle, d'autre part selon les règles du deuxième cycle. La mission insiste sur la double représentation cartographique du même état pour mettre en évidence le changement de la règle du jeu (objectifs DCE et indicateurs) entre le premier cycle et le deuxième cycle (état des lieux de 2013).

*8. Du fait du changement de règle d'appréciation de l'état des eaux entre les deux cycles, la mission recommande de publier les cartes d'état des eaux en 2013 selon les deux règles, du premier et du deuxième cycle.*

4. le pronostic de l'atteinte ou non de l'objectif en 2015 sur la base des règles du premier cycle assorti de l'explication de cette probable non-atteinte (cette explication est à produire dans le Plan de gestion 2016-2021),
5. le risque de non atteinte en 2021 des objectifs de la DCE<sup>57</sup> établi en appliquant les règles du deuxième cycle et sur les bases d'un nouveau scénario d'évolution tendancielle des pressions fondé sur une connaissance des pressions mieux documentée qu'en 2004, notamment sur les pollutions agricoles (état des lieux de 2013),
6. l'objectif d'état assigné pour 2021 à cette masse d'eau (Plan de gestion-PDM 2016-2021 qui sera arrêté en 2015) avec les justifications requises des dérogations retenues et avec les mesures retenues en faveur de cette masse d'eau (PDM).

---

<sup>57</sup> Le guide pour la mise à jour de l'état des lieux établi par la DEB en mars 2012 insiste sur le fait que ce risque porte sur tous les objectifs de la DCE (et pas seulement l'objectif de bon état comme lors du premier état des lieux) notamment l'objectif de non dégradation : une masse d'eau en bon état peut être en risque de dégradation du fait d'une évolution tendancielle défavorable d'une pression. (voir notamment son annexe D)

La fixation de cet objectif est indissociable de la capacité à mettre en œuvre les mesures nécessaires à son atteinte. L'incapacité à les mettre en œuvre doit conduire à une dérogation à condition qu'elle rentre dans le cadre de justifications énumérées dans la directive (faisabilité technique, coûts exagérés et/ou conditions naturelles, mesures correspondantes du PDM, ...) <sup>58</sup>. Cette fixation comporte une part d'arbitrage entre objectifs ambitieux ou objectifs réalistes. La mission rappelle que la DCE conduit l'État membre à s'engager sur des objectifs de résultats à respecter, et non à des objectifs de moyens. Cela la conduit à préconiser des objectifs réalistes susceptibles raisonnablement d'être atteints.

*9. La mission recommande dans l'élaboration des nouveaux Plans de gestion-PDM une approche répondant strictement aux obligations de la directive cadre sur l'eau dans la fixation des objectifs et la justification des dérogations, fondée sur une analyse des actions pouvant raisonnablement être entreprises et aboutir au cours du deuxième cycle, sans rechercher a priori l'atteinte de l'objectif fixé lors du cycle précédent, d'autant que les règles sont différentes.*

*10. En cas de doute (qui devrait être moins fréquent que lors du premier cycle du fait de l'amélioration des connaissances) la mission recommande de ne pas s'engager :  
- s'il existe, lors de l'état des lieux, une incertitude sur l'état d'une masse d'eau (et s'il est interdit d'afficher un état indéterminé), il faut qualifier l'état de mauvais et non de bon ;  
- s'il existe une incertitude sur l'atteinte d'un objectif sur une masse d'eau, il vaut mieux ne pas retenir cet objectif, à condition que l'on puisse justifier un report de délai ou un objectif réduit pour cette masse d'eau.*

Il est vraisemblable que de nombreuses masses d'eau à risque en 2009 et à objectif « bon état 2015 », notamment à la suite de la loi Grenelle I, seront identifiées comme ne pouvant atteindre le bon état en 2021, ce qui souvent s'accompagnera d'un pronostic de non respect – selon la règle du jeu du premier cycle — de l'objectif initialement fixé pour 2015 (pronostic, car ce n'est qu'en 2018, si le rythme d'exploitation des résultats du programme de

<sup>58</sup> Article 4- 4 de la DCE :

. Les échéances indiquées au paragraphe 1 peuvent être reportées aux fins d'une réalisation progressive des objectifs pour les masses d'eau, à condition que l'état de la masse d'eau concernée ne se détériore pas davantage, lorsque toutes les conditions suivantes sont réunies:

- a) les États membres déterminent que toutes les améliorations nécessaires de l'état des masses d'eau ne peuvent raisonnablement être réalisées dans les délais indiqués dans ce paragraphe pour au moins une des raisons suivantes:
  - i) les améliorations nécessaires ne peuvent, pour des raisons de faisabilité technique, être réalisées qu'en plusieurs étapes excédant les délais indiqués;
  - ii) l'achèvement des améliorations nécessaires dans les délais indiqués serait exagérément coûteux;
  - iii) les conditions naturelles ne permettent pas de réaliser les améliorations de l'état des masses d'eau dans les délais prévus;
- b) le report de l'échéance et les motifs de ce report sont explicitement indiqués et expliqués dans le plan de gestion de district hydrographique requis aux termes de l'article 13;
- c) les reports sont limités à un maximum de deux nouvelles mises à jour du plan de gestion de district hydrographique, sauf dans les cas où les conditions naturelles sont telles que les objectifs ne peuvent être réalisés dans ce délai;
- d) un résumé des mesures requises en vertu de l'article 11 qui sont jugées nécessaires pour amener progressivement les masses d'eau à leur état requis dans le délai reporté, les motifs de tout retard important dans la mise en oeuvre de ces mesures et le calendrier prévu pour leur mise en oeuvre sont indiqués dans le plan de gestion de district hydrographique. Un état de la mise en oeuvre de ces mesures et un résumé de toute mesure additionnelle sont inclus dans les mises à jour du plan de gestion de district hydrographique.

surveillance demeure inchangé, que l'état des masses d'eau en 2015 pourra être appréhendé).

L'objectif pour 2021 pourra s'avérer contradictoire avec celui du premier Plan de gestion. Il sera important pour la mission d'expliquer cette évolution dont les causes peuvent être multiples :

- changement de la règle (notamment pour le bon état chimique) ;
- changement de certains indices d'évaluation (pour les invertébrés et les poissons en rivière) ;
- amélioration des connaissances sur l'état des eaux ;
- amélioration des connaissances sur les pressions ;
- effet insuffisant des mesures mise en œuvre ;
- mesures non mises en œuvre ;
- causes exceptionnelles...

Il importe, pour la mission, que pour chaque masse d'eau ces raisons, dans toute la mesure du possible avec les acteurs soient identifiées et conservées dans des bases de données accessibles aux parties prenantes.

Il est également important pour l'avenir que toute qualification de l'état de la masse d'eau soit systématiquement assortie de son niveau d'incertitude et de la manière dont a été pris en compte un manque de données concernant un ou plusieurs paramètres.

Comme indiqué ci avant, devra être exposé aux acteurs le changement de règles entre les deux cycles. Une différence – fréquente – entre le nouvel objectif et celui du premier cycle peut relever de la non atteinte des objectifs du premier cycle, du changement de règle ou des deux facteurs cumulés.

La difficulté de communication lors du passage d'un cycle à un autre est considérable. Il importe de ne pas l'aggraver en introduisant des modifications à la règle en cours de cycle, que ce soit à l'initiative de la Commission européenne ou de la France.

Une autre difficulté de communication découle de l'application de la règle du paramètre déclassant qui masque l'évolution des autres paramètres.

*11. Comme la règle du « paramètre déclassant », qui s'applique à la qualification de l'état de chaque masse d'eau, masque les évolutions positives d'autres paramètres, la mission recommande que le tableau de bord du SDAGE publie, en complément des indicateurs portant sur l'état « réglementaire » des masses d'eau, d'autres indicateurs représentatifs de l'évolution des pressions sur lesquelles des mesures sont prises dans le PDM (indicateurs d'état alimentés notamment par le programme de surveillance, indicateurs sur les pressions elles-mêmes et indicateurs des réponses apportées) et permettant d'illustrer les progrès réalisés ou non, selon les domaines.*

## Observations particulières

La question se pose de la nécessité ou non de mettre en œuvre l'article 11-5 de la DCE et du moment où le faire : « *Lorsque les données provenant des contrôles<sup>59</sup> ou d'autres données indiquent que les objectifs visés (...) pour la masse d'eau ont peu de chances d'être atteints, les États membres veillent à ce que :*

- *les causes de l'éventuelle absence de résultats soient recherchées,*
- *les permis et autorisations pertinents soient examinés et, le cas échéant, revus,*
- *les programmes de surveillance soient revus et ajustés, le cas échéant,*
- *les mesures supplémentaires qui peuvent être nécessaires pour réaliser ces objectifs soient élaborées, y compris, le cas échéant, l'institution de normes de qualité environnementale plus strictes (...).*

*Lorsque ces causes résultent de circonstances dues à des causes naturelles ou de force majeure, qui sont exceptionnelles ou qui n'auraient raisonnablement pas pu être prévues, en particulier les inondations d'une gravité exceptionnelle et les sécheresses prolongées, l'État membre peut déterminer que des mesures supplémentaires sont impossibles à prendre, sous réserve de l'article 4, paragraphe 6 ».*

La mise à jour du Plan de gestion semble être, pour la mission, l'occasion de répondre à cette obligation pour les différentes masses d'eau concernées, plutôt qu'un travail en continu. En effet l'annexe VII B de la DCE sur le contenu des plans de gestion impose lors des mises à jour périodique de ces plans une évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs environnementaux, y compris une représentation cartographique des résultats de la surveillance pour la période du plan précédent<sup>60</sup>, assortie d'explications pour tout objectif qui n'a pas été atteint<sup>61</sup>.

*De plus l'article 4-4 d) de la DCE fixe comme condition à remplir pour justifier les reports d'échéance : « un résumé des mesures requises en vertu de l'article 11 [qui définit le programme de mesure] qui sont jugées nécessaires pour amener progressivement les masses d'eau à leur état requis dans le délai reporté, les motifs de tout retard important dans la mise en œuvre de ces mesures et le calendrier prévu pour leur mise en œuvre sont indiqués dans le plan de gestion de district hydrographique. Un état de la mise en œuvre de ces mesures et un résumé de toute mesure additionnelle sont inclus dans les mises à jour du plan de gestion de district hydrographique.<sup>62</sup> »*

<sup>59</sup> Il s'agit ici des « contrôles » au sens du programme de surveillance de la DCE, notamment les contrôles opérationnels sur les masses d'eau à risque et contrôles d'enquête sur les masses d'eau ayant subi des accidents.

<sup>60</sup> Les rédacteurs de la DCE paraissent avoir raisonné sur des mesures physicochimiques immédiatement exploitables permettant ce rendu au moment indiqué. Actuellement, les résultats « validés » du programme de surveillance sont disponibles deux ans, voire trois ans après les observations. Même si ces délais sont réduits, un temps incompressible de traitement des données subsistera.

<sup>61</sup> Souligné par la mission.

<sup>62</sup> Idem

## **La justification des dérogations :**

Selon l'ONEMA, dans la justification des dérogations par des coûts disproportionnés, la balance coûts-bénéfices a été opérée, dans d'autres États membres, sur les coûts marginaux (mesure complémentaire) et non, comme dans les bassins français, sur les coûts totaux (incluant les mesures de base). Ceci aurait conduit, lors du premier cycle, à une justification de dérogations plus fréquentes dans d'autres États. La question se pose donc d'un réexamen de cette doctrine. La mission n'a pas approfondi ce sujet. Elle observe la nécessité de bien séparer les deux catégories de mesures.

Par ailleurs, la mission signale l'incertitude qui, pour elle, prévaut pour le deuxième cycle de la DCE, sur la possibilité ou non de motiver des dérogations (report d'échéance en application de l'article 4-4) sur le respect de la concentration de 50 mg/l de nitrate au-delà de 2015 dans les zones vulnérables. En effet les zones vulnérables sont des zones protégées au titre de la DCE. L'article 4-1 c) de la DCE indique, à propos des zones protégées, que « les États membres assurent le respect de toutes les normes et de tous les objectifs au plus tard quinze ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive [2015] sauf disposition contraire dans la législation communautaire sur la base de laquelle les différentes zones protégées ont été établies ». Une expertise juridique de cette question lui paraît nécessaire pour dissiper cette incertitude.



## 5. Recommandations sur l'organisation du deuxième cycle de la DCE et des cycles suivants

### 5.1. Restreindre le champ du SDAGE

La priorité du SDAGE est la mise en œuvre de la DCE. Or le champ historique du SDAGE excédant largement celui de la DCE conduit à affaiblir cette priorité. La mise à jour des plans de gestion en application de la DCE n'impose pas une réécriture complète tous les 6 ans des orientations et dispositions des SDAGE.

Comme indiqué au § 2.1, une piste de réflexion proposée est de réduire strictement le SDAGE au « Plan de gestion du district hydrographique » au sens de la DCE<sup>63</sup>, voire de le dénommer ainsi. Le SDAGE répondrait strictement aux obligations de la DCE. Les autres interventions de l'agence (financement) ou de l'État (réglementaires) ne relèveraient plus du SDAGE. Elles resteraient soumises à avis (au besoin conforme) du comité de bassin, mais leur suivi serait déconnecté de celui de la DCE. Seul le SDAGE, désormais uniquement « Plan de gestion » serait notifié à la Commission européenne.

À tout le moins, la mission recommande que le SDAGE distingue et justifie expressément ce qui en dehors du « Plan de gestion » de la DCE, ce qui est indispensable dans le bassin. Une autre piste, minimaliste serait de justifier le caractère indispensable de maintenir ou de rajouter dans le futur SDAGE d'autres orientations ou dispositions que celles du Plan de gestion.

La réflexion devrait également porter sur l'articulation de ces Plans de gestion, d'une part avec les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI)<sup>64</sup>, d'autre part avec les plans d'action pour le milieu marin (PAMM)<sup>65</sup>.

S'agissant du PDM, rien ne paraît s'opposer à limiter son contenu juridique à celui du PDM de la DCE (ce qui semble déjà le cas en pratique dans certains bassins).

*12. La mission estime nécessaire de recentrer le SDAGE sur le respect de la DCE, et pour cela elle recommande :*

- lors de la prochaine révision du plan de gestion, de faire porter l'effort sur la justification des dérogations aux objectifs de la DCE (faiblesse identifiée dans l'analyse de la Commission sur les SDAGE en vigueur) ;*
- de limiter SDAGE au Plan de gestion de district hydrographique, soit de manière absolue en le dénommant « plan de gestion », soit en n'acceptant que des exceptions motivées à cette limitation, le SDAGE comprenant alors deux parties : l'une constituant le plan de gestion du district au sens de la DCE à laquelle le PDM pourrait être intégré, l'autre réunissant les autres orientations et dispositions du SDAGE ;*
- d'opérer la même distinction au sein du programme de l'agence ;*
- de faire coïncider le contenu juridique du PDM en droit français avec celui de la DCE*
- de distinguer dans le PDM les mesures de base et les mesures complémentaires.*

<sup>63</sup>Pour la mission, la gestion quantitative y compris de crise, relève du plan de gestion.

<sup>64</sup>En application de la directive « inondation » (2007/60/EC).

<sup>65</sup>En application de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin (2008/56/CE).

## 5.2. Intégrer la chaîne Plan de gestion-PDM-PAOT

La raison de séparer formellement la décision d'approbation du PDM de celle du SDAGE n'apparaît pas claire à la mission (existence de deux articles différents dans la DCE ? élaboration du PDM par l'administration évitant la recherche d'une adhésion explicite du comité de bassin à son contenu ? réviser plus facilement le PDM que le SDAGE ?). Pour les interlocuteurs audités, il s'agit d'un ensemble indissociable. Il serait plus simple de traiter le PDM comme une composante du SDAGE (en définissant les composantes du SDAGE qui, comme le PDM, pourraient faire l'objet d'une procédure simplifiée).

Alors qu'il constitue comme son nom l'indique l'outil opérationnel de l'application du PDM, les audits thématiques conduits par département constatent des résultats très hétérogènes sur le territoire.

Le concept de programme d'actions opérationnel territorial (PAOT), sans contenu réglementaire, n'a émergé dans les feuilles de route qu'après l'approbation en 2009 des PDM. Ils sont établis par les MISEN et validés par le préfet. Leur objet est de décliner les PDM dans chaque département. Comme l'ont montré les audits thématiques conduits dans les départements, les PAOT sont également très hétérogènes et constituent, après les PDM, un autre maillon faible du dispositif.

Il importe que la rédaction des dispositions du futur Plan de gestion notamment les objectifs assignés aux masses d'eau interviennent en même temps que l'identification des mesures et si possible des actions nécessaires à l'atteinte de cet objectif en s'assurant de leur réalisme (absence de coûts disproportionnés, faisabilité technique — et sociale — <sup>66</sup>, temps de réaction des milieux). Il est souhaitable que le maximum d'actions soient pré-identifiées dès l'élaboration du Plan de gestion-PDM, même si à ce stade, les listes d'actions ne constituent qu'une information indicative à l'appui du programme de mesures. Cette information, communicable à qui en fait la demande, mérite d'être rendue publique, en précisant que contrairement au programme de mesures, il ne s'agit pas d'un document réglementaire<sup>67</sup> engageant la France vis-à-vis de l'Union européenne. La base de données OSMOSE doit être structurée pour permettre cette bancarisation dès l'amont du processus, et interfacée avec les outils gérant les aides des agences comme déjà vu, voire de l'ensemble des contributeurs financiers, à la réalisation des PDM.

L'approche intégrée proposée nécessite dans les grands bassins une articulation plus forte entre les délégations des agences de l'eau et les DREAL de région pour assurer un pilotage des MISEN (notamment pour que le volet police-contrôles soit traité en synergie avec le volet incitations, en mettant en œuvre d'une stratégie intégrée de contrôles) et par suite impliquer les parties prenantes.

Le PAOT, si le concept est maintenu dans son cadre actuel (document départemental portant sur 3 années glissantes) – ce point sera discuté plus loin –, découlerait alors des PDM (portant sur 6 ans) des différents bassins (1 à 3) couvrant le territoire départemental.

Le programme d'intervention de l'agence est la principale mesure financière du PDM. Si le choix est maintenu de ne pas adopter les programmes d'intervention des agences en même temps que les SDAGE-Plans de gestion et les PDM, il importe que leur mise à jour à mi-parcours soit conçue et organisée comme un élément d'un seul exercice sous l'égide du comité de bassin.

---

<sup>66</sup> Une telle justification n'est pas prévue explicitement par la DCE. Les coûts de transaction induits peuvent pour la mission s'avérer, dans certains cas, disproportionnés.

<sup>67</sup> La mission s'est par ailleurs interrogée sur l'opportunité de renforcer le PAOT en lui donnant une existence réglementaire (aspect discuté plus loin).

*13. Dès le deuxième cycle de la DCE la mission recommande une approche intégrée de l'ensemble Plan de gestion-PDM-PAOT-mise à jour à mi-parcours du programme d'intervention de l'agence. La base de données OSMOSE doit être utilisée pour établir le plus en amont possible la liste prévisionnelle des actions de terrain.*

### **5.3. Associer les acteurs**

La question se pose des modalités d'association des acteurs locaux, financeurs et maîtres d'ouvrages à la préparation du second cycle de la DCE. L'urgence (moins de temps entre l'état des lieux et l'approbation du Plan de gestion-PDM que lors du premier cycle) et l'information disponible dans les secrétariats de bassin peuvent conduire à une organisation descendante, les acteurs locaux n'étant que consultés sur des propositions arrêtées au mieux au niveau des commissions territoriales de chaque bassin. Le nombre très variable de départements par bassin illustre leur hétérogénéité qui justifie des organisations différentes.

L'élargissement de la MISEN aux conseils généraux, aux présidents de CLE et aux EPTB, éventuellement aux conseils régionaux est une orientation à encourager pour une élaboration collective des PAOT, évitant un « démarchage » délicat des collectivités une fois le projet de PAOT élaboré au sein de l'État. Le représentant d'une région dont le CPER comporte un programme important dédié à l'eau s'est étonné d'avoir appris incidemment que l'État s'était engagé dans l'élaboration de PAOT départementaux sans que les représentants des collectivités partenaires (région, départements) ou bénéficiaires (CLE, syndicats) n'aient été informées de cette démarche. Dès le démarrage de la rédaction de la révision du PAOT, la question de l'association des parties prenantes doit, pour la mission, être traitée en priorité.

### **5.4. Renforcer les MISEN**

À la lecture des rapports d'audit des politiques « eau et biodiversité » dans les départements qu'elle a recueillis, la mission s'est cependant interrogée sur l'adéquation du statut de la MISEN départementale à cette mission de pilotage du PAOT : son chef dispose-t-il de l'ascendant suffisant sur tous les services et établissements publics qui la composent et qui sont ses moyens d'actions ? Peut-on qualifier son rôle de « chef de projet DCE » dans le département ? Outre l'élargissement déjà évoqué, un conventionnement entre le préfet et les établissements publics tel celui portant sur la police pourrait préciser les contributions pouvant être sollicitées au nom du préfet par le chef de MISEN, voire les moyens qui lui sont affectés.

*14. La mission recommande de rechercher une association maximale des acteurs locaux dans l'élaboration du Plan de gestion-PDM-PAOT, même s'il peut en résulter une difficulté de mise en cohérence des propositions ainsi formulées localement. Pour cela elle suggère de proposer un travail en MISEN élargie aux principales parties prenantes et aux financeurs ; conseils généraux, CLE, EPTB, conseils régionaux..., et de renforcer l'autorité du responsable de la MISEN.*

### **5.5. S'appuyer sur les SAGE et EPTB**

L'articulation avec les SAGE est loin d'être effective partout (voir le diagnostic par bassin ci-dessus). Leur objet n'est pas non plus homogène : outil de gestion intégrée de l'ensemble des usages de l'eau sur un bassin en Loire-Bretagne, il est plutôt utilisé pour régler un

problème particulier en Rhin-Meuse. Les structures support de la CLE et leurs présidents sont à associer individuellement ou collectivement selon le processus retenu dans le bassin à l'élaboration du SDAGE-PDM-PAOT, de sorte que les orientations du SAGE soient examinées en regard des objectifs assignés aux masses d'eau de leur territoire et des actions à retenir (tous les objectifs d'un SAGE ne relèvent pas de la déclinaison du SDAGE) ce qui permettrait d'amorcer les éventuelles modifications à opérer dans le SAGE. La lenteur de leur mise à jour est la contrepartie de la démocratie locale qu'ils organisent (tous n'ont pas encore fait la « mue » que leur impose la LEMA).

La procédure de mise en compatibilité du SAGE avec le SDAGE est lourde (identique à la procédure d'approbation). En s'inspirant de la mise en compatibilité des documents d'urbanisme lors d'une déclaration d'utilité publique, il paraît à la mission envisageable que le secrétariat de bassin identifie lors de la révision du SDAGE les orientations ou dispositions des SAGE qui ne seraient pas compatibles avec le nouveau SDAGE et que leur suppression puisse intervenir, à son initiative, dans une procédure simplifiée de mise à jour des SAGE.

Les EPTB sont également des acteurs à renforcer. Le projet de loi « métropoles » en cours de discussion prévoit la possibilité que les communes et les EPCI à fiscalité propre puissent leur transférer la compétence de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations qui leur serait confiée, à l'échelle pertinente des bassins. La mission appuie la proposition complémentaire d'élaborer à l'échelle des districts un schéma d'organisation des EPTB prévoyant la couverture intégrale du territoire par ces établissements. Avec leurs moyens, les EPTB apporteraient ainsi plus systématiquement l'appui opérationnel qui fait souvent défaut aux SAGE actuels.

*15. La mission recommande la structuration des acteurs opérationnels locaux : à la suite de la couverture à court terme de l'ensemble du territoire d'EPCI à fiscalité propre compétents pour les milieux aquatiques prévue dans le projet de loi « métropole », le transfert de leur compétence à des EPTB selon une logique hydrographique devra être encouragé, dans le respect des SAGE dont la mise en compatibilité avec le SDAGE pourrait être simplifiée.*

## **5.6. Définir l'échelle géographique pertinente pour les PAOT**

La mission s'est interrogée sur le niveau géographique pertinent de déclinaison des PDM (et des programmes d'intervention des agences qui permettent pour une part déterminante de les financer), avec deux approches possibles, l'accent devant être mis au-delà de la conception du PAOT sur la responsabilisation d'un (ou plusieurs) pilotes sur la conduite à leur terme des actions identifiées. Ces deux approches, sur lesquelles les appréciations des membres de la mission ne convergent pas, sont les suivantes :

- **Le PAOT est établi par sous-bassins** selon une cartographie arrêtée par le préfet de bassin après avis du comité de bassin, qui dans certains cas peut coïncider avec le département. Pour chaque territoire une entité responsable de l'élaboration du PAOT est alors désignée, pouvant être un EPTB, une CLE, et par défaut, selon la taille du territoire, le secrétariat de bassin ou une MISEN. Pour qu'il soit véritablement le programme des acteurs, son élaboration doit en effet dépasser le plus possible la sphère administrative et associer les collectivités maîtres d'ouvrage. En cas d'existence d'EPTB<sup>68</sup>, ou de SAGE, il doit être élaboré et appliqué à ce niveau. Sinon, le territoire de la commission territoriale du comité de bassin mise en place par la Lema<sup>69</sup> peut constituer un échelon géographiquement pertinent pour une mise en œuvre par le secrétariat de bassin. L'État conserve son rôle de validation de tous les PAOT, mais exercé à l'échelle du bassin pour l'homogénéité d'ensemble, après avis du comité de bassin. Les MISEN veillent à l'équilibre entre les volets régaliens et incitatifs ainsi qu'à l'introduction du plan de contrôle dont elles ont la charge. Aux fins de rapportage avec la participation des agences, elles assurent la validation et la bancarisation des données concernant les actions conduites sur le terrain avec les éléments techniques, les contributions financières, les résultats obtenus, selon un cadre unique au niveau national (*a priori* OSMOSE). Elles conservent ainsi la fonction de rapportage des PAOT.

La mission rappelle la grande diversité physique des bassins versants : vastes plaines sédimentaires homogènes où les sous bassins (et masses d'eau) sont de grande superficie et donc peu nombreux et souvent interdépartementaux, zones de hautes ou moyennes montagnes en situation inverse, petits bassins côtiers... La planification de la politique de l'eau (les SDAGE-PDM et les SAGE notamment) en tient compte, mais le cadre formel de son application de terrain reste largement départemental sur l'ensemble du territoire, avec une coordination régionale et de bassin. Des initiatives ont été prises pour mieux répondre à cette diversité : on a vu comment le PTAP de l'agence SN redonne une logique de sous-bassin à son programme d'intervention, ou comment le STB du petit bassin Rhin-Meuse a pu intégrer les MISEN pour homogénéiser les PAOT. A l'opposé le maillage départemental reste incontournable lorsque les sous bassins et masses d'eau se situent majoritairement à cette échelle, avec un risque réduit d'incohérence des programmes d'actions sur les masses d'eau interdépartementales. L'adhésion maximale des acteurs au PAOT dépend en grande partie du choix de l'échelle géographique de son élaboration. C'est la raison pour laquelle ce choix relèverait dans cette hypothèse, du préfet coordonnateur de bassin après avis du comité de bassin.

- **le PAOT demeure un instrument départemental** intégrateur des PDM des différents bassins. Son élaboration sous l'égide du préfet de département au sein de la MISEN, dont font partie les agences de l'eau concernées, garantit une bonne intégration des volets régaliens (sous la responsabilité du préfet du département et du parquet) et financiers. L'élargissement au conseil général est préconisé. Comme indiqué ci avant, le PAOT se construit alors par intégration d'analyses à conduire par sous bassins sous l'égide des « chefs de file » identifiés en MISEN ou entre MISEN pour les sous bassins

<sup>68</sup> Notamment s'ils regroupent des EPCI à fiscalité propre ayant reçu délégation de compétence des communes, comme prévu dans le projet de loi actuellement en examen au Parlement.

<sup>69</sup> Loi sur l'eau et les milieux aquatiques : « Les membres des trois collèges visés ci-dessus (*du comité de bassin*) représentant un sous-bassin peuvent se constituer en commission territoriale. Elle a pour mission de proposer au comité de bassin les priorités d'actions nécessaires à ce sous-bassin et de veiller à l'application de ces propositions » Ces commissions sont mobilisées à des degrés divers par les agences. Seine-Normandie les sollicite par exemple pour élaborer ses PTAP (plans territoriaux d'actions prioritaires), sorte de préfiguration des PAOT, du point de vue de son programme d'interventions, à l'échelle de grands bassins versants (voir en annexe 2 la note de cadrage articulant PTAP et PAOT dans ce district).

interdépartementaux (l'outil OSMOSE peut être utilisé à cette fin). Au besoin, une coordination est assurée en InterMISEN par la DREAL, dans le respect des recommandations des DREAL de bassin, comme il est d'usage dans la mise en œuvre des politiques de l'eau. Si l'on maintient une structuration par département, un relais par sous bassin (ou par région<sup>70</sup>) peut s'avérer utile dans les plus grands bassins.

Une agence centralisatrice pourrait être désignée par département au sein de la MISEN pour consolider les extractions pour ce département des PDM des différents bassins. Ce travail est actuellement assuré avec plus ou moins de difficultés par la DREAL ou la DDT(M). Le confier à une agence aurait pour intérêt connexe de lui faire analyser les raisons des différences entre les bassins concernés.

L'animation d'ensemble du PAOT au sein de la MISEN, doit-elle être assurée, comme aujourd'hui, principalement par la DDT(M) ou par l'agence ? La mission note que l'agence dispose généralement d'un savoir faire et de moyens financiers en termes d'animation territoriale et de concertation lui permettant d'assurer ce rôle, au moins lorsque son territoire de compétence couvre l'essentiel du département.

## 5.7. Optimiser la gouvernance

La mission s'est enfin interrogée sur des évolutions envisageables dans l'intervention des agences ou des collectivités, notamment pour la gestion du grand cycle de l'eau, avec deux scénarios de changement :

**Scénario 1** : l'État s'implique plus directement avec ses opérateurs dans la mise en œuvre des SDAGE-PDM. Les animateurs de bassins versants pourraient être recrutés par les agences de l'eau. Les agences pourraient se substituer à des maîtrises d'ouvrage absentes ou défaillantes. Les instances de planification et de concertation seraient maintenues : comités de bassin, CLE... Cette hypothèse est difficilement compatible avec la politique actuelle d'encadrement strict des moyens humains de l'État et de ses opérateurs (redéploiements nécessaires, haute priorité donnée à l'animation et à l'action territoriale).

**Scénario 2** : Une compétence obligatoire est conférée par la loi à un échelon de collectivités locales, en pratique<sup>71</sup> des EPCI à fiscalité propre, ceux-ci étant encouragés à se regrouper à l'échelle de sous-bassins versants (celui du SAGE quand il existe), au sein de syndicats mixtes, d'EPTB ou d'EPAGE<sup>72</sup>. Ceci paraît pertinent pour la gestion des milieux aquatiques, de l'hydromorphologie, mais ne l'est peut être pas pour la résorption des pollutions diffuses agricoles qui a un lien fort avec le service de production d'eau potable.

---

<sup>70</sup> Cas -atypique - de la Bretagne dont le territoire recouvre largement un ensemble de sous-bassins côtiers.

<sup>71</sup> L'article 35-B du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, en discussion au Parlement, confère cette compétence aux communes pour la prévention des inondations et la gestion des milieux aquatiques, et la transfère aux EPCI à fiscalité propre lorsque les enjeux sont d'intérêt communautaire.

<sup>72</sup> Établissement public d'aménagement et de gestion des eaux dont la création est demandée en particulier dans le bassin RMC et qui reprendrait les missions des actuels syndicats de rivière.

## 6. Les masses d'eau fortement modifiées

La comparaison des plans de gestion réalisée par la Commission a conduit à s'interroger sur le bien fondé des modalités de désignation en France des masses d'eau fortement modifiées. La Commission met en évidence que le taux français est l'un des plus faibles, mais considère que les justifications rapportées dans les Plans de gestion sont insuffisantes

Cette désignation doit être réexaminée lors du deuxième cycle. Le nouveau Plan de gestion devra expliciter le respect des conditions mises par la DCE à la désignation de MEFM, codifiées au II de l'art. R212-11 CE, et précisées à l'annexe 5 de l'arrêté du 12 janvier 2010 relatif aux méthodes et aux critères à mettre en œuvre pour délimiter et classer les masses d'eau et dresser l'état des lieux prévu à l'article R. 212-3 du code de l'environnement.

La mission rappelle que le classement, qui doit être motivé dans le Plan de gestion au regard des dispositions de l'article 4-3 de la DCE<sup>73</sup>, ne dispense pas d'adopter les mesures nécessaires à l'atteinte du bon potentiel, les seules différences avec le bon état étant celles découlant des modifications morphologiques indispensables à certains usages qui ne sont pas remises en cause du fait de ce classement.

Les échanges avec les bassins montrent :

- la difficulté dans les bassins internationaux de déterminer dans les différences de classement observées ce qui relève des causes « objectives », de nature géographique, et ce qui relève d'approches différentes entre États membres (Sambre) ;
- les modifications au classement des MEFM à l'étude laissent augurer d'une augmentation du nombre de MEFM comprise entre 150 et 400 nouvelles masses d'eau environ, soit 1 à 4 % de masses d'eau supplémentaire, qui porterait la proportion de MEFM entre 7 et 10 % des masses d'eau pour le 2nd cycle, ce qui reste inférieur à la moyenne européenne (12 %).

---

<sup>73</sup> Les États membres peuvent désigner une masse d'eau de surface comme étant artificielle ou fortement modifiée lorsque :

a) les modifications à apporter aux caractéristiques hydromorphologiques de cette masse d'eau pour obtenir un bon état écologique auraient des incidences négatives importantes sur :

- i) l'environnement au sens large ;
- ii) la navigation, y compris les installations portuaires, ou les loisirs ;
- iii) les activités aux fins desquelles l'eau est stockée, telles que l'approvisionnement en eau potable, la production d'électricité ou l'irrigation ;
- iv) la régularisation des débits, la protection contre les inondations et le drainage des sols ;
- v) d'autres activités de développement humain durable tout aussi importantes ;

b) les objectifs bénéfiques poursuivis par les caractéristiques artificielles ou modifiées de la masse d'eau ne peuvent, pour des raisons de faisabilité technique ou de coûts disproportionnés, être atteints raisonnablement par d'autres moyens qui constituent une option environnementale sensiblement meilleure.

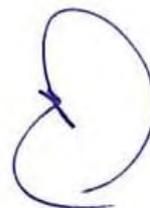
Cette désignation ainsi que les raisons de cette désignation doivent être explicitement mentionnées dans le plan de gestion (...) et revue tous les six ans.

**Jean-Jacques LAFITTE**

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'J. Lafitte', written over a large, sweeping horizontal stroke.

*Ingénieur général  
des ponts, des eaux et des forêts*

**Étienne LEFEBVRE**

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'E. Lefebvre', written over a large, sweeping horizontal stroke.

*Ingénieur général  
des ponts, des eaux et des forêts*

# **Annexes**



# 1. Lettre de mission



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

## MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

*Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature*

Paris, le **15 FEV. 2013**

*Direction de l'eau et de la biodiversité*

**Le directeur de l'eau et de la biodiversité**

*Sous-direction de l'Action Territoriale,  
de la Législation de l'Eau et des Matières Premières  
Bureau de la Planification et de l'Économie de l'Eau*

à

**Monsieur le Vice-Président du Conseil Général  
l'Environnement et du Développement Durable**

**Affaire suivie par :** Emmanuel Steinmann  
**Tél. :** 01 40 81 32 96 - **Fax :** 01 40 81 32 01 48  
**Courriel :** emmanuel.steinmann@developpement-durable.gouv.fr

**Objet :** Évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)  
**PJ :**

Les SDAGE et programmes de mesures doivent être révisés en 2015. Les travaux de révision débuteront mi-2013 sur la base des données issues de la révision des états des lieux en cours de réalisation. Parallèlement, une démarche d'évaluation de la politique de l'eau sera menée dans le cadre des actions de modernisation de l'action publique lancées par le CIMAP de décembre 2012.

Afin d'éclairer ces travaux et d'orienter la politique de l'eau pour le prochain cycle de gestion de l'eau (DCE (2016-2021)), il paraît opportun de conduire une évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et de formuler les recommandations qui en découlent. Elle pourra notamment, s'appuyer sur les synthèses d'avancement des programmes de mesures, le bilan des 9<sup>èmes</sup> programmes d'intervention de agences de l'eau, les tableaux de bord des SDAGE ainsi que sur les audits départementaux déjà réalisés par le CGEDD. Elle devra également prendre en compte le « blueprint » de la Commission européenne présenté fin novembre 2012, qui s'appuie sur son rapport relatif à la mise en œuvre des plans de gestion et des programmes de mesures de l'ensemble des Etats Membres (analyse du contenu des SDAGE et des PDM)

## La fixation et la réalisation des objectifs environnementaux

Au vu des informations partielles sur l'évolution de l'état des masses d'eau (tableau de bord des SDAGE, synthèse des données recueillies sur les stations de mesures jusqu'en 2012) montrant plutôt une stagnation, il est souvent reproché aux SDAGE d'avoir été trop ambitieux en répondant à l'objectif national de 2/3 des masses d'eau en bon état écologique en 2015. L'évaluation de l'état des masses d'eau, qui doit être réalisé au courant du 1<sup>er</sup> semestre 2013, doit permettre d'avoir une vision plus précise de l'écart à franchir pour atteindre cet objectif. Sans attendre les résultats de cette évaluation il s'agira d'évaluer, pour l'ensemble des SDAGE, y compris d'Outre Mer :

- La cohérence des objectifs affichés dans les SDAGE avec la connaissance de l'état initial conduit en 2004.
- L'adéquation des programmes de mesures avec les objectifs affichés dans les SDAGE .
- La pertinence des objectifs affichés par la France par rapport à ceux des autres Etats membres.
- Les résultats obtenus par certaines politiques sectorielles, notamment à travers des indicateurs partiels disponibles par type de pression (assainissement, pollutions diffuses agricoles, hydromorphologie, etc.), permettant d'identifier les forces et les faiblesses des mesures mise en place pour répondre aux objectifs.
- Les difficultés d'atteinte des objectifs en lien avec les difficultés spécifiques déjà relevées (notamment rapports de la Cour des comptes, du CGEDD et/ou du CGAAER) de mise en œuvre de certaines mesures (pollutions diffuses agricoles, restauration hydromorphologiques).

La mission formulera des recommandations sur les modalités de définition des objectifs environnementaux des SDAGE pour le prochain cycle de la DCE.

## L'élaboration et la mise en œuvre des programmes de mesures

Les programmes de mesures doivent permettre d'identifier les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs du SDAGE. Les synthèses de l'avancement des programmes de mesures, présentés par les préfets coordonnateurs de bassin aux comités de bassin fin 2012, ont montré que les programmes de mesures n'étaient pas mis en œuvre avec l'ampleur souhaitée initialement. Certains freins importants à la mise en œuvre des programmes de mesures, principalement sur les mesures de restauration écologique des cours d'eau et la réduction des pollutions diffuses d'origine agricole, ont été alors identifiés.

A partir des synthèses et des indicateurs d'avancement des programmes de mesures, il s'agit de mettre en avant les forces et les faiblesses de la mise en œuvre des programmes de mesures, de leur élaboration jusqu'à leur déclinaison territoriale à travers :

- la déclinaison des programmes de mesures en Plans d'Actions Opérationnels Territorialisés (PAOT) : élaboration des PAOT par les MISE (N), qualité des plans, degré d'implication des préfets et des établissements publics de l'Etat, résultats obtenus. Quelle appropriation de cet outil par les porteurs d'enjeux, les financeurs et les maîtres d'ouvrage potentiels ?
- l'articulation entre les différents outils : Programmes de Mesures, Plan d'Action Opérationnel Territorialisé (PAOT), Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) et contrats de milieux, programmes d'intervention des agences.
- les modalités d'élaboration des programmes de mesures et des PAOT, notamment l'association des acteurs en amont ou en aval de l'élaboration des Programmes de Mesures puis des POAT pour favoriser la mise en œuvre des programmes de mesure.
- l'appui des niveaux de bassin et régional, le pilotage, et le suivi de la mise en œuvre des programmes de mesures.

### **Echéances**

Afin d'intégrer au mieux cette mission dans le cadre de la démarche d'évaluation de la politique de l'eau lancée dans le cadre du CIMAP, ses résultats sont attendus pour le printemps 2013, afin qu'ils puissent être intégrés dans le diagnostic de la politique de l'eau (fin avril) et dans l'élaboration des différents scénarii d'évolution de la politique de l'eau (juin 2013).

Vous bénéficierez pour cette mission du concours des services de la DEB, de l'ONEMA et des agences de l'eau et notamment du correspondant de la DEB auprès de la Commission européenne » pour apprécier la pertinence des objectifs affichés par la France par rapport à ceux des autres Etats membres.

Vous coordonnerez vos auditions avec celles du comité d'évaluation de la politique de l'eau.

Le Directeur de l'eau et de la biodiversité



Laurent ROY



## 2. Lettre commune DRIEE-AESN concernant l'articulation entre PTAP et PAOT



PRÉFECTURE DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE

*Direction régionale et interdépartementale de  
l'environnement et de l'énergie  
D'Ile-de-France*

*Délégation de bassin Seine-Normandie*

Référence : DBSN11- 94-HM-articulationPAOT\_PTAP  
Vos réf. :

Affaire suivie par : Hélène MARQUIS  
helene.marquis@developpement-durable.gouv.fr  
Tél. 01.55.01.29.28 – Fax : 01.55.01.29.00



Agence de l'eau Seine-Normandie

Direction de la Stratégie Territoriale

D 9137/2011

Affaire suivie par : Corinne CAUGANT  
caugant.corinne@aesn.fr  
Tel. 01 41 20 16 26

Gentilly, le 27 OCT. 2011

### Note

à

Mesdames et Messieurs les Chefs de MISE du bassin Seine-Normandie  
Mesdames et Messieurs les directeurs de DREAL du bassin Seine-Normandie  
Messieurs les directeurs des Directions Territoriales de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie

**Objet** : Articulation entre PAOT et PTAP dans le cadre de la préparation du 10<sup>ème</sup> programme d'intervention  
**PJ** : Note conjointe AESN/DBSN concernant l'articulation des PTAP et des PAOT

L'Agence de l'eau Seine-Normandie est actuellement engagée dans l'élaboration du 10<sup>ème</sup> programme d'intervention, et prévoit la présentation des Plans Territoriaux d'Actions Prioritaires (PTAP) dans les commissions territoriales dans le courant de l'année 2012. Dans le même temps, les Préfets de département du bassin ont approuvé en 2010 ou 2011 les Plans Territoriaux d'Actions Prioritaires (PAOT) qui seront révisés en 2013.

Il apparaît que les services de l'Etat et de l'Agence ont un intérêt à mutualiser leurs efforts pour une bonne articulation de ces deux outils de planification locale et une meilleure efficacité des politiques publiques dans le domaine de l'eau.

C'est pourquoi il nous paraît opportun de communiquer conjointement sur l'articulation de ces deux démarches et de formuler des propositions pour inviter les services à une organisation locale commune des travaux qui s'engagent.

Pour poursuivre cette réflexion à l'échelle pertinente, nous vous invitons à organiser prochainement des Secrétariats Techniques Locaux afin de définir les modalités de travail qui vous paraissent les plus adaptées.

Le Directeur Régional et Interdépartemental  
de l'Environnement et de l'Energie

Bernard DOROSZCZUK

Le Directeur de l'Agence de l'Eau  
Seine-Normandie

Guy FRADIN



## Préparation du 10ème programme Articulation entre PAOT et PTAP

### L'actualité

Le 9<sup>ème</sup> programme d'intervention de l'agence de l'eau arrive à échéance fin 2012, l'AESN se lance donc dans un nouveau cycle de programmation et de planification à 2 niveaux :

- à l'échelle du bassin : élaboration des règles d'intervention du 10<sup>ème</sup> programme 2013-2018 (taux, actions aidées, modalités d'aides) qui sera révisé à mi-parcours au moment de l'adoption du prochain SDAGE en 2015.
- à l'échelle des Directions Territoriales : élaboration des **plans territoriaux d'actions prioritaires (PTAP)** ; identification et localisation (ponctuelle ou par secteur selon les thématiques) des actions **prioritaires** à mener sur le territoire au cours de ce 10<sup>ème</sup> programme. Leur révision est prévue selon le même calendrier

### Qu'est-ce que le PTAP?

*Le PTAP est un document de planification élaboré par l'Agence de l'eau Seine-Normandie, qui identifie, à l'échelle de chaque commission territoriale, les priorités d'actions à mener pour atteindre les objectifs fixés dans le programme<sup>1</sup> de l'Agence. Il en constitue le volet territorial et opérationnel.*

*Le PTAP est un outil permettant à l'agence de porter à connaissance les priorités d'actions et les stratégies d'intervention auprès des instances de bassin, des financeurs, des maîtres d'ouvrage et des acteurs locaux. C'est aussi un outil de travail et d'échanges avec les services de l'Etat dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'actions départementaux.*

Les PTAP actuels couvrent la période 2007-2012 suite à la révision à mi-parcours du 9<sup>ème</sup> programme, les prochains PTAP seront réalisés dans toutes les commissions territoriales pour la période 2013-2018. Contrairement aux précédentes générations de PTAP, un cadrage par le siège a été réalisé afin de donner une cohérence et une homogénéité aux futurs PTAP.

Parmi les évolutions envisagées pour prendre en compte les recommandations issues du 9<sup>ème</sup> programme les PTAP devront permettre une meilleure sélectivité et incitativité dans le choix des actions à conduire. Les aides seraient ainsi modulées en fonction du type d'action et non en fonction d'un zonage comme dans le 9<sup>ème</sup> programme.

L'AESN a également défini des éléments de cadrage afin d'homogénéiser les PTAP élaborés par les différents comités territoriaux :

- **élaboration d'un plan type**, commun à tous les PTAP, cohérent avec celui du programme lui-même et parfaitement articulé avec celui du SDAGE et du programme de mesures (défis, UH, ...);
- **cadrage des critères de sélection des actions prioritaires** (pour ce qui concerne le champ d'intervention de l'agence): actions essentielles ou indispensables à l'atteinte des objectifs du programme (et en premier lieu l'atteinte du bon état et de non dégradation), en référence au SDAGE, à son Programme de Mesures (PDM) et aux Plans d'Actions Opérationnelles Territorialisées (PAOT) ou aux obligations liées aux zones protégées ;

---

<sup>1</sup> objectifs de la DCE traduits dans le SDAGE et le Programme de Mesures, de la DERU et objectifs Grenelle



- **cadre de contenu des PTAP**: une partie descriptive des caractéristiques générales du bassin et des enjeux du territoire, et une partie plus spécifique reprenant les actions prioritaires par unité hydrographique. Pour harmoniser les présentations et améliorer le suivi, il est notamment prévu que la nomenclature des actions soit celle du PDM.

### Et le PAOT ?

*Le Plan d'Actions Opérationnelles Territorialisées (PAOT) est élaboré par les services de l'Etat dans le cadre de la MISE de chaque département et approuvé par le Préfet. C'est le document de déclinaison du PDM à l'échelle départementale. Le projet de circulaire DGPR/DEB relative aux modalités de prise en compte des objectifs de la DCE en police de l'eau IOTA/ICPE précise le contenu et les objectifs du PAOT :*

- *Il expose les enjeux de la DCE dans le département (masses d'eau, paramètres déclassant, facteurs de risque de non atteinte du bon état, délai, objectif,...)*
- *Il identifie les actions prioritaires, à partir des enjeux identifiés.*
- *Il assure l'articulation des différents leviers (réglementation territoriale, instruction/contrôle, financier, planification,...) pour faire aboutir ces actions.*

*Les enjeux identifiés dans le PAOT doivent permettre de guider l'action des différents services en charge de la mise en œuvre de la politique de l'eau, tant sur le volet régalién (politique d'instruction, opposition à déclaration, programmes de contrôle, réglementations territoriales...) que sur le volet financier.*

Le PAOT couvre donc, pour partie le champ des actions inscrites au PTAP. D'autres actions financées par l'agence de l'eau ne sont pas reprises dans le PAOT, comme par exemple les actions d'adduction d'eau potable.

Les PAOT ont été élaborés par les MISE à des dates variables selon les départements. Les dates d'approbation s'étalent entre 2010 et 2011 pour le bassin Seine-Normandie.

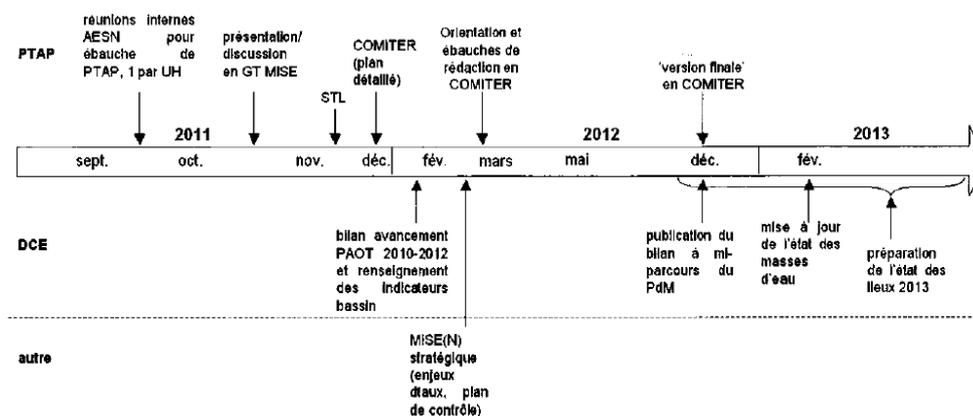
### Les calendriers de révision des PTAP et PAOT

Le calendrier d'élaboration des PTAP est très contraint, car il prévoit une première présentation des PTAP en commission territoriale au printemps 2012. D'ici là, les services de l'agence doivent définir des critères de priorisation communs (mi-novembre 2011), faire un état des pressions par sous bassin (sur la base des données connues), définir des stratégies d'actions et identifier les priorités à insérer dans les PTAP. Les PTAP seront validés fin 2012, comme le programme, et s'appliqueront dès le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

S'agissant des PAOT, leur mise à jour s'effectue chaque année, et une révision sera menée suite au bilan à mi-parcours du PDM qui doit être publié en décembre 2012. Une révision des PAOT sera donc engagée en 2013, soit après l'approbation des PTAP.

Bien que les calendriers de révision des PAOT et des PTAP soient décalés, les parties prenantes et les objectifs de l'exercice sont proches.

**Il est donc fortement souhaitable de mutualiser au maximum les exercices d'élaboration/révision de ces documents et leur suivi à venir.**



### Les propositions pour une bonne articulation PTAP/PAOT

Avec l'objectif d'optimiser l'articulation entre les PAOT et les PTAP, trois éléments doivent être pris en compte:

- **Une communication concertée**

Pour faciliter la compréhension et la participation des acteurs aux démarches pilotées par les services de l'Etat et l'Agence de l'eau, il importe de communiquer de façon coordonnée sur les objectifs et processus d'élaboration de ces documents.

Des réunions en Secrétariat Technique Local peuvent être organisées (elles sont déjà programmées sur Seine amont et Ile de France) avant fin 2011 pour préparer la communication et se concerter sur la manière d'aborder les principales étapes d'élaboration des documents

A titre d'exemple, la préparation de cartes à l'échelle des UH, commissions territoriales et départementales faciliteront la lecture et l'appropriation des documents par les acteurs.

- **La définition des priorités en commun**

Le projet de circulaire<sup>2</sup> demande aux MISE, dans le cadre du PAOT, d'explicitier les priorités d'actions pour atteindre les objectifs du SDAGE et du PdM et de s'assurer de l'articulation des leviers réglementaires (instruction des dossiers, contrôles et réglementations territoriales), financiers et de gouvernance afin de faire aboutir ces actions. Les actions identifiées par l'agence (faisant partie des PTAP) sont intégrées dans les PAOT, qui comprennent également les actions réglementaires des services de l'état.

Le décalage des calendriers implique que PTAP et PAOT s'alimentent mutuellement, d'où l'importance de travailler de manière conjointe sur l'identification des enjeux et des priorités.

<sup>2</sup> projet de circulaire DGPR/DEB relative aux modalités de prise en compte des objectifs de la DCE en police de l'eau IOTA/ICPE, prévue pour fin 2011.



PRÉFECTURE DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE



Les animateurs de MISE et les DT de l'Agence de l'eau sont donc invités à identifier en commun les enjeux prioritaires par unité hydrographique, afin d'œuvrer tant financièrement que réglementairement pour atteindre les objectifs partagés.

L'AESN a lancé la démarche PTAP du 10<sup>ème</sup> programme et des réunions par unité hydrographique sont prévues à très court terme sur l'ensemble du bassin. Les services de l'Etat et les MISE notamment ne sont pas toutes impliquées dans la démarche locale.

La participation des animateurs des MISE à ces réunions locales et tout au long de la démarche est essentielle : elle permettra de s'accorder sur les enjeux prioritaires et de définir ensemble les fondements des futurs PTAP et donc des prochains PAOT. Le travail déjà effectué pour l'élaboration des PAOT pourra inspirer les PTAP.

L'organisation de ce travail commun est laissée au choix des Directions Territoriales de l'agence Seine-Normandie et des DDT du bassin.

- **Le suivi des actions**

En vue du bilan à mi-parcours, mais également au regard des contrats d'objectifs de l'agence, le suivi de la mise en œuvre des actions est nécessaire à l'échelle des départements, des Comiter et du bassin. Les MISE sont chargées du suivi général de l'avancement du PDM dans leur département. Pour cela, le Système d'Information du Programme de Mesures du bassin Seine Normandie (SI PDM<sup>3</sup>) a été développé afin de bancariser et d'assurer un suivi des actions engagées dans les PAOT. Cet outil n'est pas prévu pour suivre les actions financières engagées par l'AESN, mais les DT de l'Agence ont toutes un accès leur permettant de suivre/modifier les actions dont elles sont responsables.

L'organisation des acteurs en termes de suivi des actions du PAOT est variable selon les régions du bassin.

La mutualisation du suivi des actions au sein des MISE, via l'agence pour les actions de type travaux et via les services de l'état pour les actions de type réglementaire est encouragée. La mise en place d'une nomenclature harmonisée des actions dans les PTAP va dans ce sens.

<sup>3</sup> [www.pdm.seine-normandie.developpement-durable.gouv.fr](http://www.pdm.seine-normandie.developpement-durable.gouv.fr)



### 3. Liste des personnes rencontrées<sup>74</sup>

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
Lesage	Michel		député des Côtes d'Armor, parlementaire en mission sur l'évaluation de la politique de l'eau
Vacher	Sophie		Assistante parlementaire
Davy	Thierry	DEB	représentant auprès Commission européenne
Roy	Laurent	"	directeur
Gibaud	Catherine	"	chef de bureau de la planification et de l'économie de l'eau
Steinmann	Emmanuel	"	Adj. chef de bureau
Butlen	Jean-Baptiste	"	"
Croguenec	Stéphanie	"	"
Petitguyot	Thomas	"	"
Morice	Emmanuel	"	Gestion quantitative
Bonneville	Sarah	"	Eaux souterraines
Rouyer	Nicolas	"	Cellule internationale
Jannot	Philippe	"	chargé de mission nitrates et phosphore agricole
Lacroix	François	ONEMA	DGA
Delaunay	Alexis	"	Directeur usages & territoires
Lalement	René	"	Directeur connaissance
Weingertner	Patrick	"	Délégué interrégional Nord-Est
Laurens	Aurélie	DREAL Midi-Pyrénées	Délégation de bassin
Cumin	Pierre	DREAL Lorraine	Délégation de bassin
Vauterin	Patrick	DREAL Rhône-Alpes	Directeur adjoint
Martinez		"	Délégation de bassin
Pascal	Michel	DREAL Nord Pas-de-Calais	Directeur
Malé	JM.	"	Délégation de bassin
Prévost	O.	"	Délégation de bassin
Didon	Emmanuel	DREAL Centre	Délégation de bassin
Leclere	Anne-Sophie	DRIEE Ile-de-France	Délégation de bassin
Solacroup	Franck	Agence Adour-Garonne	planification

<sup>74</sup> Rencontres physiques ou en visio conférence. La mission a aussi participé conjointement avec la mission CIMAP sur l'évaluation de la politique de l'eau à des tables rondes : avec les présidents de comités de bassin et les directeurs des offices de l'eau des Outremer, avec la direction générale de l'environnement de la Commission européenne.

<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Organisme</b>	<b>Fonction</b>
Moulis	Marie-Christine	"	"

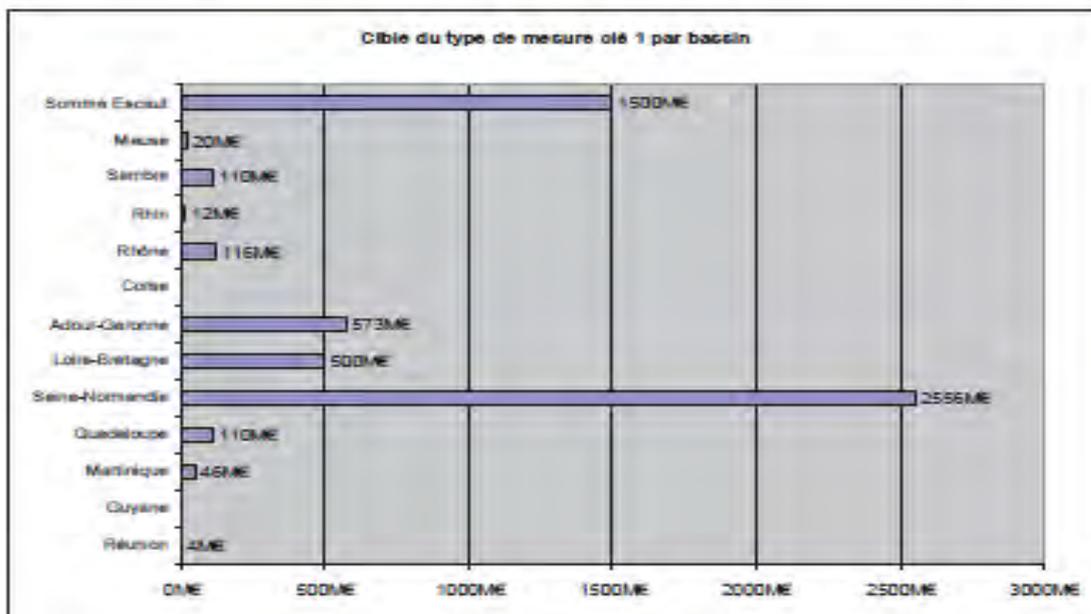
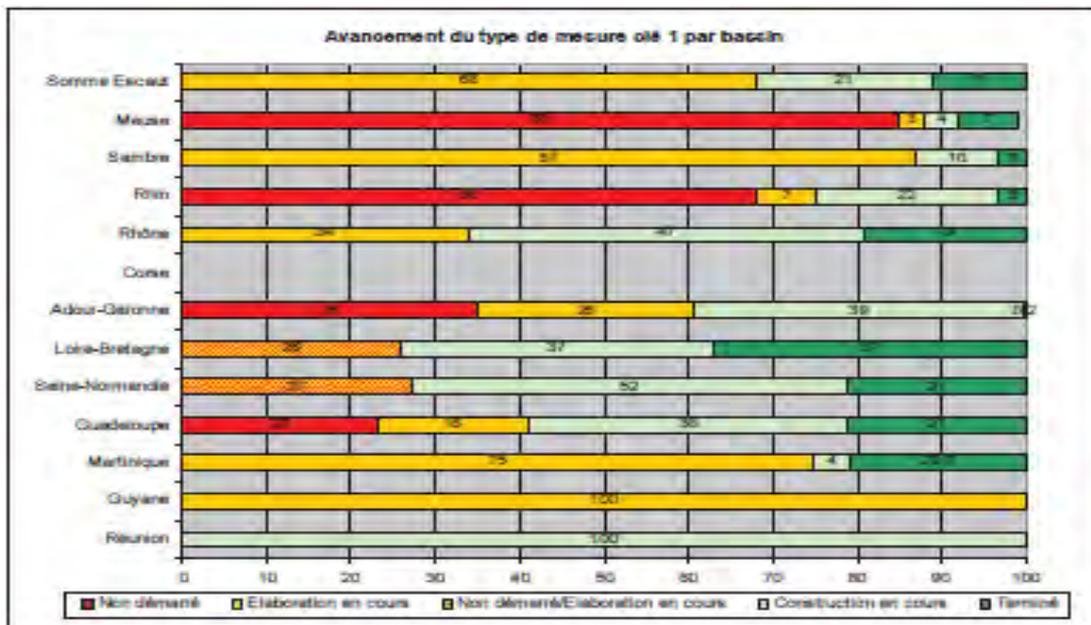
<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Organisme</b>	<b>Fonction</b>
Siret	Maud	“	“
Michelet	Paul	Agence Rhin-Meuse	Directeur général
Duchêne		“	planification
Bachmann		“	Bassins transfrontaliers
Papouin		Agence Rhône-Méditerranée et Corse	Planification
Simoneau		Agence Rhône-Méditerranée et Corse	Planification
Thibaut	Olivier	Agence Nord-Pas-de-Calais-Picardie	Directeur général
Martin	D.	“	planification
Mathieu	Noël	Agence Loire-Bretagne	Directeur général
Mérillon	Yves	“	DGA programme
Camphuis	Nicolas	“	planification
Hermitaud	I.	“	“
Gilliard	Hervé	“	“
Douard	Pascal	CGEDD	Auditeur eau et biodiversité
Velluet	Rémi	“	“



#### 4. Extrait du bilan 2012 de l'avancement des programmes de mesures de la DCE (KtoM 1)

##### Indicateurs du type de mesure clé 1 : « Construction ou amélioration des usines de traitement des eaux usées au-delà des exigences de la Directive des eaux résiduaires urbaines »

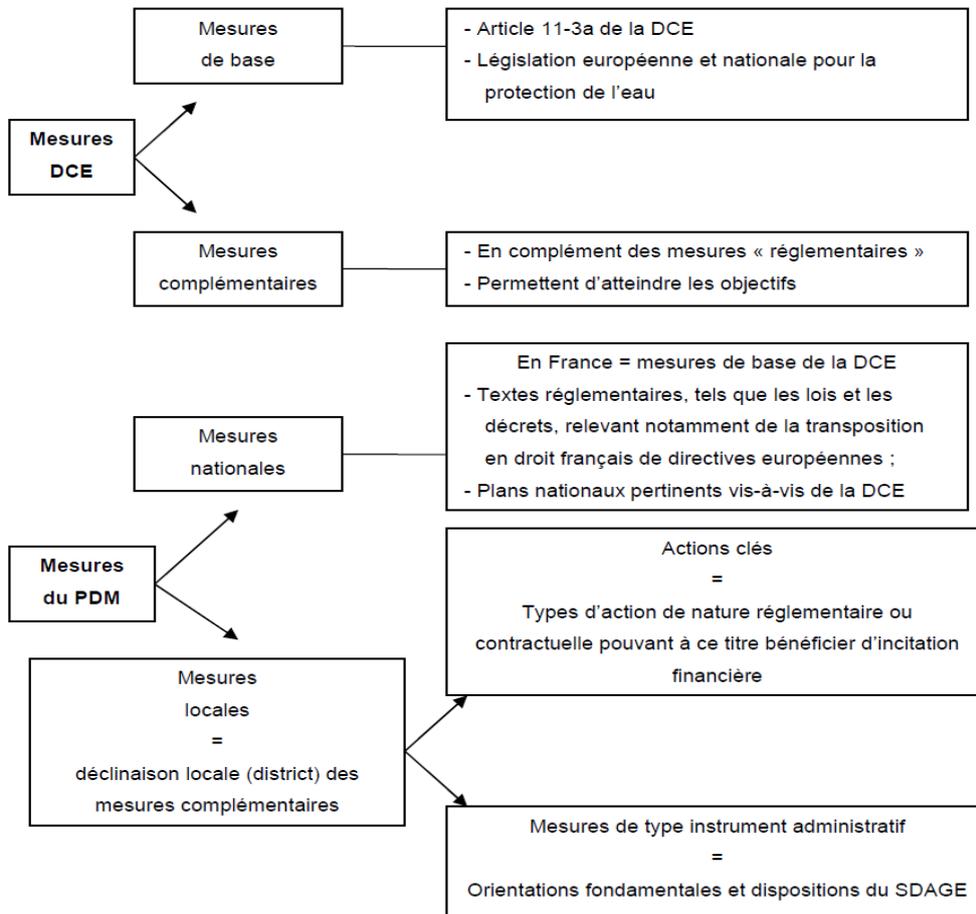
L'indicateur rapporté à la Commission européenne correspond au coût total estimé (en euros) des mesures relatives à l'amélioration des rejets des systèmes d'assainissement au-delà de la directive ERU. Sur les 5,5 milliards € de dépenses ciblées dans les programmes de mesures, 56% sont soit engagés dans des opérations en cours de construction, soit soldés dans opérations terminées.





## 5. Présentation des types de mesures dans le bassin Rhin-Meuse

(extrait du SDAGE)





## 6. Textes communautaires

### 6.1. Les programmes de mesure

Article 11 -1 : « *Chaque État membre veille à ce que soit élaboré, pour chaque district hydrographique ou pour la partie du district hydrographique international située sur son territoire, un **programme de mesures** qui tienne compte des résultats des analyses prévues à l'article 5, afin de réaliser les objectifs fixés à l'article 4 ».*

*Ces programmes de mesures peuvent renvoyer aux mesures découlant de la législation adoptée au niveau national et couvrant tout le territoire d'un État membre. Le cas échéant, un État membre peut adopter des mesures applicables à tous les districts hydrographiques et/ou aux portions de districts hydrographiques internationaux situés sur son territoire. »*  
Cette faculté est utilisée en France : tableau des mesures de base identique dans tous les bassins.

Les PDM sont établis pour chaque district hydrographique (ou pour sa partie dans un État membre).

– **en tenant compte de l'état des lieux** (article 5 et annexes II et III) qui comprend la caractérisation des masses d'eau, l'établissement des conditions de référence, l'identification des pressions, l'évaluation du risque de non atteinte des objectifs de la directive et l'analyse économique,

Les mesures envisageables pour le PDM visent à réduire les pressions identifiées lors de l'état des lieux comme risquant de compromettre les objectifs de la DCE, notamment la non détérioration et le bon état des masses d'eau. Cette identification peut être conduite globalement ou par masse d'eau. L'analyse économique permet de caractériser ces mesures et d'amorcer le choix de celles retenues.

– pour **atteindre les objectifs** de la directive (article 4 « *en rendant opérationnel les programmes de mesure* ») qui sont,

pour les **eaux de surface** :

- la non détérioration de l'état de toutes les masses d'eau atteint « *en mettant en œuvre les mesures nécessaires* », avec des exceptions limitées : paragraphe 6 : cause naturelle ou force majeure, paragraphe 7 : nouvelles activités de développement humain durable assorties de conditions restrictives) ;
- le bon état (à la fois bon état écologique et bon état chimique) des masses d'eau en 2015 (pour cela les États membres « *protègent, améliorent, restaurent* » ces masses d'eau) (bon potentiel écologique pour les masses d'eau fortement modifiées ou artificielles qu'ils « *protègent et améliorent* »), avec des exceptions plus larges : outre les paragraphes 6 et 7, paragraphe 4 : reports de délais justifiés ou paragraphe 5 : objectifs moins stricts justifiés) ;
- la réduction progressive de la pollution due aux substances prioritaires et l'arrêt ou la réduction progressive des émissions, rejets et pertes de substances dangereuses prioritaires (article 16 paragraphes 1 et 8, directive fille) ;

pour les **eaux souterraines** :

- la non détérioration de l'état toutes les masses d'eau « *en mettant en œuvre les mesures nécessaires pour prévenir ou limiter l'introduction e polluants* » ;
- leur bon état (à la fois bon état quantitatif et bon état chimique) des masses d'eau en 2015 (pour cela les États membres « *protègent, améliorent, restaurent* » ces masses d'eau et « *assurent un équilibre entre les captages et le renouvellement des eaux* »), sous réserve de reports justifiés (paragraphe 4) ;
- « *l'inversion de 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* » (dispositions de l'article 17) ;

pour les **zones protégées** (article 6 dont captages d'eau potable, zones vulnérables, sites Natura 2000...) : le respect de toutes les normes et objectifs avant 2015, sauf disposition contraire dans la législation relative à ces zones.

**Les PDM comportent** (art 11-2) :

– des **mesures de base** (art 11-3) – avec un renvoi possible à des mesures découlant de la législation nationale applicable à tout ou partie du territoire – « *constituant les exigences minimales à respecter* » et **comprenant** (liste non exhaustive) :

(a) les « *mesures requises pour l'application de la législation communautaire pour la protection de l'eau* » et comprenant (liste non exhaustive) les mesures requises en application des législations :

de l'article 10 : approche combinée de « *contrôle* » (encadrement réglementaire, en français courant) des rejets (IPPC, ERU, nitrates, directive fille, annexe IX et « *toute autre législation communautaire pertinente* ») ;

de la partie A de l'annexe VI (directives : eau de baignade, oiseaux, eau potable, SEVESO, évaluation d'incidences, boues d'épuration, ERU, produits phytos, nitrates, habitats, IPPC).

(b) les « *mesures jugées adéquates* » (par l'État membre) aux fins de l'article 9 (récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, tarification incitative, contribution des différents secteurs à la récupération des coûts) ;

(c) les « *mesures promouvant une utilisation efficace et durable de l'eau de manière à éviter de compromettre la réalisation des objectifs de la directive* » Cette formulation paraît à la fois extrêmement large et floue, s'agissant de la gestion quantitative et des économies d'eau : la création de retenues d'eau peut-elle rentrer dans cette définition des mesures de base, « *exigences minimales à respecter* » ;

(d) les mesures requises par l'article 7 (captages d'eau potable), notamment pour « *préserver la qualité de l'eau de manière à réduire le degré de traitement* » ;

(e) les mesures de « *contrôle* » des captages d'eau douce, et des « *endiguements* » (retenues) d'eau douce avec institution d'une autorisation préalable (exemptions possibles en l'absence d'incidence significative) ;

(f) les mesures de « *contrôle* » des recharges ou des « *augmentations artificielles* » de masses d'eau souterraines ;

(g) la réglementation préalable des rejets ponctuels susceptibles, définissant les contrôles d'émissions pour les polluants concernés ;

(h) les mesures destinées à prévenir ou contrôler l'introduction de polluants à partir des sources diffuses de pollution ;

(i) les mesures destinées à faire en sorte que les conditions hydromorphologiques de la masse d'eau permette d'atteindre le bon état (ou le bon potentiel)<sup>75</sup> ;

(j) l'interdiction de rejet direct de polluants dans les eaux souterraines, principe assorti d'exceptions<sup>76</sup> ;

(k) les mesures destinées (article 16, directive fille) à éliminer les pollutions des eaux de surface par les substances prioritaires et à réduire progressivement les autres substances ;

(l) les mesures nécessaires à prévenir les fuites importantes de polluants provenant d'installations techniques et pour prévenir ou réduire l'incidence des accidents de pollution sur les écosystèmes aquatiques.

– des **mesures complémentaires**, « conçues et mises en œuvre en sus des mesures de base, afin d'atteindre les objectifs » de l'article 4. Une liste non exhaustive est donnée en annexe VI partie B comportant à la fois des types de mesure (législatives, économiques...) et des actions ou projets (restauration de zones humides, usines de dessalement...). Ces mesures sont nécessaires, mais à la diligence de l'État membre. Ce dernier peut en outre en adopter d'autres « afin de fournir une protection additionnelle » dans le cadre d'accords internationaux pertinents. (art 11-4).

« Lorsque les données provenant des « contrôles » ou d'autres données indiquent que les objectifs pour la masse d'eau ont peu de chances d'être atteints », les États membres doivent réagir (identification des causes, réexamen des autorisations, ajustement des programmes de surveillance, élaboration de « **mesures supplémentaires** » qui peuvent être nécessaires. (art 11-5)

Les États membres veillent, en mettant en œuvre les mesures de base, à ne pas augmenter la pollution des eaux marines et à ne causer un accroissement de pollution des eaux de surface (sauf accroissement de la pollution de l'environnement dans son ensemble. (art 11-6)

Les PDM sont établis au plus tard en 2009 et réexaminés et, si nécessaire, mis à jour tous les 6 ans

Toute mesure doit être « opérationnelle » dans les trois ans suivant son adoption (art 11-7 et 8)

---

<sup>75</sup> « contrôles pouvant prendre la forme d'une exigence d'autorisation préalable ou d'enregistrement fondée sur des règles contraignantes » (déclarations et prescriptions générales)

<sup>76</sup> notamment pour les injections (...) de substances résultant d'opérations de prospection et d'extraction d'hydrocarbures, à condition qu'ils ne compromettent pas la réalisation des objectifs environnementaux et la masse d'eau

## 6.2. Les plans de gestion de districts hydrographique

Ils sont publiés au plus tard en 2009 et réexaminés et mis à jour tous les 6 ans

Leur contenu est décrit à l'annexe VII de la directive :

1. Une description générale des caractéristiques du district hydrographique (article 5 et l'annexe II), avec la cartographie des masses d'eau.

2. Un **résumé des pressions et incidences importantes** de l'activité humaine sur l'état des eaux (estimations de la pollution ponctuelle, de la pollution diffuse, y compris un résumé de l'utilisation des sols, des pressions sur l'état quantitatif des eaux, y compris des captages, analyse des autres incidences de l'activité humaine sur l'état des eaux).

3. L'identification et la représentation cartographique des **zones protégées** (article 6 et à annexe IV).

4. Une carte des **réseaux de surveillance** (article 8 et annexe V) et une représentation cartographique des résultats des programmes de surveillance des eaux de surface (état écologique et état chimique); des eaux souterraines (état chimique et état quantitatif) et des zones protégées.

5. Une **liste des objectifs environnementaux** fixés au titre de l'article 4 pour les eaux de surface, les eaux souterraines et les zones protégées, y compris, en particulier, l'identification des cas où il a été fait usage de l'article 4, paragraphes 4, 5, 6 et 7, et les informations associées requises par ledit article. (justification des dérogations).

6. Un résumé de l'**analyse économique** de l'utilisation de l'eau, (article 5 annexe III).

7. Un résumé du ou des **programmes de mesures** (article 11), notamment la *manière dont ils sont censés réaliser les objectifs fixés* en vertu de l'article 4 :

7.1. un résumé des mesures requises pour mettre en œuvre la législation communautaire relative à la protection de l'eau ;

7.2. un rapport sur les démarches et mesures pratiques entreprises pour appliquer le principe de récupération des coûts de l'utilisation de l'eau conformément à l'article 9 ;

7.3. un résumé des mesures prises pour répondre aux exigences de l'article 7 (captages) ;

7.4. un résumé des contrôles du captage et de l'endiguement des eaux, y compris une référence aux registres et l'identification des cas où des dérogations ont été accordées au titre de l'article 11, paragraphe 3, point e) ;

7.5. un résumé des contrôles adoptés pour les rejets ponctuels et autres activités ayant une incidence sur l'état des eaux conformément aux dispositions de l'article 11, paragraphe 3, points g) et i) ;

7.6. une identification des cas où des rejets directs dans les eaux souterraines ont été autorisés conformément aux dispositions de l'article 11, paragraphe 3, point j) ;

7.7. un résumé des mesures prises conformément à l'article 16 à l'égard des substances prioritaires ;

7.8. un résumé des mesures prises pour prévenir ou réduire l'impact des pollutions accidentelles ;

7.9. un résumé des mesures prises en vertu de l'article 11, paragraphe 5, pour les masses d'eau qui n'atteindront probablement pas les objectifs fixés à l'article 4 ;

7.10. les détails des mesures additionnelles jugées nécessaires pour répondre aux objectifs environnementaux établis ; (mesures complémentaires, puis supplémentaires) ;

7.11. les détails des mesures prises pour éviter d'accroître la pollution des eaux marines conformément à l'article 11, paragraphe 6.

À noter que ce « résumé » n'en est pas totalement un : pour certaines rubriques, un « rapport » voire le « détail » est exigé dans le plan de gestion lui-même.

8. Un registre des autres programmes et plans de gestion plus détaillés adoptés pour le district hydrographique, portant sur des sous-districts (sous-bassins), secteurs, problèmes ou types d'eau particuliers, ainsi qu'un résumé de leur contenu. (les SAGE sont concernés).

9. Un résumé des mesures prises pour l'information et la consultation du public, les résultats de ces mesures et les modifications apportées en conséquence au plan.

10. Une liste des autorités compétentes conformément (annexe I).

11. Les points de contact et les procédures permettant d'obtenir les documents de référence et les informations requises par la DCE.

Les **mises à jour** du plan de gestion doivent également comprendre :

1) une présentation succincte de toute modification ou mise à jour intervenue depuis la publication de la version précédente du plan, y compris un résumé des révisions à entreprendre au titre de l'article 4, paragraphes 4, 5, 6 et 7 (dérogations);

2) une évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs environnementaux, y compris une représentation cartographique des résultats de la surveillance pour la période du plan précédent, assortie d'explications pour tout objectif qui n'a pas été atteint ;

3) une présentation succincte et motivée de toute mesure prévue dans une version antérieure du plan qui n'a finalement pas été mise en œuvre ;

4) une présentation succincte de toute mesure transitoire adoptée en application de l'article 11, paragraphe 5 (dont les « mesures supplémentaires »), depuis la publication de la version antérieure du plan.



## 7. Droit interne

### 7.1. Les SDAGE

Article L. 212-1

II. – Le comité de bassin compétent procède dans chaque bassin ou groupement de bassins :

1° A l'analyse de ses caractéristiques et des incidences des activités sur l'état des eaux ainsi qu'à une analyse économique des utilisations de l'eau ; ces analyses sont réexaminées périodiquement ;

2° A l'établissement et à la mise à jour régulière d'un ou plusieurs registres répertoriant :

– les zones faisant l'objet de dispositions législatives ou réglementaires particulières en application d'une législation communautaire spécifique portant sur la protection des eaux de surface ou des eaux souterraines ou la conservation des habitats ou des espèces directement dépendants de l'eau ;

– les zones de captages, actuelles ou futures, destinées à l'alimentation en eau potable.

III. – Chaque bassin ou groupement de bassins hydrographiques est doté d'un ou de plusieurs schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux fixant les objectifs visés au IV du présent article et les orientations permettant de satisfaire aux principes prévus aux articles L. 211-1 et L. 430-1.

IV. – Les objectifs de qualité et de quantité des eaux que fixent les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux correspondent :

1° Pour les eaux de surface, à l'exception des masses d'eau artificielles ou fortement modifiées par les activités humaines, à un bon état écologique et chimique ;

2° Pour les masses d'eau de surface artificielles ou fortement modifiées par les activités humaines, à un bon potentiel écologique et à un bon état chimique ;

3° Pour les masses d'eau souterraines, à un bon état chimique et à un équilibre entre les prélèvements et la capacité de renouvellement de chacune d'entre elles ;

4° A la prévention de la détérioration de la qualité des eaux ;

5° Aux exigences particulières définies pour les zones visées au 2° du II « zones protégées » et zones de captages, actuelles ou futures, destinées à l'alimentation en eau potable], notamment afin de réduire le traitement nécessaire à la production d'eau destinée à la consommation humaine.

V. – Les objectifs mentionnés au IV doivent être atteints au plus tard le 22 décembre 2015. Toutefois, s'il apparaît que, pour des raisons techniques, financières ou tenant aux conditions naturelles, les objectifs mentionnés aux 1°, 2° et 3° du IV ne peuvent être atteints dans ce délai, le SDAGE peut fixer des échéances plus lointaines, en les motivants, sans que les reports ainsi opérés puissent excéder la période correspondant à deux mises à jour du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

VI. – Lorsque la réalisation des objectifs mentionnés aux 1°, 2° et 3° du IV est impossible ou d'un coût disproportionné au regard des bénéfices que l'on peut en attendre, des objectifs dérogatoires peuvent être fixés par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux en les motivant.

VII. – Des modifications dans les caractéristiques physiques des eaux ou l'exercice de nouvelles activités humaines peuvent justifier, dans des conditions définies par le décret prévu au XIII, des dérogations motivées au respect des objectifs mentionnés aux 1° à 4° du IV et au VI

VIII. – Le SDAGE indique comment sont pris en charge par les utilisateurs les coûts liés à l'utilisation de l'eau, en distinguant au moins le secteur industriel, le secteur agricole et les usages domestiques. Ces données sont actualisées lors des mises à jour du SDAGE.

IX. – Le SDAGE détermine les aménagements et les dispositions nécessaires, comprenant la mise en place de la trame bleue (...), pour prévenir la détérioration et assurer la protection et l'amélioration de l'état des eaux et milieux aquatiques, pour atteindre et respecter les objectifs de qualité et de quantité des eaux mentionnées aux IV à VII. En particulier, le schéma directeur identifie les sous-bassins ou parties de sous-bassins dans lesquels une gestion coordonnée des ouvrages, notamment hydroélectriques, est nécessaire.

X. – Le SDAGE détermine les eaux maritimes intérieures et territoriales et les sous-bassins ou groupements de sous-bassins pour lesquels un SAGE est nécessaire pour respecter les orientations fondamentales et les objectifs fixés en application du présent article.

XI – Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des SDAGE.

## 7.2. Programme de mesure

XI. Article L. 212-2-1 : « *L'autorité administrative établit et met à jour périodiquement pour chaque bassin ou groupement de bassins un programme pluriannuel de mesures contribuant à la réalisation des objectifs et des dispositions du SDAGE »*

XII. Le contenu défini par la loi est à la fois large dans son principe (contribution à la réalisation des objectifs) et souple (il s'agit « de mesures » et non pas « des mesures » : pas d'exhaustivité nécessaire, pas de critère de choix dans la loi.

XIII. Article R. 212-21 « *Les mesures à mettre en œuvre pour les masses d'eau identifiées dans l'état des lieux comme risquant de ne pas satisfaire aux objectifs de qualité environnementale font l'objet d'une analyse économique préalable afin de rechercher leur combinaison la plus efficace à un moindre coût.*

XIV. *Afin de réduire le traitement nécessaire à la production d'eau destinée à la consommation humaine conformément aux objectifs mentionnés à l'article R. 212-14<sup>77</sup>, le programme comporte, dans les zones de protection des prélèvements d'eau et, le cas échéant, dans d'autres zones protégées mentionnées à l'article R. 212-4<sup>78</sup>,*

<sup>77</sup> Article R212-14 : « Afin de réduire le traitement nécessaire à la production d'eau destinée à la consommation humaine, le SDAGE fixe, dans les zones de protection des prélèvements d'eau et, le cas échéant, dans d'autres zones protégées mentionnées à l'article R. 212-4, des objectifs plus stricts qui visent à prévenir les pollutions, notamment par les nitrates et pesticides. »

<sup>78</sup> 1° Les zones de captage de l'eau destinée à la consommation humaine fournissant plus de 10 mètres cubes par jour ou desservant plus de 50 personnes ainsi que les zones identifiées pour un tel usage dans le futur ;

des mesures particulières propres à prévenir les pollutions, notamment par les nitrates et pesticides ».

XV. Article R. 212-21-1 « Afin de prévenir ou réduire progressivement la pollution des eaux souterraines et conformément à l'article L. 212-2-1, des mesures sont mises en œuvre afin d'inverser les tendances à la dégradation de l'état des eaux souterraines, qu'elles soient avérées ou potentielles, qui présentent un risque significatif et durable d'atteinte à la qualité des écosystèmes aquatiques ou terrestres, à la santé humaine ou aux utilisations légitimes, de l'environnement aquatique ».

XVI. La partie réglementaire du code apporte ainsi quelques précisions sur les mesures du PDM :

XVII. analyse économique pour rechercher les mesures à moindre coût pour prévenir les risques de non atteinte des objectifs (cœur du PDM)

XVIII. mesures de prévention particulières des pollutions (nitrates et pesticides) visant uniquement la réduction des coûts de traitement pour l'eau potable (pas les algues vertes) dont l'articulation avec les mesures du programme nitrates n'est pas explicitée

XIX. motivations des mesures (les risques doivent être significatifs et durables) pour inverser les tendances à la dégradation de l'état des eaux souterraines.

XX. Article R. 212-23 : « Dans un délai de trois ans suivant la publication du programme pluriannuel de mesures, le préfet coordonnateur de bassin présente au comité de bassin une synthèse de la mise en œuvre de ce programme, identifiant, le cas échéant, les difficultés et les retards constatés et proposant les mesures supplémentaires nécessaires ».

XXI. Le contenu des PDM (contrairement à celui des SDAGE) ne fait pas l'objet d'un arrêté. La circulaire 2006-17 du 5 octobre 2006<sup>79</sup> traite de l'élaboration, du contenu et de la portée des programmes de mesures. L'élaboration du PDM était également traitée dans la circulaire du 4 avril 2005 sur l'élaboration des SDAGE et PDM.

Un guide sur l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des PDM est en préparation.

---

(= « zones de protection des prélèvements d'eau » ?)

2° Les zones de production conchylicole ainsi que, dans les eaux intérieures, les zones où s'exercent des activités de pêche d'espèces naturelles autochtones, dont l'importance économique a été mise en évidence par l'état des lieux mentionné à l'article R. 212-3 ;

3° Les zones de baignade et d'activités de loisirs et de sports nautiques ;

4° Les zones vulnérables figurant à l'inventaire prévu par l'article R. 211-75 ; (directive nitrates)

5° Les zones sensibles aux pollutions désignées en application de l'article R. 211-94. Une zone sensible est une zone où la nécessité de préserver le milieu aquatique et les usages qui s'y rattachent justifie la mise en œuvre d'un traitement plus rigoureux des eaux résiduelles urbaines avant leur rejet. (directive ERU)

6° Les sites Natura 2000

<sup>79</sup> <http://www.rapportage.eaufrance.fr/annexes/dce/2010/FR/7%20Programmes%20de%20mesures/Circulaire%20DCE%202006-17.pdf>



## 8. Glossaire des acronymes

AE Agence de l'eau

AEP Alimentation en eau potable

CB Comité de bassin

CE Code de l'environnement

CIMAP Comité interministériel de modernisation de l'action publique

CLE Commission locale de l'eau

CNE Comité national de l'eau

COM Collectivité d'outre-mer

COPIL Comité de pilotage

DCE Directive cadre sur l'eau 2000/60 du 23 octobre 2000

DCSMM Directive cadre stratégie pour les milieux marins

DDT Direction départementale des territoires

DDTM Direction départementale des territoires et de la mer

DEAL Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DEB Direction de l'eau et de la biodiversité

DERU Directive eaux résiduaires urbaines

DHFF Directive habitat, faune, flore

DI Directive inondation

DOM Département d'outre-mer

DREAL Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

EPCI Établissement public de coopération intercommunale

EPTB Établissements publics territoriaux de bassin

ERU Eaux résiduaires urbaines

ETP Équivalent temps plein

FEADER Fonds européen agricole pour le développement rural

FEDER Fonds européen de développement régional

HAP Hydrocarbure aromatique polycyclique

ICPE Installations classées pour la protection de l'environnement

IOTA Installations, ouvrages, travaux et activités

LEMA Loi sur l'eau et des milieux aquatiques

MAAF Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt

MAE Mesure agro-environnementale

MAEt Mesure agro-environnementale territorialisée

MEDDE Ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie

MEFM Masse d'eau fortement modifiée

MISEN Mission inter-services de l'eau et de la nature

ONEMA Office national de l'eau et des milieux aquatiques

PAC Politique agricole commune

PAOT Plan d'actions opérationnel territorialisé

PAPI Plan d'actions de prévention des inondations

PCB Polychlorobiphényles

PDM Programme de mesures

REACH (règlement européen) Enregistrement, évaluation et autorisation des produits chimiques, en anglais : Registration, evaluation and authorization of chemicals

SAGE Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

SDAGE Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

SIE Système d'information sur l'eau

SISPEA Système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement

SNDE Schéma national des données sur l'eau

SOeS Service de l'observation et des statistiques

STB Secrétariat technique de bassin

UE Union européenne

ZH Zone humide



**Ministère de l'Écologie,  
du Développement durable  
et de l'Énergie**

**Conseil général de  
l'Environnement  
et du Développement durable**

7<sup>e</sup> section – secrétariat général

bureau Rapports et  
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La  
Défense cedex  
Tél. (33) 01 40 81 68 73

