



Association Française
des Établissements Publics Territoriaux de Bassin

DOCUMENT DE TRAVAIL

Comment faciliter la mise en œuvre et la compréhension de la directive cadre européenne sur l'eau ?

La directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, doit être transposée dans le droit français avant le 22 décembre 2003.

Elle représente un enjeu majeur pour l'avenir de la gestion de l'eau, des fleuves et des rivières, et il convient d'en faciliter la mise en œuvre et la compréhension. Ambitieuse à la fois par ses objectifs de qualité, ses délais et ses modalités, elle mobilisera jusqu'en 2015 et sans doute au-delà, l'ensemble des acteurs de la gestion de l'eau en élargissant le cercle déjà grand des intervenants dans ce domaine.

Bien qu'inspirée de l'organisation institutionnelle française de la gestion de l'eau par bassin, cette directive va obliger la France à faire certains aménagements législatifs pour sa mise en œuvre.

Reprenant certaines conclusions des rencontres nationales organisées le 12 mars 2003 par l'Association Française des EPTB en partenariat avec le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable sur « la Directive cadre européenne sur l'eau et le développement durable des fleuves et des grandes rivières », ce document présente quelques préconisations pour la bonne mise en œuvre d'une directive qui doit mobiliser tous les acteurs de l'eau et de l'aménagement du territoire.

Association Française des EPTB
3 Avenue Claude Guillemin
BP 6125
45061 – ORLEANS CEDEX 2
Tél : 02.38.64.46.78 – Fax : 02.38.64.35.35 - e-mail : info@eptb.asso.fr
www.eptb.asso.fr

1- Promouvoir l'échelle du bassin pour la gestion de l'eau

1.1- Rappel sur l'organisation actuelle de la gestion de l'eau en France

La loi du 16 décembre 1964 établit le principe d'une **gestion de l'eau par « grand bassin »** (district) et identifie **des organismes de bassin** :

- un comité de bassin pour définir la politique de l'eau au niveau du « grand bassin ».
- une agence financière de bassin, outil d'incitation financière au service de cette politique pour la financer (appelée aujourd'hui Agence de l'eau).

Le comité de bassin	L'agence de l'eau
<p>Cette assemblée est composée, à parts égales, de représentants des collectivités territoriales, des usagers et de l'Etat.</p> <p>Qualifié de « parlement de l'eau », le comité de bassin joue un rôle essentiel dans le domaine de l'eau au niveau du « grand bassin ». Il est consulté sur l'opportunité des travaux communs au bassin, sur les différends qui opposent les collectivités ou les groupements, ainsi que sur le taux et l'assiette des redevances perçues par l'agence de l'eau.</p>	<p>Etablissement public de l'Etat, l'Agence de l'Eau est chargée de susciter et de faciliter financièrement et techniquement des actions de lutte contre la pollution de l'eau, d'assurer entre les utilisateurs l'équilibre des ressources et des besoins en eau, et de promouvoir les études et la recherche en partenariat avec les organismes concernés. Ses ressources proviennent de la perception de redevances sur les prélèvements et la pollution des eaux.</p>

Pour pouvoir développer des programmes opérationnels et répondre aux besoins d'une maîtrise d'ouvrage adaptée à l'échelle du bassin, des Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) ont été créés, à l'initiative de l'Etat, des Agences de l'eau et des collectivités territoriales.

Ils interviennent à l'échelle des bassins versants, et on en retrouve donc plusieurs par « grand bassin ».

Les EPTB	
<p>Les Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) sont des regroupements de collectivités locales :</p> <p>7 Syndicats Mixtes 17 Institutions Interdépartementales</p> <p>71 Départements sont membres d'un ou plusieurs EPTB 26 sont membres d'au moins 2 EPTB 5 sont membres de 3 EPTB 12 Régions sont membres d'un EPTB</p>	<p>Ils interviennent dans une double logique de solidarité et de subsidiarité pour la mise en valeur et l'aménagement des fleuves et des rivières.</p> <p>Privilégiant la proximité et la subsidiarité, chaque EPTB agit sur un territoire directement en rapport avec une réalité géographique : le bassin versant, le sous-bassin, le cours d'eau..., qui se traduit par une dimension interdépartementale, interrégionale voire internationale.</p> <p>A cette échelle, la gestion des cours d'eau est un élément structurant de l'aménagement du territoire.</p>


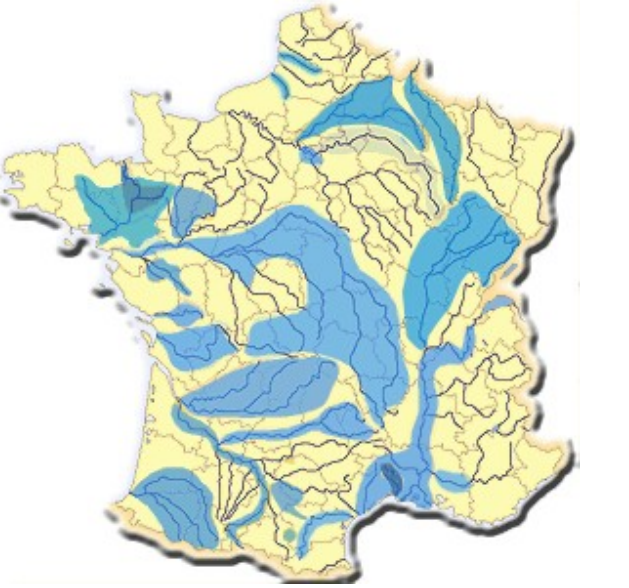
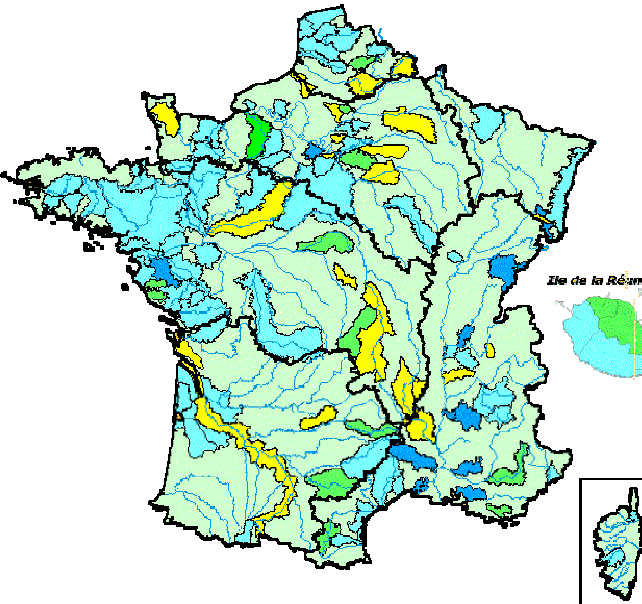
La **loi sur l'eau du 3 janvier 1992** a mis en place des outils de planification décentralisée pour faciliter la mise en oeuvre de la politique de l'eau :

- les SDAGE, Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux, élaborés par les comités de bassin sous l'autorité des préfets coordonnateurs de bassin, pour chacun des « grands bassins » français.
- les SAGE, élaborés lorsque cela est nécessaire, à une échelle plus locale (bassin versant, sous-bassin, système aquifère, etc...), par une Commission Locale de l'Eau (CLE).

Avec la création de ces CLE, émanations des Collectivités Territoriales, des usagers et de l'Etat, suivant un modèle proche des Comités de Bassin, l'assise locale de la politique de l'eau est renforcée.

Cependant, une des difficultés actuelles est **l'absence de porteur identifié pour l'élaboration des SAGE**, ce qui les retarde dans de nombreux cas. En effet, peu de structures peuvent porter un document élaboré sur un territoire défini en fonction de limites géographiques et non administratives.

L'organisation actuelle de la gestion de l'eau

Les six « grands bassins »	Les 24 EPTB (bassins ou sous-bassins hydrographiques)	Les 111 SAGE adoptés ou en cours d'élaboration (sous bassins ou eaux souterraines)
 <p>Artois-Picardie Seine-Normandie Rhin-Meuse Loire-Bretagne Adour-Garonne Rhone-Méditerranée-Corse</p> <p><i>Agences de l'Eau</i></p>	 <p><i>AFEPTB</i></p>	 <p><i>Sitesage</i></p>

1.2- Les objectifs de la directive cadre européenne sur l'eau

Ses principaux objectifs sont les suivants :

- protéger toutes les eaux, des lacs, de rivières, des eaux côtières et les eaux souterraines.
- atteindre un bon état pour toutes ces eaux dans un délai fixé (2015).
- introduire des instruments économiques (analyse économique, tarification).
- **accroître la participation du public** à la politique de l'eau, pour aller vers une plus grande transparence, afin de faciliter sa mise en œuvre.
- **établir une gestion coordonnée des eaux, à l'échelle des bassins hydrographiques regroupés en district.**

Pour préciser ce dernier point, la directive définit les termes suivants (article 2 de la directive) :

Bassin hydrographique : toute zone dans laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de rivières, fleuves et éventuellement de lacs vers la mer, dans laquelle elles se déversent par une seule embouchure, estuaire ou delta.

Sous-bassin : toute zone dans laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de rivières, fleuves et éventuellement de lacs vers un point particulier d'un cours d'eau (normalement un lac ou un confluent)

District hydrographique : une zone terrestre et maritime, composée d'un ou de plusieurs bassins hydrographiques ainsi que des eaux souterraines et eaux côtières associées, identifiée conformément à l'article 3, paragraphe 1, comme principale unité aux fins de gestion des bassins hydrographiques.

La directive cadre européenne reprend ainsi certaines dispositions de l'organisation française de la gestion de l'eau par grand bassin.

1.3- Quelques préconisations pour la transposition de la directive cadre

① Ajuster à la marge les « grands bassins »

Il paraît tout d'abord souhaitable de s'appuyer à l'avenir sur l'organisation existante des institutions de « grand bassin » (comités de bassin et agences de l'eau) qui ont largement fait leurs preuves, en les adaptant pour les grands bassins transfrontaliers, et pour prendre en compte les eaux côtières et souterraines, ainsi que les spécificités insulaires.

⇒ Il convient toutefois de mieux préciser l'articulation entre le cadre de gestion du district (« grand bassin ») et l'échelle opérationnelle du bassin hydrographique.

② Etre plus près du terrain

L'article 3 de la directive cadre prévoit que « **les Etats membres recensent les bassins hydrographiques qui se trouvent sur leur territoire national** ».

Certaines délimitations existent déjà et on peut citer à titre d'exemple le découpage en « bassins versants » utilisé par le Réseau National des Données sur l'Eau (RNDE), qui comporte actuellement 55 bassins versants (tableau ci-dessous), les territoires des 24 EPTB, ou les 111 SAGE actuellement adoptés ou en cours d'élaboration.

Le découpage en 55 bassins versants RNDE

Un bassin versant R.N.D.E. (BV RNDE) est l'agrégation stricte de sous-secteurs hydrographiques connexes correspondant à un bassin versant physique de tout ou partie d'un cours d'eau ou d'un ensemble de petits cours d'eau ayant un exutoire homogène.
Exemple : Côtiers aquitains.



*Le découpage en 55 bassins versants RNDE
(Source RNDE)*

On pourrait par exemple imaginer à l'avenir d'identifier une dizaine de bassins hydrographiques par district, ce qui **renforcerait d'un facteur 10 la proximité des politiques de l'eau** mises en œuvre.

⇒ Il convient dans le cadre de la nouvelle étape de la décentralisation qui se met en place, **de procéder à une large concertation avec les principales collectivités territoriales concernées (Régions, Départements, Communes et leurs groupements), pour le recensement et la cartographie des bassins hydrographiques** qui seront portés à la connaissance de la Commission Européenne, afin de couvrir de manière exhaustive le territoire national.

③ Identifier des responsables à l'échelle des bassins

L'efficacité de la gestion de l'eau à l'échelle des bassins hydrographiques devra être accrue par une meilleure organisation et une coordination des acteurs publics (Etat, collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs) à cette échelle.

⇒ Il est donc prioritaire **d'identifier, pour chaque bassin hydrographique, un chef de file coordonnant l'action des services de l'Etat, et un chef de file coordonnant l'action des collectivités.**

Il ne s'agit pas forcément de créer de nouvelles structures, mais parfois simplement de reconnaître et renforcer le rôle de celles qui existent.

Les collectivités ont déjà cherché à se coordonner à l'échelle pertinente pour la gestion des fleuves et des rivières, en se regroupant dans des EPTB.

Créés à l'origine pour des missions particulières (prévention des inondations, gestion des étiages), ceux-ci ont vu progressivement leurs domaines d'intervention s'étendre, compte tenu de leurs deux principaux atouts :

- Une capacité à être les chefs de file des collectivités et à organiser la subsidiarité pour la gestion des fleuves et des rivières sur leurs bassins versants respectifs.
- Une capacité à exercer la maîtrise d'ouvrage des travaux d'aménagement nécessaires à cette échelle, en surmontant les cloisonnements administratifs.

2- Faciliter la compréhension et l'implication du public

L'une des grandes nouveautés de la directive cadre est d'imposer **la consultation, l'information ou la participation du public** aux différentes étapes de sa mise en œuvre.

2.1- Un important effort pédagogique

La mise en œuvre de la directive, en imposant la participation du public, nécessite de rendre compréhensible par tous ce qui ne concernait jusque là que des cercles d'initiés.

La notion de bassin n'étant pas ou peu comprise par le public, **la mise en œuvre de la directive passe en priorité par un important effort pédagogique.**

Des actions de sensibilisation devront être entreprises, visant à toucher un public large, s'appuyant non seulement sur les réseaux existants d'utilisateurs de l'eau, mais allant également bien au-delà en commençant par la **sensibilisation des scolaires.**

⇒ **Il paraît indispensable de renforcer les actions pédagogiques de sensibilisation et d'information du public dans un souci de proximité.**

2.2- S'en tenir strictement aux définitions des notions de district et de bassin

Pour faire prendre conscience au public que **le bassin versant est le cadre de gestion des fleuves et des rivières** et que **la directive renforce la gestion par bassin, il convient à l'avenir de définir et de distinguer clairement les notions de bassin et de district.**

En effet, **un flou certain existe aujourd'hui dans l'utilisation respective des notions de bassin et de district.** Même les acteurs institutionnels de la gestion de l'eau au quotidien rencontrent des difficultés car tous n'utilisent pas la même terminologie...

Il paraît donc souhaitable de marquer la distinction et de préciser la complémentarité et la subsidiarité entre le cadre de gestion du district et l'échelle de gestion géographique du bassin.

⇒ **Il est souhaitable de rendre visible cette distinction en appelant à l'avenir les actuels comités de bassin, comités de districts, et leur périmètre, district et non plus bassin**

Il paraît également souhaitable de remplacer le mot de bassin par celui de district dès lors qu'il est utilisé d'une manière pouvant prêter à confusion (Préfet de bassin, Diren de bassin,...).