



**Rencontre nationale :**

**Pour une bonne application du droit  
européen dans le domaine de l'eau**

**10 octobre 2012**

**Paris**

**Les actes du séminaire**

# Préambule

## Pour une bonne application du droit européen dans le domaine de l'eau

Pour une bonne mise en œuvre de la politique environnementale, les institutions européennes s'attachent depuis une dizaine d'années à vérifier l'application des directives européennes. Elles contrôlent non seulement leur transposition mais aussi leur application effective et n'hésitent plus, au terme des procédures contentieuses, à condamner les Etats membres à de lourdes peines (amendes et astreintes).

Cette rencontre nationale a réuni les acteurs locaux des services de l'Etat (préfectures, DREAL, DDT, DDPP, ARS) et les établissements publics compétents dans le domaine de l'eau (ONEMA, agences de l'eau, ARS ...) chargés de la mise en application des textes nationaux mettant en œuvre les directives européennes relatives à l'eau et aux milieux aquatiques.

Elle avait pour objectif :

- de leur faire connaître au-delà de l'élaboration des textes européens, les étapes et acteurs de la procédure de questionnement, précontentieux et contentieux européen,
- de les sensibiliser à travers des exemples aux enjeux financiers de ces contentieux,
- de faire un point des principaux contentieux nationaux (directive ERU, directive nitrates) ou locaux,
- de tirer les enseignements du bilan du 1er plan de gestion hydrographique et du bilan à mi-parcours des programmes de mesures en vue de l'élaboration d'un 2eme plan de gestion répondant mieux aux attentes européennes et de l'analyse faite par la commission de la mise en œuvre de la DCE,
- de faire témoigner les services de l'Etat sur la construction collective de leur action

Au-delà de ce constat, elle a également permis de communiquer sur le plan d'actions à développer pour la bonne mise en œuvre des directives environnementales et en particulier de la DCE.

# Sommaire

---

<b>Sommaire</b>	<b>2</b>
<b>Ouverture</b>	<b>3</b>
<b>Elaboration du droit européen sur l'eau</b>	<b>4</b>
<b>Le contentieux européen</b>	<b>7</b>
<b>Table ronde: Témoignages d'acteurs</b>	<b>22</b>
<b>Mise en œuvre de la Directive Cadre européenne sur l'Eau</b>	<b>29</b>
<b>La construction collective de notre action sur le terrain</b>	<b>33</b>
<b>Table ronde: Un plan d'action collectif pour la bonne application de la DCE</b>	<b>37</b>
<b>Conclusion</b>	<b>42</b>
<b>Liste des intervenants</b>	<b>44</b>

*Animateur : Bruno ROUGIER (Radio France)*

# Ouverture

---

Jean-Marc MICHEL

*Directeur Général du Logement, de l'aménagement et de la nature - MEDDE*

Cette séance d'échanges est consacrée à un sujet d'apparence difficile, mais d'importance cruciale : les politiques publiques sont toutes plus ou moins adossées à un édifice de droits. Nous nous référons essentiellement au droit européen : les Etats membres et la Commission ont bâti de concert un corpus de directives dans le domaine de l'eau, des nitrates, des eaux résiduaires mais aussi de la nature, des produits chimiques ou des services.

Le corpus de textes élaboré au fil du temps forme le cadre dans lequel s'inscrit notre action et dans lequel nous devons obtenir des résultats. Il nous appartient de faire respecter le cadre législatif et réglementaire, conformément à notre statut d'autorité publique, mais nous voulons également améliorer la qualité des milieux naturels, des zones humides et des rivières. Notre action se déploie également en matière sociale, par la réduction du coût d'accès à la ressource brute, et en matière économique : chaque euro dépensé dans le cadre du programme de l'Agence produit un effet multiplicateur de trois euros. Le droit de l'eau européen nous permet de développer un savoir-faire d'entreprise et la qualité des équipements publics qui desservent nos concitoyens. Nous ne devons pas craindre d'affronter ces éléments du droit européen avec un triple regard, au service des citoyens, de la société et des milieux naturels.

Le droit européen pose de nombreux défis, par exemple sur la rénovation des installations de traitement des eaux résiduelles urbaines. L'Etat français, parmi les autres Etats-membres, a su réactif et franchir un certain nombre d'étapes pour les relever. Les services locaux et les établissements publics associés ont su également se montrer réactifs et pédagogues, et démontrer que la coopération territoriale donnait les solutions pour la mise en œuvre efficace du droit. Les instances territoriales, agences et comités de bassins, savent passer du cadre réglementaire au cadre opérationnel. Il ne faut donc pas craindre la complexité législative et réglementaire, mais au contraire s'en servir pour démontrer l'efficacité des politiques publiques et la prise de responsabilités de l'Etat, des collectivités et des établissements publics au service des ressources naturelles. Le cadre législatif et réglementaire qui découle du droit européen ne doit pas susciter l'appréhension ; la France n'a pas à rougir d'avoir permis cette création.

Je remercie les représentants des autorités de bassins, des agences de l'eau, les équipes de l'Onema, la Direction Générale et les services déconcentrés, qui sont présents aujourd'hui. Cette journée doit permettre de partager les retours d'expérience, les réussites et les échecs. Il n'est pas de politique publique sans progrès : la démarche engagée au plus près du terrain comme au niveau national est une démarche de progrès. Je vous souhaite une bonne journée de travail.

# Elaboration du droit européen sur l'eau

---

## Procédure générale d'élaboration d'une directive européenne: le cas de la directive « Eaux souterraines »

*Thierry DAVY*

*Bureau des Agences de l'Eau et de l'ONEMA à Bruxelles*

Le contentieux européen trouve sa source ultime dans l'élaboration d'une directive : plus un Etat est impliqué dans la préparation du texte, moins il doit craindre une procédure de contentieux.

La Commission européenne, le Conseil des ministres et le Parlement européen sont responsables de l'élaboration d'une directive. Interviennent également les lobbies et les agences de l'Union européenne qui apportent un soutien technique dans la rédaction du texte, comme c'est le cas notamment du Centre commun de recherche ou JRC. Le Comité des régions, qui représente les régions européennes, et le Comité économique et social possèdent également un rôle consultatif en la matière. Les directives, règlements ou décisions sont adoptés à l'issue de ce processus, règlements et décisions étant davantage du ressort de la seule Commission. Comme elle l'a fait pour sa décision sur l'intercalibration, elle consulte néanmoins les Etats membres, pour s'assurer que le texte correspond bien à la réalité des pays.

La Commission Européenne dispose du pouvoir exécutif et adopte chaque année le programme des textes à paraître. Elle dispose de l'initiative en matière législative – règlements, directives et décisions – comme non-législative, sous la forme de livres verts ou livres blancs : on peut citer le livre blanc paru en 2009 sur le changement climatique et la communication de juillet 2007 sur la sécheresse et la rareté de la ressource. Ces travaux, dépourvus de valeur législative, expriment la vision que porte la Commission Européenne sur un sujet d'intérêt. Ils servent néanmoins de socles pour créer des directives, le cas échéant.

Les travaux préparatoires d'une directive sont longs et nombreux. Un chargé de mission de la Commission assure la rédaction du texte au terme d'une large procédure de consultation des parties prenantes, ONG et lobbies, soutenue par des rapports d'expert. Dans un second temps, le projet de texte est soumis aux autres directions de la Commission pour amendement et proposition, dans un cadre qui s'apparente à celui d'une consultation interministérielle.

La proposition de la Commission est ensuite soumise au collège des 27 commissaires pour adoption. Débute alors la procédure d'adoption extérieure : la proposition est transmise pour avis au Conseil économique et social et au Comité des régions. Le texte est soumis simultanément à la consultation du Parlement et de ses différentes commissions. Il est enfin transmis au Conseil, dont la présidence est assurée de manière tournante par l'un des Etats de l'Union européenne, en l'occurrence en ce second semestre 2012, Chypre pour la directive relative aux substances prioritaires dans le domaine de l'eau. La directive adoptée est publiée au Journal officiel de l'Union européenne.

Le traité prévoit la consultation obligatoire du Conseil économique et social et du Comité des régions, qui peuvent procéder à des auditions d'expert pour éclairer leur avis. Le Parlement Européen peut également les consulter à son tour sur la proposition de directive. Le Conseil ou la Commission peut impartir des délais pour l'émission de ces avis.

Le Parlement peut approuver la proposition de la Commission en première lecture ou voter des amendements. Une grande partie de ces travaux sont menés au sein des comités du Parlement, devant lesquels la Commission présente son texte. Il est ensuite

transmis au Conseil pour examen. Ce dernier peut accepter le texte non amendé ou le texte amendé par le Parlementaire ; à défaut, il arrête une position commune.

La position commune est transmise pour deuxième lecture au Parlement réuni en session plénière. Sa réception par le Président du Parlement déclenche le délai de trois mois prévu par le traité pour cette étape de la procédure.

Une procédure de conciliation est ouverte si au terme de ces travaux le Parlement et Conseil restent d'avis divergents : un comité de conciliation doit négocier un texte commun. Cela n'est pas toujours possible, comme l'a montré la directive sur les boues. La directive est alors réputée non actée et la procédure est close.

En conclusion, la Commission dispose du droit d'initiative dans la procédure de codécision : elle présente une proposition qu'elle peut retirer avant que le Conseil n'adopte une position commune. Ce cas peut survenir lorsqu'une directive ne recueille pas l'assentiment de plusieurs Etats membres : la Commission préfère parfois retirer sa proposition, quitte à la présenter sous une autre forme quelques années plus tard, plutôt que de risquer un conflit. La Commission a également pour rôle de se prononcer sur les amendements du Parlement : le Conseil doit réunir l'unanimité pour accepter un texte s'écartant de la position de la Commission.

### *La directive Eaux Souterraines*

La directive sur les eaux souterraines vise à compléter la directive-cadre sur l'eau (DCE) adoptée le 23 octobre 2000 sous la présidence portugaise, dont l'article 17 dispose que « *le Parlement européen et le Conseil adoptent des mesures spécifiques visant à prévenir et à contrôler la pollution* », arrêtées sur proposition de la Commission. Ces mesures visent à assurer un bon état chimique des eaux souterraines. Sont également visés les articles 11 et 13 sur les programmes de mesures et les plans de gestion.

La directive-fille se voulait pragmatique : il fallait prévoir des actions pour lutter contre la pollution et prévenir la détérioration des eaux souterraines. Là où la DCE visait l'atteinte d'un bon état écologique, la directive-fille recherche la protection des eaux souterraines. Elle inclut des définitions, des objectifs environnementaux et la caractérisation et l'évaluation des impacts. Elle prévoit un réseau de surveillance, un programme de mesures en matière de non-détérioration et un plan de gestion. Elle comporte enfin des annexes pertinentes contenant les spécifications techniques.

L'article 17 de la DCE demandait l'adoption de mesures dans les deux ans suivant l'adoption de la directive-cadre. Le délai n'a pas été respecté, la rédaction ayant pris davantage de temps que prévu. A la demande des Directeurs de l'eau européens, la Commission a mis en place un forum d'experts (*Expert Advisory Forum*) comprenant des représentants des Etats membres, les ONG et les scientifiques compétents en la matière. Une première proposition a été élaborée de juin 2002 à mars 2003. J'ai simultanément réalisé une étude d'impact. La consultation interservices a débuté en avril-mai 2003. Le Collège des commissaires a adopté la proposition en septembre 2003. Elle a reçu l'avis du Comité des régions en décembre 2003 et celui du Conseil économique et social en 2004. Le texte définitif de la directive a été adopté en décembre 2006. Elle aborde la pollution sous tous ses aspects : protection des captages d'eau potable, protection de certaines zones, etc.

### *Interventions de la France*

La première version du texte était très normative et prévoyait des mesures uniformes sur l'ensemble du territoire européen. La France a demandé l'établissement de seuils nationaux et régionaux, pour que les valeurs-seuils des polluants tiennent compte du fond géochimique naturel de chaque aquifère. Elle a également demandé des clarifications sur les sources ponctuelles de pollution. Son action a permis la prise en compte des excès pour une évaluation du bon état. Elle a évité qu'une valeur unique relevée sur un aquifère ne puisse conduire à son déclassement. La DCE n'avait pas adopté d'aménagements de

ce type pour l'état chimique, ce qui pose des problèmes pratiques aujourd'hui : cette expérience a été prise en compte dans l'élaboration de la directive-fille. La France a également demandé la prise en compte de la pollution historique dans l'évaluation du bon état chimique : il est impossible de revenir en deçà de l'état initial. Enfin, la France a demandé la mise en place d'une méthodologie commune pour l'établissement des valeurs seuils et l'identification des tendances à la hausse.

Pour conclure, les Etats disposent de nombreuses occasions pour intervenir au cours de l'élaboration d'un texte : lors des travaux du forum d'experts, du Conseil économique et social, du Comité des régions et du Parlement. Agir en amont de l'adoption d'une directive permet d'éviter le contentieux ultérieur.

## Questions-réponses

### **Bruno ROUGIER**

Les lobbies sont-ils très puissants en Europe ?

### **Thierry DAVY**

Oui. Leur influence s'exerce en amont, au niveau des directions générales de la Commission comme du Conseil. Il est important pour les Etats de faire du lobbying, car ils ne peuvent avoir raison seuls parmi 27 Etats : il faut rechercher le soutien d'autres membres. Les lobbies représentent également l'intérêt des secteurs économiques : COPA-COGECA porte par exemple la parole des agriculteurs sur la réforme de la politique agricole commune. Les lobbies sont donc extrêmement importants. Leur nombre et celui des Etats membres explique toutefois que les positions prises reposent toujours au final sur un consensus.

### **De la salle**

Au-delà du lobbying, les conséquences économiques des directives sont-elles prises en compte dès le départ ? Si oui, à quel niveau le sont-elles ?

### **Thierry DAVY**

Une étude d'impact macroéconomique est réalisée par la Commission sur les 27 Etats-membres. Elle dispose de trois à quatre mois pour la réaliser, avec un budget de 50 000 à 100 000 euros : elle se limite de fait aux grandes tendances. L'impact microéconomique au niveau de chaque pays ou de ses bassins doit être mis en avant par les lobbies de ces pays. Il appartient aux experts des *Advisory Boards* d'exprimer des considérations techniques ou scientifiques, mais aussi de mettre en avant les conséquences économiques chiffrées des choix envisagés. Il faut donc développer des « groupes miroirs » pour porter ces éclairages microéconomiques.

### **Bruno ROUGIER**

Les experts français ont-ils un niveau suffisant ? Les britanniques sont souvent très bien organisés.

### **Thierry DAVY**

La situation s'est largement rééquilibrée. La France travaille plus en amont sur ses arguments scientifiques et techniques. Ainsi, elle figurait il y a huit ans parmi les mauvais élèves au regard de la directive sur les eaux résiduaires urbaines. Elle se trouve aujourd'hui dans le peloton de tête car elle a beaucoup investi dans la réalisation de stations d'épuration, mais aussi dans la transparence et la diffusion des données, et a su faire preuve d'une lecture intelligente des textes.

# Le contentieux européen

---

## Procédure contentieuse: déroulement de la procédure, organisation opérationnelle de la CJCE, mise en œuvre de l'initiative EU pilot

*Marc CLÉMENT*

Cour administrative d'appel de Lyon (précédemment juriste à l'Unité Infractions de la DG Environnement de la CE)

L'application du droit européen relève d'abord du juge national : saisi par un plaignant, le juge doit prendre une décision conforme au droit de l'Union européenne. Il peut également interroger la Cour de justice par le biais des questions préjudicielles. L'affaire de l'étang de Berre a ainsi recouvert deux étapes : une procédure nationale débouchant sur une question préjudicielle, posée par la Cour de cassation.

Une voie alternative complémentaire existe également : la Commission peut être informée d'un problème ou détecter elle-même le problème – il ne s'agit pas d'une saisine par un plaignant, mais d'une simple information. La Commission évalue la crédibilité de l'information et, le cas échéant, saisit la Cour de justice d'un recours en manquement, conformément à l'article 258 TFUE.

Dans le cadre de ce recours en manquement, la règle générale veut qu'EU Pilot soit utilisé avant d'engager une procédure d'infraction : la Commission interroge l'Etat membre concerné pour vérifier l'information qui lui a été transmise. La mise en demeure représente la première étape de la phase précontentieuse. L'Etat membre doit répondre sous un délai déterminé, généralement deux mois ; cette phase peut donner lieu à échanges.

Ensuite, l'avis motivé cristallise la position de la Commission européenne sur l'infraction et détermine l'objet du recours auprès de la Cour de justice, laquelle examine la situation de droit à l'issue du délai de deux mois donné pour répondre : ainsi un Etat peut être condamné en manquement alors qu'il a transposé l'arrêt entre temps. Cette étape de l'avis motivé peut de nouveau donner lieu à échanges, notamment pour établir des situations de faits : construction en cours de stations d'épuration, élaboration de plans, état de conservation d'une espèce, etc.

A défaut d'accord, la saisine de la Cour de justice ouvre la phase contentieuse, conformément à l'article 258 TFUE : la Cour rend un arrêt en manquement ou confirme que l'Etat membre a correctement appliqué le droit de l'Union.

Le Collège des commissaires dispose d'un pouvoir discrétionnaire quant à l'ouverture d'une procédure d'infraction ou la saisine de la Cour de justice. Le recours à EU Pilot est plus informel.

L'article 260 TFUE définit le régime des sanctions à l'encontre d'un Etat n'exécutant pas l'arrêt en constatation de manquement de la Cour de justice. Le traité de Lisbonne a simplifié cette étape en réduisant les formalités précontentieuses à une mise en demeure. Si la Commission n'est pas satisfaite de la réponse de l'Etat membre ou si celui-ci ne répond pas, elle peut saisir directement la Cour de justice pour faire condamner l'Etat membre au paiement d'une astreinte ou d'une somme forfaitaire.

La procédure engagée par la Commission est extrêmement lourde et par conséquent peu rapide, les référés restant assez rares. Elle implique un dialogue permanent avec l'Etat membre : les travaux préparatoires jouent un rôle majeur, d'EU Pilot à la décision de la Cour de justice. La durée de la procédure laisse amplement le temps à l'Etat membre de déployer ses arguments et de corriger d'éventuels manquements. Les premières phases



sont capitales : il convient d'apporter rapidement des réponses complètes pour éviter un second arrêt en manquement, assorti de sanctions pécuniaires. Cette situation reste au demeurant assez rare.

Il appartient à la Commission de veiller à l'application du droit l'Union européenne par les Etats membres. Ce rôle est renforcé par l'article 17 TUE. Le projet EU Pilot découle d'une communication de la Commission de septembre 2007 qui a porté sur le régime général des infractions. Cette communication a été suivie par une communication spécifique à l'environnement en 2008. Une nouvelle communication a approfondi en mars 2012 le contexte général de l'application du droit de l'Union.

La Commission définit des priorités stratégiques. Ses procédures couvrent autant que possible un champ assez large (par opposition à des questions d'application plus ponctuelle, limitées à un problème particulier) : en matière d'eaux résiduaires urbaines, par exemple, une procédure ne couvre pas une agglomération, mais un ensemble d'agglomérations. De même, les deux procédures engagées récemment qui sont relatives aux nitrates agricoles couvrent l'ensemble du territoire français. Si le nombre de cas traités a fortement décru au cours des dernières années, les procédures sont plus « horizontales » et ne concernent plus des cas isolés. Le rythme des procédures s'est également accéléré, les réunions du Collège des commissaires s'étant multipliées depuis 2007.

La Commission s'est donnée des priorités de traitement et fixe généralement à deux ans le délai de mise en œuvre dans le cadre de l'article 260 TFUE, c'est-à-dire dans les cas où un arrêt de la Cour a déjà été rendu. Le Luxembourg fait ainsi l'objet d'une deuxième saisine de la Cour alors que l'arrêt sur les eaux résiduaires urbaines luxembourgeois date de 2006 : ses progrès n'étaient pas suffisants.

## **Ses conséquences : types de sanctions, modalités de calcul des sanctions financières et répartition des coûts**

*Jean-Christophe GRACIA*

Conseiller juridique du Secrétariat Général des Affaires Européennes (SGAE)

### *Les principes généraux des procédures de sanction pécuniaire*

Le régime des sanctions pécuniaires est défini à l'article 260 TFUE.

C'est ainsi, en premier lieu, que l'article 260 paragraphe 2, TFUE, issu, dans sa première version, du traité de Maastricht, donne à la Commission la possibilité de saisir la Cour une deuxième fois en cas d'inexécution ou mauvaise exécution d'un premier arrêt en manquement. A cette occasion, elle a la possibilité de demander à la Cour de condamner l'Etat en cause au paiement d'une somme forfaitaire ou une astreinte.

Il convient de préciser que la procédure de condamnation pécuniaire a pris initialement la forme d'un double manquement, en ce sens que la demande de sanction reposait sur une phase précontentieuse suivie de la saisine de la Cour si l'Etat membre n'avait pas pris les mesures d'exécution de l'arrêt dans le délai prescrit dans l'avis motivé de la Commission.

Cette procédure, que l'on désigne depuis sous l'appellation « manquement sur manquement », a été accélérée et facilitée par le traité de Lisbonne qui a supprimé l'étape précontentieuse de l'avis motivé, de sorte que si la Commission estime qu'un Etat membre n'a pas correctement exécuté un arrêt de la Cour, il lui suffit de lui envoyer une lettre de mise en demeure l'invitant à présenter ses observations. Si l'Etat ne répond pas à la mise en demeure ou si la Commission n'est pas satisfaite de la réponse, la Commission peut saisir la Cour de justice d'une demande de condamnation de l'Etat au paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte.

C'est ainsi, en second lieu, que l'article 260 paragraphe 3, TFUE, créé, lui, par le traité de Lisbonne, prévoit un mécanisme comparable pour sanctionner l'absence de communication des mesures de transposition d'une directive à la notable différence que la Commission peut saisir la Cour de justice d'une demande de condamnation de l'Etat au paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte dès le premier arrêt de la Cour de justice constatant le manquement. Depuis le traité de Lisbonne, il importe donc tout particulièrement de communiquer des mesures de transposition des directives dans les délais fixés par le législateur.

En substance, l'article 260 TFUE distingue donc deux types de sanction pécuniaire.

Le premier type de sanction pécuniaire, à savoir la somme forfaitaire, a un rôle avant tout répressif et sanctionne l'inexécution prolongée d'un arrêt de la Cour ou la non-transposition prolongée d'une directive.

Le second type de sanction pécuniaire, à savoir l'astreinte, est « particulièrement adaptée pour inciter un État membre à mettre fin, dans les plus brefs délais, à un manquement qui, en l'absence d'une telle mesure, aurait tendance à persister » (CJUE, 31 mars 2011, Commission / Grèce, C-407/09). Elle possède ainsi une fonction dissuasive en incitant à la correcte exécution de l'arrêt en manquement ou à la transposition de la directive. En cas de procédure de manquement sur manquement, l'astreinte est appliquée à compter du second arrêt.

L'arrêt de la Cour dans l'affaire dite « Poissons sous taille » (arrêt du 12 juillet 2005 Commission/France, C-304/02), a confirmé que les deux types de sanction pécuniaire (astreinte et somme forfaitaire) pouvaient se cumuler pour la même infraction, et a procédé pour la première fois à ce cumul.

Suite à cet arrêt, la Commission a précisé sa politique en matière de sanction pécuniaire dans une communication du 20 septembre 2006, relative à la mise en œuvre de l'article 228 CE (devenu l'article 260, paragraphe 2, TFUE),

Elle a ainsi indiqué qu'elle accompagnerait désormais ses requêtes à la Cour au titre de l'article 228 CE, de l'indication d'une astreinte par jour de retard postérieur à l'arrêt rendu en vertu de l'article 228 et du paiement d'une somme forfaitaire sanctionnant la continuation de l'infraction entre le premier arrêt en manquement et l'arrêt rendu en vertu de l'article 228.

Cette communication est mise à jour chaque année pour tenir compte notamment de l'évolution économique.

De la même manière, la Commission a précisé sa politique dans une communication de 2010 sur la mise en œuvre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE.

### *Les modalités de mise en œuvre des sanctions pécuniaires*

La détermination du montant de la sanction est guidée par l'objectif essentiel de cet instrument : assurer l'exécution des arrêts de la Cour (260§2) ou assurer la transposition à l'échéance voulue par le législateur des directives (260§3) et prévenir la répétition de ce type d'infractions.

Dans sa communication du 20 septembre 2006, la Commission estime que cette détermination doit se fonder sur trois critères fondamentaux : la gravité de l'infraction, sa durée et la nécessité d'assurer l'effet dissuasif de la sanction.

En outre, les sanctions proposées à la Cour par la Commission doivent respecter les principes fondamentaux de proportionnalité et d'égalité de traitement entre les États membres : la non transposition d'une directive par la France entraînera donc une sanction financière plus lourde que la même violation commise, par exemple, par Malte.

## *Méthode d'évaluation des sommes réclamées*

Le calcul de l'astreinte et de la somme forfaitaire repose sur quatre facteurs :

- un montant forfaitaire de base uniforme (640 euros par jour pour l'astreinte et 210 euros par jour pour la somme forfaitaire, selon la communication de la Commission du 31 août 2012) ;
- un coefficient de gravité, qui correspond à l'importance des règles violées : la condamnation de la France en manquement sur manquement pour la non exécution d'un arrêt la condamnant pour violation du principe de non-discrimination ou d'une liberté fondamentale sera certainement considérée par la Commission comme étant plus grave que la même condamnation concernant la violation d'une directive technique. Le coefficient de gravité varie de 1 à 20.
- le coefficient de durée, qui, en cas de manquement sur manquement, prend en compte, pour ce qui est le montant forfaitaire, le nombre de jours de persistance du manquement et, pour ce qui est de l'astreinte, la durée entre la date du premier arrêt et la date de saisine de la Cour : il s'agit alors d'un coefficient multiplicateur dont le minimum est de 1 et le maximum de 3, et qui est calculable à raison de 0,10/mois à compter du prononcé de l'arrêt en manquement ;
- le facteur « n » mesure la capacité de payer de l'Etat membre en cause. Il est calculé en fonction du PIB du pays et du nombre de ses voix au Conseil. Le facteur n de la France est de 18,68, soit le troisième facteur plus élevé derrière l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Pour la somme forfaitaire, la formule est donc : montant forfaitaire standard x coefficient de gravité x nombre de jours d'inexécution x facteur N.

Pour l'astreinte, la formule est donc : montant forfaitaire standard x coefficient de gravité x coefficient de durée x facteur N.

La Cour ne s'estime en aucun cas liée par l'évaluation de la Commission quant à la sanction adéquate, laquelle n'est alors qu'une proposition faite, par la Commission, à la Cour (CJCE, 4 juill. 2000, Commission / Grèce, C-387/97). Il est fait exception à cette règle dans le cadre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE, le Traité imposant expressément à la Cour de statuer « dans la limite du montant indiqué par la Commission ». En cas d'inexécution d'un arrêt en manquement, la Commission demande systématiquement le paiement de la somme forfaitaire si l'Etat ne s'est pas mis en conformité après l'avis motivé. La Commission a précisé qu'elle ne se désisterait plus en cas de régularisation en cours d'instance, comme cela se faisait auparavant : la somme forfaitaire sera toujours due en cas de second manquement. Elle correspond à un montant minimum d'environ 10 millions d'euros pour la France, selon la communication du 31 août 2012. En cas de défaut de notification des mesures de transposition, la Commission a indiqué qu'elle ne demandait que des astreintes dans un premier temps.

Dix arrêts en manquement sur manquement ont été rendus à ce jour au titre de l'article 260 paragraphe 2, TFUE : cinq contre la Grèce, trois contre la France, un contre l'Espagne et un contre le Portugal. En revanche, aucune jurisprudence n'existe à ce jour faisant application de l'article 260, paragraphe 3, TFUE, mais plusieurs affaires sont pendantes devant la Cour, dans laquelle la France est intervenue.

Enfin, il convient de signaler que, chaque année, le secteur juridique du SGAE met à jours le tableau des provisions pour litige relatifs à l'ensemble des contentieux communautaires. En 2011, le montant total des provisions s'établissait à 153 millions d'euros, contre 254 millions d'euros fin 2010. Le SGAE veille à éviter les condamnations et donc les risques de condamnation, mais le montant reste extrêmement important. Pour mémoire, la France a été condamnée par l'arrêt « Poissons sous taille » à 20 millions d'euros d'amende et 57 millions d'euros d'astreinte par période de 6 mois d'inexécution.

## Un exemple de contentieux : le grand hamster d'Alsace

Marc HOELTZEL  
DREAL Alsace

### *Contexte et historique du dossier*

Le grand hamster d'Alsace était jusqu'au début des années 1990 une espèce classée comme nuisible pour les grandes cultures et faisait l'objet d'une éradication dans l'ensemble des communes de la plaine d'Alsace, avec le concours des pouvoirs publics. L'espèce a ensuite été classée comme espèce protégée au titre de la convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe. Des mesures ont été prises pour la protéger, mais les mentalités sont longues à évoluer.

Le grand hamster est inféodé aux cultures de blé et de luzerne. Le développement en plaine d'Alsace de la culture du maïs, qui lui est peu favorable, a concouru à sa raréfaction. L'espèce est sujette à la prédation, notamment par les renards, les corbeaux et les buses. Elle a besoin d'un couvert de blé ou de luzerne pour se cacher et pour se nourrir. Le hamster doit mener deux trois cycles de reproduction dès la fin de l'hibernation pour assurer la perpétuation de l'espèce, or la récolte précoce du blé fait perdre un cycle de reproduction. La sauvegarde de l'espèce passe donc par la réintroduction de cultures favorables et leur maintien en place le plus longtemps possible.

La France est l'un des rares pays d'Europe à compter des souches naturelles de hamster, dont l'habitat va de l'Asie mineure en Hollande. La France est peu concernée en termes de surface, mais le loess de la plaine d'Alsace est très favorable à l'espèce. Des menaces sont néanmoins apparues. La France est sujette à des variations climatiques : les récoltes de blé très précoces en 2011 ont fait perdre plus d'un cycle de reproduction. Le gel du blé au printemps 2012 a mis les terres à nu : il a fallu prendre des mesures d'urgence pour restaurer un couvert. En outre, l'habitat du hamster s'est fragmenté suite à la densification de la plaine d'Alsace : des mesures devront être prises pour limiter l'urbanisation et restreindre l'étalement des communes.

Le territoire du hamster s'étend des limites de la communauté urbaine de Strasbourg, près de l'aéroport d'Entzheim, au vignoble alsacien au nord. Ce triangle est encadré par des voiries de grande circulation. Au centre se trouvent encore des zones agricoles où nous favorisons les récoltes favorables, mais les terriers sont très proches des zones urbanisées. La mobilisation des acteurs est assez lente. Des conflits sont survenus assez rapidement entre les défenseurs de l'environnement, ayant une vision expansionniste de la protection de l'espèce et souhaitant restaurer l'habitat du hamster sur l'ensemble de la plaine d'Alsace, et les élus et le monde agricole, qui souhaitent pour leur part concentrer sa protection dans des zones déterminées. Le dialogue a été perturbé par une trop faible connaissance de l'espèce : on sait aujourd'hui qu'une priorité est d'assurer dans le temps une continuité des espaces couverts pour protéger les hamsters.

### *L'arrêt de la Cour de justice européenne*

Une plainte a été déposée fin 2006, qui a abouti en juin 2011 à un arrêt de la Cour de justice européenne. Il est fondé sur les pratiques ayant eu cours jusqu'à fin 2008 : les progrès accomplis par les acteurs locaux depuis lors n'ont pu être invoqués durant les discussions.

L'arrêt énonce quatre points principaux :

- des zones d'intervention trop réduites par rapport à l'habitat naturel du hamster ;
- le défaut de couverture par des cultures favorables – blé et luzerne ;
- le manque de clarté du dispositif de protection ;
- la non-maîtrise de l'urbanisation.

Un premier enseignement est qu'il a sans doute manqué de communication en 2011 sur cet arrêt, ses conséquences juridiques et la façon d'appréhender les réponses : nous avons poursuivi notre plan national d'action, alors que la priorité était de répondre aux griefs de la Cour. Nous y avons remédié en faisant du plan national d'action le document décrivant notre stratégie d'action à long terme. Sur le plan agricole, nous avons renforcé le volet contractuel pour financer des cultures favorables dans le temps et dans l'espace. Enfin, nous avons mis en place un volet réglementaire encadrant les dispositifs de protection de l'habitat.

Ensuite, le délai d'observation de deux ans laissé par la Commission est très court pour une espèce naturelle qui possède un tel cycle de reproduction : certaines années culturales peuvent être défavorables.

L'arrêt a radicalisé les positions au niveau local, jetant le discrédit sur les politiques qui avaient été menées. Les acteurs locaux ont eu le sentiment d'une « nationalisation » du PNA, alors que la mobilisation est très importante au niveau local sur ce dossier : quatre fonctionnaires y sont affectés, sans compter ceux qui s'y consacrent une partie de leur temps. Nous sommes en relation permanente avec les administrations centrales.

L'objectif est aujourd'hui de renforcer la protection du grand hamster par un zonage fixe - englobant la très large majorité des terriers connus sur une période décennale - sur lequel nous concentrerons les moyens d'action. Un PIG - en projet - pourrait venir compléter ce dispositif et conduire à une meilleure maîtrise de l'urbanisme et ainsi freiner l'extension de l'urbanisation linéaire à la périphérie du territoire protégé. L'arrêté ministériel relatif au zonage fixe est en cours de consultation. Le dossier est particulièrement épineux : le pire scénario serait une fronde des collectivités qui n'accepteraient plus les cultures favorables sur le territoire. Nous organisons des réunions locales pour parvenir à un consensus et sortir du contentieux.

## Questions-réponses

### **Bruno ROUGIER**

Le juge est-il tenu de suivre le montant de l'amende résultant du calcul que vous avez exposé ?

### **Jean-Christophe GRACIA**

La Cour a jugé qu'elle n'était pas tenue par la proposition de la Commission. Dans le cadre de l'arrêt « Poissons sous taille » du 12 juillet 2005, la Commission n'a pas proposé de somme forfaitaire, mais la Cour a prononcé une somme forfaitaire de 20 millions d'euros à l'encontre de la France.

### **Jean-Baptiste BUTLEN, chef du bureau des polices de l'eau et de la nature, ministère de l'Écologie**

Lorsqu'un Etat membre est condamné, comment décidez-vous de la répartition du montant de l'amende entre les différents ministères concernés ? De même, comment les responsabilités sont-elles réparties entre l'Etat et les collectivités ? Existe-t-il des

mécanismes d'action récursoire de l'Etat contre les collectivités n'assumant pas la mise en œuvre de textes dont elles sont responsables ?

### **Jean-Christophe GRACIA**

S'agissant de la répartition des coûts, nous identifions le ministère principalement impliqué dans la mise en œuvre des mesures, à qui reviendra la majorité de la charge. Par exemple, si un ministère est chef de file et deux ministères sont associés pour l'exécution d'un arrêt, la charge sera principalement du ressort du ministère chef de file, en tenant compte toutefois des responsabilités respectives des deux autres.

Il n'existe en France pas de mécanisme d'action récursoire par lequel l'Etat pourrait se retourner vers les collectivités territoriales pour le paiement des sommes forfaitaires et astreintes. Le Gouvernement réfléchit à la mise en place d'un dispositif de cette nature. En l'état, l'Etat français peut être mis à contribution pour le manquement d'une collectivité territoriale.

### **Bruno CINOTTI, Agence de l'Eau Adour-Garonne**

J'étais en 2006 directeur départemental délégué de l'Agriculture et de la Forêt du département du Bas-Rhin, où se trouve le grand hamster. J'avais proposé au préfet de mener une évaluation du coût d'une expropriation sur les 600 hectares jugés nécessaires pour assurer la survie du hamster : ils auraient ensuite été donnés à bail aux agriculteurs sans droit de fermage, sous réserve de contraintes environnementales. Le montant serait de 6 millions d'euros environ. Ce chiffre a-t-il été évoqué ? Le préfet de l'époque a refusé toute réflexion en la matière. Quel a été le montant de la condamnation ?

### **Marc HOELTZEL**

Ce débat existe depuis de nombreuses années. Des mesures ségrégatives peuvent être logiques et pertinentes, mais le principe retenu a été celui de la cohabitation avec l'espèce. Le système ségrégatif a été mis en place notamment en Hollande, où le blé est laissé sur pied sur de grandes parcelles. Cette typologie agricole ne répond pas aux souhaits des acteurs locaux. Par ailleurs, le contexte de l'arrêt de la CJUE veut que nous concentrons nos actions sur la réponse aux griefs de cet arrêt : il n'est pas établi que la mise en réserve du Grand Hamster réponde à ces attentes.

Pour ce qui est de votre deuxième question, il n'existe pas d'offre de vente de terrain aujourd'hui. L'ordre de grandeur de 6 millions d'euros paraît raisonnable, mais il faut trouver des agriculteurs acceptant d'exploiter - sous conditions - des terrains dans le dispositif que vous décrivez.

### **Camille BARNETCHE, Onema**

Comment un Etat condamné sort-il du système d'astreinte ?

### **Jean-Christophe GRACIA**

Il en sort en se mettant en conformité. La Commission et la Cour ont toutefois une conception souple de l'astreinte. La France a ainsi été condamnée dans l'arrêt « Poissons sous taille » à 57 millions d'euros d'astreinte semestrielle : les astreintes sont journalières, mais la Cour a précisé que l'astreinte serait due selon une période semestrielle. De même, la Commission peut suspendre les astreintes si l'Etat a pris les mesures nécessaires, mais que les changements escomptés s'inscrivent dans le temps. Enfin, la Commission peut à tout moment demander la levée des astreintes.

### **Bruno ROUGIER**

Combien de fois la France a-t-elle payé l'astreinte semestrielle de 57 millions d'euros ?



## **Jean-Christophe GRACIA**

Une fois seulement, en 2006. La France a attaqué la décision de la Commission, mais son recours a été rejeté. Les contentieux européens nationaux: retours d'expérience

## **La Directive 91/271/CEE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (« ERU ») - Retour d'expérience : d'une situation de défiance à une situation de confiance dans les relations de la France avec la Commission**

*Bruno RAKEDJIAN,*

Chef de projet eaux résiduaires urbaines - Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB) - MEDDE

### *Les lacunes du parc français*

La France souffrait il y a cinq à dix ans d'une mauvaise image : plus de 20 % du parc de stations d'épuration était non-conforme à la directive en 2006, alors que 2005 était dernière échéance fixée par la directive. En outre, les données concernant le parc étaient peu fiables jusqu'en 2004 et 2005. Enfin, nous n'avions pas démontré à la Commission que nous avons mobilisé l'ensemble des outils disponibles pour résoudre les retards des agglomérations de l'assainissement. En conséquence, la France a été condamnée en septembre 2004 au titre de l'article 258 TFUE pour non respect de l'échéance 1998.

### *Les actions entreprises*

Plusieurs actions ont été entreprises pour redresser notre image et rattraper notre retard. Nous avons d'abord mis en place en 2004 une base de données nationale sur l'assainissement. En 2006, une circulaire a obligé les préfets à prendre des mesures coercitives et les agences de l'eau à prendre des mesures d'encadrement des aides financières. En juillet 2007, certaines procédures ont été simplifiées pour accélérer les projets des agglomérations. Un chef de projet a été recruté. En septembre de la même année, Jean-Louis BORLOO a demandé la mise en place d'un plan d'action visant une mise en conformité à échéance de 2011.

Il est fondamental de se doter de bases de données fiables pour mieux comprendre le fonctionnement des ouvrages et avoir des informations et à jour sur chacun d'eux. De telles bases de données valorisent les informations et autorisent un pilotage plus fin de la politique d'assainissement. La fiabilisation et la constitution de ces bases permettent enfin de mieux appréhender le fonctionnement de notre système d'épuration. Il exige toutefois un temps très important sur le terrain comme au niveau national : les bases renferment des dizaines de millions de données.

Nous avons choisi de construire un site Internet tout public de valorisation des données d'assainissement. Ce site, qui accueille 400 visiteurs par jour, a été cité en exemple par la Commission européenne : il sert de référence aux acteurs de l'eau en France et dans le monde. Il permet une grande transparence et répond aux obligations réglementaires de diffusion de l'information environnementale. Nous pouvons y renvoyer les personnes qui nous posent des questions. Il permet la fiabilisation des données et peut être utilisé pour faire pression sur les municipalités en retard.

Un travail collectif très important est mené depuis cinq ans avec tous les acteurs : au sein des services du Ministère, mais aussi au niveau des DDT, des DREAL et des DEAL. Des liens ont également été noués avec le ministère chargé de l'Outre-mer, le ministère de l'Intérieur et le Secrétariat général des affaires européennes. Ce chantier a également été

conduit avec les organismes publics : les agences de l'eau, l'ONEMA et l'OIEau. Cette politique a été soutenue au plus haut niveau de l'Etat. Des référents assainissement ont été mis en place à tous les échelons pour assurer que tous avancent dans la même direction. Nous avons demandé l'organisation de concertations préalables entre les services de l'Etat et les agences de l'eau sur le terrain, afin qu'un même discours soit porté vis-à-vis des collectivités. L'objectif est de mettre en œuvre la circulaire de 2006 par des mesures à la fois incitatives et coercitives.

Nous avons mené un travail d'échange, de partenariat et de formation de l'ensemble des acteurs pour expliquer le plan d'action et la réglementation relative à l'assainissement. Il est fondamental de se rendre sur le terrain pour rencontrer les services et les collectivités, afin de mieux appréhender les situations locales, préciser la réglementation et trouver des solutions adaptées à chaque situation. Un SAV a été mis en place au niveau national, afin de répondre aussi vite que possible aux questions posées au niveau local. Une collaboration étroite a été instituée avec l'ONEMA et l'IRSTEA ; elle a notamment permis de prévoir une aide à la mise en conformité des stations dans des cas complexes. L'IRSTEA a ainsi aidé Versailles à trouver une solution pour mettre en conformité le site dès la fin de l'année 2010, ce qui a permis d'éviter une condamnation financière de la France.

Nous avons observé un quasi-doublement de l'investissement dans les stations entre 2004 et 2009. Nous avons publié de nombreux tableaux de bord, notamment sur les 146 stations prioritaires ; ils montrent que le taux de stations non-conformes est passé de 20 % à 5 % entre 2006 et 2011 (dont 3% de stations nouvellement non conformes apparues depuis 2007). L'impact de ces mises en conformité a également été analysée au regard de la qualité de milieux récepteurs : sur 4 600 points de mesures en rivières de la DBO5 , 98 % répondent aux objectifs de qualité demandés par la directive cadre sur l'eau en 2010..

Nous nous attachons depuis 2007 à répondre avec diligence aux différentes demandes de la Commission. Nous envoyons de notre propre chef un état des lieux à la Commission tous les trois ou quatre mois, sans attendre une mise en demeure, pour montrer que nos projets progressent. Nous avons également présenté l'action de la France dans certains pays de l'Union où le besoin de mise en conformité est important.

### *La situation actuelle et les perspectives*

L'ensemble de ces actions permet à toutes les procédures d'être aujourd'hui sous contrôle. Tous les travaux requis pour l'échéance de 1998 ont été achevés en début d'année. Seules quatre agglomérations des 200 initialement concernées ne sont toujours pas conformes à l'échéance 2000 : elles devraient l'être en 2013. Enfin, une cinquantaine de stations demeurent non conformes vis-à-vis de l'échéance de 2005, mais elles devraient l'être sous peu.

Le précédent plan d'assainissement a pris fin en 2011. Nous avons choisi de bâtir un nouveau plan sur la période 2012-2018. Conformément à la directive, il nous faut faire en sorte que le système fonctionne bien à la fois par temps sec et par temps de pluie. Nous devons anticiper l'échéance de 2015 de la DCE en matière d'objectifs de qualité. Ce plan d'action veut maintenir la pression auprès des acteurs locaux au travers de nouveaux tableaux de bord et anticiper davantage pour éviter de nouvelles procédures. Des dates de mise en conformité ont été précisées pour chaque projet.

En conclusion, cette démarche peut être déployée pour l'ensemble des politiques publiques, quel que soit l'échelon territorial : elle consiste à mettre en place un plan d'actions doté d'objectifs précis, définir une approche unique à tous les acteurs, assurer un pilotage centralisé et confié à un expert, mettre en œuvre des mesures coercitives et des aides financières, mener un travail collaboratif, prévoir des référents à tous les niveaux, organiser des rencontres de terrain, bâtir des bases de données et faire preuve de transparence.



## La Directive Nitrates : les risques encourus et les moyens à développer pour y faire face

*Claire GRISEZ*

Sous-directrice de la protection et de la gestion des ressources en eau et minérales

### *L'objet de la directive et les schémas mis en place*

La directive Nitrates vise à réduire la pollution des eaux par les nitrates agricoles. Elle s'applique aux zones vulnérables, polluées par les nitrates ou susceptibles de l'être, ainsi qu'aux eaux eutrophisées. Elle prévoit une révision quadriennale des zones vulnérables et des programmes d'action, qui doivent prévoir les mesures figurant à l'annexe III de la directive. 55 % de la surface agricole utile (SAU) est classée zone vulnérable à ce jour.

Il existe actuellement 74 programmes d'action départementaux, définis au niveau national par des arrêtés interministériels émanant des ministères de l'Ecologie et de l'Agriculture. Ces arrêtés établissent un cadre, mais ne sont pas directement opposables aux agriculteurs. Six mesures mentionnées dans la directive doivent être incluses dans tous les programmes d'action : périodes d'interdiction d'épandage, capacités de stockage pour les effluents d'élevage, équilibre de la fertilisation, enregistrement de certaines pratiques, respect d'un plafond de 170 kg d'azote organique par hectare et limitation des épandages sur les sols en pente, enneigés ou gelés. Des mesures complémentaires ciblées peuvent être mises en œuvre là où les enjeux du milieu le nécessitent, notamment dans les zones d'excédent structurel ou les zones d'actions complémentaires.

### *L'état des contentieux en Europe*

Les programmes d'action Nitrates ont donné lieu à plus de dix ans de contentieux communautaire. Des dérogations au plafond de 170 kg sont généralement mises en œuvre par les Etats membres et soumises à l'approbation de la Commission. Il en résulte une certaine homogénéisation des programmes d'action qui traduisent les mesures obligatoires à prendre au titre de la directive.

Cela répond au souci de la Commission de comparabilité et de sécurité juridique dans la mise en œuvre des mesures. Elle souhaite par exemple la fixation d'une valeur minimum en nombre de mois de stockage pour les élevages ou de plafonds d'azote total par culture.

### *La situation en France*

La France est impliquée à deux contentieux au titre de l'article 258 TFUE. Dans le premier cas, il lui est reproché une désignation insuffisante de secteurs en zone vulnérable dans quatre bassins. Les teneurs en nitrate de pointe dépassent dans ces zones de 40 ou 50 milligrammes par litre de nitrates. L'eutrophisation est également trop peu prise en compte. Les autorités françaises ont entrepris dès le début de la procédure un travail de révision des zones vulnérables. Il a été décidé de procéder à la révision selon le calendrier quadriennal initialement prévu afin de pouvoir s'appuyer sur le résultat des campagnes de surveillance menées en 2010 et 2011. La délimitation des zones vulnérables devra être achevée fin 2012, ce qui occasionne d'importantes pressions sur le terrain.

S'agissant des programmes d'action, les griefs de la Commission sont de deux ordres. La Commission juge le cadre national non-conforme, décliné *a minima* et de manière très différente selon les départements. Elle reproche également à la France la mise en œuvre inadéquate de cinq mesures des programmes d'action : des calendriers d'interdiction d'épandage trop courts, des capacités de stockage insuffisantes, un équilibre de fertilisation trop peu précis, des normes trop faibles de rejet d'azote par les animaux et des conditions d'épandage imprécises sur les sols en pente, enneigés et gelés.

Suite à la mise en demeure de 2009, les autorités françaises ont engagé en 2011 une réforme des programmes d'action qui se poursuivra jusqu'à mi-2013. Un programme d'action national directement opposable aux agriculteurs constitue le socle minimal pour l'ensemble des zones vulnérables : les préfets ne peuvent que le renforcer et non l'amoindrir. Il reprend les actions obligatoires au titre de la directive, ainsi que les mesures du quatrième programme d'action issues du Grenelle de l'environnement (couvertures des sols et bandes enherbées). Déjà partiellement initié par un arrêté de 2011, il doit être complété fin 2012 début 2013 sur les griefs non encore couverts par les textes de 2011 puis par des programmes d'action régionaux comprenant les mesures nationales renforcées en fonction des enjeux locaux et toute autre mesure qui pourrait s'avérer utile. Les mesures doivent être justifiées techniquement et scientifiquement. Une organisation *ad hoc* a donc été mise en place au niveau régional sur l'équilibre de la fertilisation, assortie des groupes régionaux d'expertise nitrates (GREN). Enfin, le programme d'action local n'est plus positionné au niveau du département mais de la région.

La Commission se satisfait de l'évolution de l'architecture, mais des désaccords persistent sur le fond et sur la portée des mesures prises au titre de la directive. Elle juge les changements trop lents et insuffisants, l'ensemble du dispositif ne devant être opérationnel qu'à mi-2013. La condamnation paraît donc inévitable. Il reste à savoir si elle portera sur tout ou partie des griefs formulés. La position de la Commission sur les nouveaux textes qui paraîtront d'ici à 2013 constitue une autre inconnue. Enfin, une discussion doit s'établir sur la dérogation au plafond de 170 kg.

En conclusion, il convient d'éviter le contentieux en identifiant en amont les points de fragilité de nos dispositifs et en tentant d'y remédier. A cet égard, la comparaison avec les autres Etats membres en contentieux nous a servi à bâtir nos programmes d'action. Le contentieux a conduit à une réforme de grande ampleur. L'évolution du contentieux peut être encadrée par la préparation de réponses adaptées et un strict respect des délais. Il est important de disposer d'études techniques et scientifiques solides. Il faut prévoir un dispositif régulier de suivi des actions et de retour à la Commission, tenir les échéances sur lesquelles des engagements ont été pris et établir un dialogue plus nourri avec la Commission.

## **Retour d'expérience après un an d'EU Pilot : les points de vigilance, les attentes de la Commission, et les relations à mettre en place entre les niveaux national et local**

*Lydia MEYER*

Coordnatrice - Affaires internationales et communautaires – Direction de l'eau et de la Biodiversité (DEB) - MEDDE

### *Description générale de l'outil EU Pilot*

La procédure Europe Pilot est prévue par une communication de la Commission en date de 2007. Elle vise à améliorer la communication entre les services de la Commission et les Etats membres, afin de remédier aux infractions à un stade précoce et d'éviter autant que possible le recours à la procédure contentieuse. Elle permet à la Commission de demander aux Etats membres de fournir dans des délais contraints des éclaircissements sur des situations de fait ou de droit qui laisseraient préjuger d'un manquement aux obligations communautaires sur le territoire national. Aujourd'hui, 25 Etats ont adhéré au système EU Pilot sur la base du volontariat, dont la France qui l'a rejoint le 5 septembre 2011.

La procédure peut être engagée dans deux cas de figure. La Commission peut d'abord être saisie par un tiers : particulier, association, ONG, entreprise. Elle peut l'être par le Parlement européen dans le cadre du droit de pétition. Elle peut également s'auto-saisir

sur la base des informations dont elle dispose. La procédure est menée exclusivement par voie électronique. La Commission envoie une demande d'information à l'Etat concerné, qui dispose d'un délai de dix semaines pour répondre. Elle s'astreint elle-même à un délai de 10 semaines pour répondre à la plainte qui a déclenché la procédure. Elle peut clore le dossier, envoyer une demande d'information complémentaire ou ouvrir un contentieux dans le cadre de l'article 258 TFUE.

Le bilan à l'échelle européenne laisse apparaître quelques tendances lourdes. D'abord, l'environnement constitue un secteur à risque en matière de contentieux. Il est le premier secteur concerné, avec plus d'un cinquième des dossiers en cours pour l'ensemble de l'Union Européenne. Un nombre élevé de plaintes et de pétitions est transmis à la Commission : plus de 4 000 dossiers ont été enregistrés en 2010 par la Commission tous domaines confondus. 17 % de ces dossiers ont été basculés dans l'outil EU Pilot et près de 10 % ont fait l'objet d'une procédure d'infraction immédiate. La France figurait parmi les cinq Etats membres les plus concernés.

Les pétitions transmises au Parlement dans le domaine de l'environnement ont été nombreuses, avec 120 dossiers en 2010, dont 42 liés à l'évaluation des incidences environnementales et 14 liés à la qualité des eaux et aux ressources halieutiques.

20 % des dossiers font l'objet d'un passage au contentieux, dès lors que la commission trouve la réponse de l'Etat membre non satisfaisante. En 2010, près de 160 dossiers ont fait l'objet d'une procédure de contentieux dans toute l'Union Européenne. Si l'outil EU Pilot est un outil d'échange en vue de la résolution précoce des problèmes, il constitue néanmoins la première étape vers une procédure contentieuse devant la Cour.

### *Constats de la DEB*

L'administration doit faire face à un flux important de dossiers à traiter dans des délais très contraints : la DEB a reçu depuis septembre 2011 une trentaine de demandes EU Pilot, dont certaines ont fait l'objet de demandes complémentaires. Or la Commission considère le respect du délai de dix semaines comme l'un des éléments permettant d'évaluer l'efficacité et la bonne volonté d'un Etat membre en amont de la procédure contentieuse. L'organisation actuelle ne permet pas de respecter ce délai. Le manque de transparence et l'absence de traçabilité des dossiers sont autant de facteurs qui expliquent que les réponses sont transmises avec retard et font l'objet de demandes complémentaires.

Le précontentieux est de plus en plus tourné vers l'échelon local. Avec la mise de la DCE, les demandes d'information concernant des situations de non-conformité au niveau local augmentent et seront amenées à se multiplier à l'avenir. Ceci s'explique par le fait que la tendance actuelle dans le domaine de l'environnement est davantage à la mise en œuvre pleine et entière de la législation existantes qu'à la production de nouvelles normes communautaires.

Cette doctrine constitue d'ailleurs un des axes majeurs du futur 7e Programme d'action européen (PAE) et correspond à une priorité forte du Commissaire à l'environnement Janek Potočník, annoncé dès la présentation de son programme de travail pour la période 2010-2014.

EU Pilot montre également que la Commission dispose d'importants relais d'information sur le terrain, à travers les associations et les entreprises : elle est régulièrement informée des éventuelles situations de manquement.

Enfin, on constate que la plupart des dossiers correspondent avant tout à des cas de mauvaise application de la législation nationale. La plupart des demandes traitées à ce jour par la DEB concernaient en effet des décisions d'autorisation ou d'exemption délivrées au titre de la réglementation française sur l'eau, les espèces protégées ou les zones humides.

## *Les pistes d'amélioration*

EU Pilot a permis de constituer un réseau de points de contacts au sein des services de la Commission et des Etats membres pour le suivi et la gestion des dossiers. Pour une bonne réactivité, il est essentiel d'identifier au niveau national le rôle et les responsabilités de chacun des acteurs intervenant dans la procédure.

Le premier acteur est le Secrétariat Général des Affaires Européennes (SGAE) ; unique correspondant de la Commission pour la France, il joue un rôle traditionnel d'arbitrage en cas de désaccord entre ministères. Il est plus généralement chargé de la prévention des contentieux et assure une fonction d'alerte vis-à-vis des autres ministères.

Le Ministère de l'Ecologie assure un rôle d'ensemblier des analyses technico-juridiques fournis par les services déconcentrés. Il peut, le cas échéant, intervenir en appui en fournissant une expertise sur des points sensibles. Son objectif principal est d'éviter des contentieux très coûteux pour le ministère et pour l'Etat en général.

Représentant de l'Etat, le préfet est l'interlocuteur unique des ministères au niveau local. Son rôle est de fournir des réponses aux griefs soulevés par la Commission dans sa demande. Il doit pour cela motiver juridiquement des décisions qui doivent bien souvent concilier des enjeux environnementaux avec des préoccupations économiques et sociales liées au contexte local.

Enfin, les services déconcentrés instruisent les dossiers, rendent un avis au titre de l'autorité environnementale ou sont intervenus en tant que maître d'ouvrage. Leur rôle est de préparer la réponse du préfet et de fournir un dossier complet. Celui-ci doit comporter le descriptif de la procédure suivie, la copie des dossiers instruits, l'avis du service instructeur et des autres administrations éventuellement saisies, le bilan de l'enquête publique qui a pu être menée le cas échéant, les arrêtés pris en application de la réglementation et les études d'impact établies pour le projet.

Or, actuellement, on constate que la DEB outrepassé trop souvent son rôle d'ensemblier pour se substituer aux services déconcentrés dans la production de la réponse.

Cette répartition des rôles est importante, notamment en cas de basculement du dossier au contentieux et dans l'hypothèse d'une condamnation financière ultérieure.

Il est également essentiel d'améliorer la traçabilité des dossiers et la transparence des réponses apportées. Au niveau central, cette amélioration passe principalement par la mise en place d'outils de suivi, tels que des tableaux de bord, l'animation d'un réseau de correspondants permettant les retours d'expérience, etc.

. Lors de l'instruction des décisions au niveau local, les difficultés soulevées par la perspective d'un contentieux doivent apparaître clairement dans l'argumentaire des DDT ou de la DREAL. Il faut avoir conscience qu'une procédure contentieuse peut entraîner des retards et des surcoûts considérables, voire l'impossibilité de poursuivre le projet lorsque la décision attaquée n'est pas défendable d'un point de vue environnemental.

De manière générale, il est essentiel de mener un travail commun dans la transparence : lorsque la Commission suspecte une infraction, la réactivité des services joue souvent en faveur du classement de la procédure. Pour ce faire, des réunions précoces pourront être organisées au niveau des directeurs et des préfets sur les dossiers sensibles, voire au niveau du Premier ministre sous l'égide du SGAE en cas de passage des dossiers au pré-contentieux.

. Le dialogue local avec les associations est également essentiel pour désamorcer les situations de conflit en amont de la saisine de la Commission.

Enfin, en cas de manquement constaté à la réglementation nationale ou communautaire, il est essentiel de faire cesser immédiatement le manquement, de prévenir

ou de limiter le dommage si cela est possible et d'anticiper les mesures correctrices nécessaires.

Un des objectifs d'EU Pilot est de trouver des solutions rapides aux situations d'infraction pour éviter des dommages irréversibles à l'environnement. Les services ayant la charge d'instruire la réponse EU Pilot doivent informer le préfet et lui proposer des mesures correctives envisageables. L'Etat doit en effet pouvoir prouver qu'il a fait usage des outils de police administrative à sa disposition, voire proposer des poursuites pénales lorsqu'elles sont prévues dans sa réglementation interne. En cas de vice de procédure d'une décision prise par l'autorité administrative, il est également essentiel de proposer au préfet des mesures correctives au plus vite, tout en tenant compte de la question spécifique des droits acquis par les tiers.

EU Pilot s'est déjà révélé utile par sa fonction d'alerte. Il devra permettre à l'avenir de mieux anticiper les contentieux. Pour cela, une meilleure organisation doit être envisagée pour le traitement des dossiers. Une sensibilisation des acteurs est indispensable, tant dans les ministères que dans les services déconcentrés.

## Questions-réponses

### **Bruno ROUGIER**

Pensez-vous que les services déconcentrés de l'Etat soient suffisamment sensibilisés ?

### **Bruno RAKEDJIAN**

Ils sont largement sensibilisés à l'importance de traiter les problèmes.

### **Lydia MEYER**

La DEB se substitue bien souvent aux services déconcentrés pour la production de la réponse. La situation s'améliorera avec une meilleure information des services sur leurs rôles et responsabilités dans la procédure. La DEB est intervenue en septembre pour sensibiliser les secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR) au risque de contentieux. Il est envisagé d'intervenir de la même façon devant les préfets.

### **Nadine MUCKENSTURM, DDT des Vosges**

Les services déconcentrés sont bien évidemment sensibilisés. Une agglomération des Vosges fait partie des sept points noirs identifiés au niveau national. DREAL, DDT, Onema et Agences de l'eau collaborent depuis trois ou quatre ans pour faire progresser ce dossier par des mesures à la fois préventives et coercitives, mais il a fort peu évolué. Il s'avère difficile de mettre en œuvre des mesures coercitives, car les préfets ne signent pas les arrêtés de mise en demeure ni les arrêtés de consignation. La question clef à mon sens est donc la sensibilisation des décideurs et non celle des services.

### **De la salle**

Comment la DEB envisage-t-elle de sensibiliser les services ?

### **Claire GRISEZ**

S'agissant de la directive sur les eaux résiduaires urbaines, des réunions interministérielles ont été organisées, avec convocation des préfets, afin de pouvoir faire évoluer les stations en retard.

### **Bruno ROUGIER**

Pensez-vous qu'un préfet puisse accepter l'extension d'un élevage de porcs en Bretagne pour éviter le mécontentement des agriculteurs ?

### **Claire GRISEZ**

La pression exercée par la profession agricole auprès des préfets est effectivement importante sur la question des nitrates. Conscients de cet enjeu, nous avons d'emblée mis en place un groupe de concertation rassemblant la profession agricole et des représentants du mouvement associatif afin d'examiner les différentes options et leurs impacts. Pour autant, les difficultés sur le terrain demeurent. Par ailleurs, la directive Nitrates ne permet pas de limiter *a priori* l'installation d'exploitations d'élevage, à condition que la gestion des effluents ne remette pas en cause le bon état du milieu.

### **Bruno ROUGIER**

Est-il important d'associer d'emblée les préfets en matière d'eaux résiduaires urbaines ?

### **Bruno RAKEDJIAN**

Oui. Pour compléter la réponse qui vient d'être donnée, des réunions ont été organisées ces dernières années au plus haut niveau de l'Etat pour rappeler l'importance de prendre les mesures coercitives prévues par la circulaire de 2006. Des tableaux de bord sont constitués et mis à jour. Une carte des 74 stations prioritaires a été établie et transmise au SGAE en vue d'une réunion avec les préfets. La dynamique positive qui s'est instaurée devrait se prolonger même si la pression des procédures est moindre.

### **Jean-Pierre LESTOILLE, DDT de l'Isère**

La Direction de l'Eau et de la Biodiversité fait l'effort depuis de nombreuses années d'établir une feuille de route, mais il est difficile d'identifier les priorités au niveau d'un département. Par ailleurs, l'eau est un sujet éminemment transversal qui doit être traité avec les autres directions d'administration centrale. Or des instructions contradictoires émanent parfois de directions différentes au niveau local.

### **Benoît BITEAU, Agence de l'Eau Adour-Garonne**

La mise en œuvre de la directive Nitrates gagnerait à une meilleure prise en compte des sujets amont. Ainsi, les principaux bénéficiaires des 9,5 milliards d'euros distribués en France au titre de la PAC sont aussi les principaux pourvoyeurs de nitrates, alors que le coût des pollutions agricoles est évalué à 54 milliards d'euros par an. Des efforts considérables sont déployés pour stocker de l'eau au profit de ces mêmes grands agriculteurs, pratiquant une monoculture de maïs grande fournisseuse de nitrates pendant l'hiver.

Travailler sur les contentieux est une tâche importante, mais il importe avant tout de sortir de cette schizophrénie consistant à verser de l'argent public à des acteurs dont les pratiques sont éminemment contestables, pour sanctionner ensuite les Etats membres. Il en va de la cohérence des politiques publiques.

### **Claire GRISEZ**

Nous travaillons à promouvoir le « verdissement » de la PAC, afin que les enjeux environnementaux soient davantage pris en compte.

### **De la salle, DDT de l'Allier**

Comment la Commission trie-t-elle les plaintes qu'elle reçoit ?

### **Lydia MEYER**

Les plaintes sont enregistrées dans l'outil CHAP, puis font l'objet d'un tri : seules 17 % des 4000 plaintes reçues en 2010 ont fait l'objet d'un courrier EU Pilot.



### **De la salle, DDT de l'Allier**

Si EU Pilot n'est qu'une voie complémentaire, pourquoi la saisine d'un tribunal administratif français ne met-elle pas automatiquement fin à la procédure ? Comment la plainte d'un plaignant n'ayant pas saisi une juridiction nationale peut-elle prospérer au travers d'EU Pilot ?

### **Lydia MEYER**

La saisine d'une juridiction nationale est beaucoup plus compliquée et coûteuse pour une association ou un particulier que l'envoi d'une plainte EU Pilot, c'est pourquoi la Commission les sélectionne en amont. La procédure EU Pilot n'est pas considérée juridiquement comme une procédure contentieuse ou précontentieuse. Elle ne contrevient pas au principe de saisie préalable de la juridiction nationale. Table ronde : Témoignages d'acteurs

## **Table ronde: Témoignages d'acteurs**

---

### **Bruno ROUGIER**

Votre récent rapport souligne que si la France a progressé depuis 2008, les infractions demeurent nombreuses.

**Fabienne KELLER**  
*Sénatrice du Bas-Rhin*

Le stock de contentieux dans l'environnement est effectivement important pour la France, qui accuse un certain retard par rapport aux autres pays membres du fait de ses transpositions tardives. En comparaison, la Finlande transpose les directives presque immédiatement.

### **Bruno ROUGIER**

Comment expliquez-vous ce laxisme des autorités ?

### **Fabienne KELLER**

Le terme « laxisme » est impropre. Dans l'exemple de la directive sur l'eau, la chaîne des intervenants est très longue entre l'adoption du texte et la mise en conformité d'une station d'épuration par un syndicat des eaux : Etat français, agences de bassins, départements, régions, etc.

Les acteurs de terrain ne sont pas associés aux débats sur les directives. Ils n'interviennent que tardivement et sous une forme relativement juridique. Les directives apparaissent donc comme des contraintes. De fait, une station d'épuration est une source constante de difficultés : il faut trouver un terrain ; l'installation est classée et génère des nuisances olfactives. Il est donc fondamental de mobiliser tous les acteurs pour qu'ils travaillent en synergie. Pour prendre un exemple, nous aurons investi près de 75 milliards d'euros en vingt ans pour le traitement des eaux résiduaires urbaines. Nul ne pensait au moment de l'adoption de la directive qu'elle mobiliserait autant d'argent public. Encore le domaine de l'eau peut-il compter sur les agences de bassin, alors que celui de l'air ni dispose ni d'outils de financement, ni d'espace de concertation entre les acteurs.

### **Bruno ROUGIER**

La condamnation dans l'affaire des « Poissons sous taille » a-t-elle provoqué une prise de conscience ?

### **Fabienne KELLER**

Oui, car elle a permis pour la première fois de fixer un prix aux transgressions environnementales. La répartition de l'amende entre les ministères a montré que la responsabilité était collective, portée à la fois par la DGCCRF dépendant du ministère de l'Economie et des Finances, la Direction des ports dépendant du ministère de l'Ecologie, la gendarmerie maritime dépendant du ministère de l'Intérieur, etc.

### **Dominique GUIHAL**

*Conseillère à la Cour d'appel de Paris*

Le ministère de la Justice a également participé au paiement de la somme forfaitaire et de l'astreinte car les poursuites et amendes étaient insuffisantes : selon le Gouvernement français lui-même, 11 % seulement des procès-verbaux donnaient lieu à une amende, toujours inférieure à 750 euros.

### **Bruno ROUGIER**

La décision de la Cour de justice a-t-il eu un impact positif sur la politique des parquets en matière d'environnement ?

### **Dominique GUIHAL**

Cet impact positif est malheureusement cantonné à la question du poisson sous taille : le ministère de la Justice est peu impliqué en matière environnementale.

La première circulaire du ministère de la Justice en matière d'environnement date de 2005 ; elle incitait les parquets à recourir à des procédures de classement sous condition ou de composition pénale. Plusieurs circulaires sont parues suite à la condamnation dans l'affaire « Poissons sous taille », enjoignant aux parquets de poursuivre et surtout d'assurer la traçabilité de ces poursuites. Le ministère manque en effet de statistiques exploitables sur les procès-verbaux, les suites qui leur sont données et les condamnations. Les chiffres montrent par exemple un plus grand nombre de condamnations que de poursuites, ce qui témoigne du caractère parcellaire des données.

### **Bruno ROUGIER**

Le préjudice écologique est donc peu pris en compte par les tribunaux.

### **Dominique GUIHAL**

Le préjudice écologique pur recouvre l'ensemble des dommages subis par les éléments du milieu naturel : l'eau, l'air, les animaux non-appropriés (espèces sauvages) et les services non-économiques qu'ils se rendent entre eux et aux hommes. Il n'était pas pris en compte jusqu'à présent et ne l'est toujours pas par les juridictions administratives. Il est appréhendé par une police administrative spéciale créée par la loi du 1<sup>er</sup> août 2008 en application de la directive 2004/35/CE, mais celle-ci ne semble pas s'être concrétisée.

L'affaire de l'Erika a montré que le préjudice écologique pur pouvait désormais donner lieu à réparation : la chambre criminelle a considéré que les collectivités territoriales, les établissements publics et les associations pouvaient demander réparation.



**Bruno ROUGIER**

Comment les députés européens travaillent-ils à ce que les directives soient effectivement applicables ?

**Michel DANTIN**

*Député européen*

Les divergences d'appréciation sont bien plus importantes au sein du Parlement européen qu'au sein du Parlement français, car les situations sont bien plus diverses. Un certain temps est donc nécessaire pour parvenir à des positions communes. La France ne s'est opposée qu'à l'approbation d'une seule directive depuis la création de l'Union européenne, celle sur le passage de l'heure d'été à l'heure d'hiver. Toutes les autres directives ont été adoptées.

Inversement, la France aurait pu légiférer elle-même sur la question des eaux résiduaires et des nitrates : nous aurions dû régler ces questions de bon sens avec nous-mêmes. L'Europe permet parfois à la France de se défaire de ses obligations, voire d'accuser l'Union européenne alors que la législation communautaire est votée par 754 députés européens et 27 ministres.

L'Union européenne se heurte à un véritable problème d'appropriation des réglementations par les pays membres. Les députés européens le constatent au travers des difficultés qu'ils ont à relayer leur travail sur le terrain. Les médias évoquent largement les travaux préparatoires d'une loi française, mais n'évoquent jamais les débats du Parlement européen. Il est moins étonnant dès lors que deux ans soient nécessaires en moyenne pour transposer les textes européens en droit national.

**Bruno ROUGIER**

L'Union européenne peut-elle vraiment appréhender les réalités de terrain de chaque pays ?

**Michel DANTIN**

L'Europe est confrontée à la tâche périlleuse de faire progresser tous les pays pour qu'ils atteignent le même niveau à terme, tout en tenant compte des réalités de chaque village, en particulier en matière environnementale et agricole. En matière de quotas laitiers par exemple, les politiques nationales ont fini par diverger grandement d'un pays à l'autre. Une trop grande délégation aux Etats peut entraîner des applications très différentes d'une réglementation. Le législateur français est sans doute confronté à la même difficulté : la réalité du Bas-Rhin n'est pas celle des Pyrénées-Atlantiques.

**Bruno ROUGIER**

Vous détenez un mandat d'élu local parallèlement à votre mandat d'élu européen. Comment faites-vous en sorte d'éviter les contentieux européens ?

**Michel DANTIN**

Cette question m'amène à souligner que je suis opposé au non-cumul des mandats : mes collègues allemands ou espagnols, qui ne détiennent qu'un mandat de député européen, vivent à Bruxelles en permanence et finissent par être déconnectés des réalités du terrain. Les allées et retours vers le terrain sont nécessaires à une bonne législation.

**Bruno ROUGIER**

Le ministère de l'Intérieur s'est mobilisé sur la directive Eaux Résiduaires Urbaines. Pouvez-vous nous en dire plus ?

**François LALANNE**

*Chef du bureau de l'action régionale et interministérielle de l'Etat  
Ministère de l'Intérieur*

La France est hautement consciente des enjeux de l'eau au niveau mondial, comme l'a montré l'ouvrage d'Erik Orsenna mais aussi la performance de ses entreprises comme Degremont.

La gouvernance politique des agences de bassin est plutôt bonne, mais elle perfectible pour ce qui est des syndicats de l'eau. Le ministère de l'Intérieur est favorable à leur regroupement pour une meilleure efficacité. Il a également limité à quinze ans la durée des délégations de service public, qui ont longtemps été une source de prix anormalement élevés de l'eau.

Le PITE (programme des interventions territoriales de l'Etat) est un programme porté par le Premier ministre sur le plan politique et géré par délégation par le ministère de l'Intérieur. Il rassemble des crédits issus de différents ministères et permet au ministre de l'Intérieur et aux préfets de région, représentants du Gouvernement, d'intervenir pour régler des conflits d'usage importants et historiques.

Cette politique a bien réussi dans le Marais poitevin, où la France avait été condamnée au regard de la directive Habitat pour insuffisante protection des milieux humides. Le préfet de la région Poitou Charentes a été désigné responsable de BOP pendant cinq ans ; il a rétabli le dialogue entre les trois départements et les deux régions pour préserver le paysage du Marais poitevin. Un établissement public foncier de l'Etat a été créé pour assurer la mise en œuvre des politiques de préservation de l'habitat humide.

En Bretagne, le préfet de région est chargé d'accorder l'action des ministères de l'Environnement et de l'Agriculture. Les progrès sont lents : le taux de nitrates a pu être ramené en deçà de la norme de 50 ppm, mais l'échéance de la DCE ne pourra être respectée. Le préfet de région a choisi neuf sous-bassins dans lesquels la profession agricole doit réduire les intrants en nitrate d'origine minérale et animale.

**Bruno ROUGIER**

De quels moyens l'Etat dispose-t-il pour contraindre les acteurs locaux à respecter les directives ?

**François LALANNE**

Le dialogue a permis au préfet d'obtenir la signature par les professions concernées des contrats de bassin. Il faudra ressortir à des prescriptions réglementaires si les agriculteurs ne respectent pas les objectifs de diminution d'intrants de nitrates.

**Bruno ROUGIER**

Comment les préfets peuvent-ils prévenir les contentieux ?

**François LALANNE**

La responsabilité des sanctions est interministérielle. Elle est portée par les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement pour ce qui est des nitrates, et par les ministères de l'Agriculture, de l'Environnement et de l'Intérieur pour les eaux résiduaires urbaines et les décharges non autorisées. Nous avons dressé en commun la liste des installations ERU, DNA ou DCA et assignons des priorités d'action.

## **Bruno ROUGIER**

Les délais sont longs entre la prise d'une directive et sa transposition. Comment évoluent-ils ?

Anne-Laure de COINCY  
*Secrétaire générale adjointe au SGAE*

Les retards de transposition des directives étaient de 5 à 6 % en 2000 ; ils sont aujourd'hui de 0,4 %. Cette résorption résulte d'efforts constants et notamment de réunions régulières sous l'égide du Secrétaire général du Gouvernement et du Secrétaire général des affaires européennes, qui co-président quatre fois par an un « groupe à haut niveau de la transposition », avec les cabinets et services des ministères concernés. En concertation avec le Parlement, décision a également été prise d'élaborer régulièrement un projet de loi rassemblant toutes les dispositions de transposition pour tous les sujets qui ne sont pas susceptibles de donner lieu à débat.

Un guide des bonnes pratiques en matière de transposition a été élaboré à l'attention des administrations centrales. La démarche consiste à constituer une équipe projet dès le stade préparatoire des directives. Dans la mesure du possible, un parlementaire est identifié pour porter le sujet, au sein de chaque assemblée. Les administrations centrales réalisent des études d'impact sur le droit national, les conséquences économiques et matérielles ; elles sont transmises au Parlement dans les semaines suivant la proposition de texte de la Commission. Le SGAE transmet également à la commission consultative d'évaluation des normes les textes communautaires ayant un impact majeur sur les finances publiques locales. Il appartient enfin à la Commission de recueillir en amont l'appréciation des collectivités locales sur ses propositions de textes européens.

La France n'a subi que trois condamnations financières à ce jour, s'agissant des poissons sous taille, des produits défectueux et du retard de transposition de la directive OGM ; ces condamnations relèvent du passé. Il est effectivement plus efficace d'affecter les ressources à la résolution des problèmes locaux que de les verser en pénalités.

## **Bruno ROUGIER**

Comment éviter les contentieux en matière de DCE et de qualité de l'air ?

## **Fabienne KELLER**

Ces problématiques sont anciennes : la directive ERU remonte à 1991 ; la DCE vise le rétablissement du bon état écologique des eaux en 2015. Les inquiétudes vis-à-vis de l'application de DCE sont légitimes, et plus encore sur l'application de la directive sur la qualité de l'air : les outils de gouvernance font défaut, alors que sont concernés un très grand nombre d'acteurs, jusqu'au particulier qui se chauffe au bois.

Les directives sont encore organisées par sujet environnemental, or la résolution d'un problème peut en créer un ailleurs. Ainsi, la station d'épuration d'Achères consomme autant d'énergie que l'agglomération de Nantes. Nous n'en sommes toujours pas à une gestion transversale et intégrée des défis environnementaux. L'Union européenne aura eu le mérite de faire preuve de volontarisme et de susciter une grande mobilisation au travers des pénalités financières.

## **Questions-réponses**

### **Aude WITTEN, préfecture de région Bretagne**

Un contentieux portait en Bretagne sur des prises d'eau dont la concentration en amont était supérieure au seuil de 50 mg/L. Le plan d'urgence Nitrates négocié avec la Commission européenne et le PITE ont permis de classer ce contentieux à la fin 2011

grâce aux bons résultats obtenus. Aucune prise d'eau n'est aujourd'hui au-delà de la norme. Les progrès sont donc lents, mais réels : la concentration en nitrates subit une baisse tendancielle dans les cours d'eau.

Le plan Algues vertes comprend à la fois des approches contractuelles, par lesquelles les acteurs sont incités à adopter des mesures spécifiques à leur territoire, et la prescription de mesures uniformes à chaque exploitant à défaut de projet collectif. Les collectivités et les représentants de la profession agricole semblent avoir bien compris les règles du jeu et sont parfaitement conscients de la menace qui pèse sur eux.

#### **Fabienne KELLER**

Les prises d'eau les plus touchées par la concentration de nitrates ont été fermées. La Bretagne est toutefois assez exemplaire en matière de dialogue : l'urgence de la situation a permis une compréhension partagée. Il faudrait mettre en œuvre un tel dialogue dès les travaux préparatoires de la directive.

#### **Michel DANTIN**

Les Français sont méfiants vis-à-vis du lobbying qui se pratique à Bruxelles, mais les acteurs du lobbying sont les mêmes à Bruxelles qu'à Paris. La France n'est pas assez présente dans les instances qui gravitent autour des institutions communautaires et reste très marquée par l'opposition entre Paris et la province. Elle doit prendre davantage l'habitude de participer aux débats européens. Préparer quelques amendements ne suffit pas lorsqu'un texte a déjà fait l'objet de longs travaux.

#### **Jean WENCKER, président de la Commission des milieux aquatiques du bassin Rhin-Meuse**

L'industrie chimique est représentée par 120 personnes en permanence à Bruxelles, alors que le milieu associatif ne peut guère en envoyer plus de trois.

Les astreintes financières permettent effectivement des progrès environnementaux, et plus généralement la pression exercée par la Commission européenne. Une industrie chimique rejette depuis 80 ans 30 kg de mercure par an dans le réseau hydrographique alsacien. Cette situation n'a pu évoluer qu'avec l'interdiction par la Commission européenne de l'usage industriel du mercure à compter de 2021.

#### **Anne ALOTTE, DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur**

Les autres Etats membres sont-ils confrontés à des contentieux au titre de la DCE ?

#### **Michel DANTIN**

La Commission européenne rendra public les 27 et 28 novembre un état des lieux comparatif des différents Etats membres. La France devra justifier des critères retenus pour établir le bon état ou la non-atteinte du bon état.

#### **Fabienne KELLER**

Les administrations d'Etat et les collectivités sont plutôt mobilisées sur l'ERU en Rhône-Alpes. Les travaux sur la DCE en sont encore à leurs débuts, alors que les collectivités qui doivent les financer pourront moins investir en 2013 : un problème de programmation se pose, d'autant que la problématique coïncide avec les plans d'actions sur le risque d'inondation. Enfin, la maîtrise d'ouvrage sur les cours d'eau est une question très complexe, alors qu'elle constitue une exigence forte de la DCE.

#### **Dany DIETMANN, Comité de bassin Rhin-Meuse**

La vache est un auxiliaire précieux dans la préservation des captages et des aquifères ; le développement de l'élevage en pâture a permis de réduire significativement

les problèmes d'inondations. Or les éleveurs ne peuvent plus suivre les augmentations demandées de capacité de stockage des lisiers : ils risquent d'abandonner l'élevage bovin pour passer à la culture du maïs et du blé. La Commission doit donc davantage tenir compte des conditions climatiques et des modalités agricoles locales : la vache ne joue pas le même rôle à l'étable et en pâture. Il serait regrettable de remettre en cause vingt ans de travail efficace.

#### **Jean-Pierre LEVEILLARD, Comité de bassin Loire-Bretagne**

Les services déconcentrés de l'Etat ne remontent pas suffisamment les résultats des concertations locales au niveau français et européen : le système européen reste très descendant. Deuxièmement, comment accélérer la prise en compte de la problématique en France ? Il est souvent trop tard, le temps que le problème soit relayé sur le terrain, pour proposer un amendement. Enfin, les acteurs locaux ne sont pas suffisamment associés à la concertation.

#### **François LALANNE**

Le ministère de l'Intérieur a été appelé dans des situations de crise pour concilier les usages de l'eau, comme le montre l'exemple des actions PITE en Bretagne et dans le Marais Poitevin. Je partage les observations formulées sur l'élevage, qui doit être maintenu dans le Marais poitevin pour protéger les milieux humides tout comme en Alsace. Enfin, l'arrêté préfectoral n'est utilisé qu'en dernier recours.

#### **Fabienne KELLER**

Le Sénat pourrait créer un lieu où les parlementaires français, les députés européens concernés et des représentants des structures de base concernées puissent travailler dès la négociation de la directive européenne, afin que les réalités du terrain soient partagées avec la Commission. L'essentiel des directives a toutefois été adopté en matière d'environnement.

Il serait sans doute également souhaitable de regrouper le ministère de l'Ecologie et le ministère de l'Agriculture.

#### **Anne-Laure de COINCY**

La Commission européenne mène actuellement une évaluation de l'ensemble des textes applicables à l'eau. La France lui a adressé une série de positions allant dans le sens d'un échange des bonnes pratiques sur les textes déjà existants ; une révision de ces textes ne paraissait en revanche pas nécessaire ni prioritaire.

S'agissant des contentieux, plusieurs exemples ont montré que la France est capable de travailler en situation de crise pour éviter une saisine de la Cour en manquement sur manquement et de prendre des engagements précis vis-à-vis de la Commission. Celle-ci en tient compte et accepte à cette condition de ne pas aller au contentieux, comme cela a été le cas pour les nitrates de Bretagne. Il est important de respecter le mode de travail de la Commission, c'est-à-dire de travailler étroitement avec les services de la DG Environnement, sans chercher à porter d'abord un sujet au niveau politique, et surtout de tenir strictement les engagements pris.

#### **Michel DANTIN**

Les particularités régionales ont été soulignées à plusieurs reprises, ce qui donne l'impression que la France n'applique pas les directives de la même manière que les autres pays. C'est inexact. La France est toutefois le seul grand pays dont l'approche n'est pas fédérale ou régionaliste. Ainsi, la réglementation européenne se décline en Allemagne au niveau de chaque Land, ce qui permet une application plus douce des directives.

# Mise en œuvre de la Directive Cadre européenne sur l'Eau

---

## Evaluation de la mise en œuvre de la DCE au niveau européen

Thierry DAVY

*Bureau des Agences de l'Eau et de l'ONEMA à Bruxelles*

La directive cadre sur l'eau a été adoptée le 23 octobre 2000 sous la présidence portugaise. Sa mise en œuvre effective a véritablement débuté en 2005 avec la publication d'un état des lieux et notamment la déclaration des masses d'eau à risque ou potentiellement à risque. Différentes stratégies sont alors apparues. Les grands pays comme la France, l'Allemagne, la Pologne et le Royaume-Uni ont décompté 60 à 70 % de masses d'eau à risque potentiellement à risque, alors que de plus petits pays comme Chypre, la Roumanie ou le Luxembourg n'en ont compté que 30 % à 40 %. 22 Etats membres ont aujourd'hui adopté un plan de gestion ; les autres sont en cours d'adoption.

Le *Blueprint* fournira un aperçu de l'analyse par la Commission des plans de gestion, en particulier sur le choix des cibles, les objectifs environnementaux et leurs exemptions, la désignation des masses d'eau fortement modifiées, la classification entre le bon état écologique et le bon potentiel, l'agriculture et les pollutions diffuses, la continuité morphologique et hydro-morphologique, et les mesures concernant la tarification et le recouvrement des coûts. La Commission travaille également depuis 2007 sur la sécheresse et sur la rareté de la ressource.

Peu de chiffres sont disponibles à ce jour. Le Royaume-Uni affichait 36 % de bon état sur le bassin de la Tamise. Le plan de gestion du bassin de l'Ebre montre 72 % de bon état. La France a déclaré 66 % de bon état à l'occasion du Grenelle de l'Environnement. Les premières analyses, notamment conduites par le CGDD, révèlent que 41 % des masses d'eau de surface sont en bon état écologique en France et 43 % en bon état chimique. 58,9 % des masses d'eau souterraines sont en bon état chimique et 89 % de bon état quantitatif. La proportion des masses d'eau de surface françaises en bon état écologique est comparable à la moyenne européenne, à hauteur de 38 %. La France est en revanche un peu en deçà de la moyenne sur les eaux souterraines avec 80 % de bon état chimique, contre 89 % en moyenne en Europe.

La France recourt aux exemptions dans 35 % des cas, alors que la moyenne européenne est de 33,7 %. Certains comme la Belgique ou l'Allemagne se démarquent par des taux très élevés. Les Pays-Bas considèrent les masses d'eau fortement modifiées comme des masses d'eau en dérogation. Inversement, l'Espagne ne demande que 15 % de dérogations. Les stratégies diffèrent donc d'un pays à l'autre, à la fois que le pourcentage de dérogations et sur le motif retenu – coûts disproportionnés, faisabilité technique ou conditions naturelles.

Les plans de gestion font encore l'objet d'une interprétation hétérogène du bon état. La gouvernance reste encore peu claire et la tarification pose question.

Au total, la Commission aura traité 170 plans de gestion sur les 27 pays membres. Il serait intéressant d'ici à 2013 de multiplier les contacts bilatéraux avec les autres pays pour mieux comprendre les questionnements de la Commission et partager les bonnes pratiques.

Le domaine de l'eau ne devrait pas susciter de nouvelle législation à l'avenir. Une modification de la directive sur l'eau potable devait intervenir, mais elle a été abandonnée par la Commission. La directive Inondation est corrélée à la DCE. Celle-ci doit développer



des synergies avec d'autres secteurs comme l'énergie et l'agriculture pour être bien appliquée. Le travail sur la PAC et son « verdissement » se poursuit. Le projet de directive sur l'efficacité énergétique des bâtiments semble ne pas devoir se concrétiser.

La Commission ne prévoit apparemment pas de révision de la DCE avant 2015. Une revue d'effectif sur la ressource et sur la sécheresse est en cours. Aucune directive n'est prévue concernant la sécheresse, mais une réglementation pourrait paraître sur la réutilisation des eaux. Il est également possible que la Commission donne davantage d'importance au changement climatique dans les prochains plans de gestion.

De nombreux chantiers restent en cours dans le domaine de l'eau. La Commission s'attache à la mise en œuvre des directives en temps et en heure. Le double enjeu est l'atteinte et la conservation du bon état écologique d'ici à 2015.

## **Bilan à mi-parcours de la mise en œuvre de la DCE et enseignements à tirer de la mise en œuvre du premier plan de gestion**

Paul MICHELET

*Directeur général de l'Agence de l'Eau Rhin-Meuse*

La France a pour principal atout son expérience affirmée de la planification concertée, c'est-à-dire l'élaboration de documents de planification à l'échelle des bassins en associant différents acteurs. Elle peut s'appuyer sur le réseau des agences de l'eau et des comités de bassins qui existent depuis près de 50 ans. Elle a su en tirer parti pour analyser la situation au regard de la DCE et construire dans les délais requis des plans de gestion solides, résultant d'une large concertation entre les acteurs. En comparaison, le travail à l'échelle des bassins versants a été plus nouveau pour nos voisins allemands, néerlandais, luxembourgeois ou belges, par exemple.

La directive définit le bon état de manière assez peu précise : il est difficile de traduire la notion de façon normative, en termes de seuil et de chiffres. Elle représente une difficulté importante pour les acteurs de l'eau, car elle ne permet pas de rendre compte des avancées obtenues : l'ajout de nouveaux paramètres dans la mesure de l'état chimique dégrade mécaniquement les évaluations réalisées. Une telle démarche est potentiellement démobilisatrice : les acteurs de l'eau finissent par penser qu'on leur demande des actions dont il est impossible de traduire les résultats opérationnels.

La solution passe non pas par une définition technique ou scientifique de la notion de bon état, mais par une définition plus qualitative. Ainsi, l'OMS définit la santé comme « un complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité ». Cette définition, bien plus floue que celle du bon état, permet de mobiliser des moyens considérables en matière de santé publique. Une vision non normative peut donc légitimer une action mobilisatrice importante.

Le défi consiste maintenant à passer d'un niveau de planification globale à la mise en œuvre concrète des plans sur le terrain. Un document de planification de bassin ne saurait recouvrir la totalité des actions qui seront conduites sur l'ensemble des masses d'eau le long de chaque kilomètre de cours d'eau. La transcription opérationnelle du plan sur le terrain suppose la capacité à discuter avec les acteurs des conditions de mise en œuvre opérationnelles des actions à mener.

Trois pistes d'amélioration peuvent être envisagées. La première consiste à rechercher une plus forte complémentarité entre les leviers réglementaires et financiers. Plus les moyens humains et financiers engagés par la puissance publique sont limités, plus la détermination des priorités est importante. La seconde piste est la mobilisation des maîtres d'ouvrage, pour les convaincre que les priorités d'action doivent désormais évoluer. On

peut penser aux pollutions diffuses agricoles, à la protection des zones humides ou à la restauration écologique des cours d'eau. La troisième piste est l'accroissement de la qualité du rapportage et des outils d'évaluations.

Enfin, il est capital de tirer parti des dépenses de la DCE dans le cadre d'une réflexion globale sur le redéploiement des dépenses publiques dans le domaine de l'eau. Les maîtres d'ouvrages ne se mobiliseront pas à coup d'obligations réglementaires, mais grâce aux avancées opérationnelles sur les territoires. Il est donc primordial de formaliser positivement les actions menées. Enfin, la solidarité entre les bassins doit être défendue et développée.

## **Ebauche d'analyse : Forces et faiblesses du dispositif français sur la base des premiers retours de questionnements**

Marta Cristina MOREN ABAT

*Coordinatrice de la DCE à la Commission européenne*

Le *Blueprint*, a été élaboré à partir du rapportage reçu des Etats membres dans l'outil Wise, ainsi que leurs retours informels fournis. Il comprend une communication sur la révision de la politique européenne sur la sécheresse et la rareté de l'eau, la communication sur l'analyse du plan de bassin et la communication *Blueprint* à proprement parler, c'est-à-dire des propositions de politique européenne pour les prochaines années.

La première communication recouvre trois documents. La première constitue une synthèse en une quinzaine de pages de l'évaluation des plans de bassin. Le second document, qui compte près de 250 pages, est l'évaluation générale des plans de bassin au niveau européen et une comparaison des différents Etats membres. Le troisième document consiste en l'évaluation de chaque pays.

Parmi les principaux points positifs du dispositif figure la mobilisation de l'ensemble des acteurs : la Commission européenne a su mettre en place un cadre de travail commun à tous les Etats membres et les acteurs intervenant en matière de gestion de l'eau. L'enjeu de protection de l'environnement a pu s'intégrer à celui de gestion de l'eau. Une collaboration internationale s'est mise en œuvre, reposant sur un partage des objectifs et des mesures. Un bon dialogue s'est établi avec le public en général et en particulier avec les usagers. Enfin, notre connaissance du domaine de l'eau en Europe s'est grandement affinée.

S'agissant des points négatifs, les ambitions ont été revues à la baisse par rapport aux intentions initiales : une grande marge de progrès demeure. La planification des mesures est un point faible des propositions des Etats. Les progrès demeurent très faibles sur l'état chimique. Tous les pays ne sont pas parvenus à concilier enjeu environnemental et utilisation de l'eau. Surtout, quatre pays européens n'ont pas encore rapporté leur plan de bassin à la Commission et n'ont donc pas atteint leurs objectifs ; il s'agit du Portugal, de l'Espagne, de la Grèce et de la Belgique (région wallonne). Or tous les pays doivent progresser de concert : il est important de connaître l'état de protection de toutes les eaux, surtout pour les bassins partagés avec d'autres pays.

Les rapportages mettent en lumière plusieurs points. Les pressions demeurent importantes dans les plans de bassins, notamment en matière de pollution diffuse et d'hydromorphologie ; les impacts sur les habitats aquatiques sont nombreux, notamment pour ce qui est de l'apport en nutriments. Ensuite, les Etats, deux ou trois en particulier, déclarent encore ne pas connaître l'état d'un large pourcentage de masses d'eau. De même, le nombre élevé d'exemptions semble montrer que ce dispositif n'est pas utilisé correctement. Enfin, le bon état n'est pas la situation la plus fréquente. Le bon état chimique concerne moins de 50 % des masses d'eaux dans la plupart des pays. La



situation est plus encourageante pour les eaux souterraines, qui sont souvent utilisées comme source d'eau potable et sont mieux connues.

En dépit des efforts réalisés, seule une partie de l'information a été évaluée. Il est essentiel d'accroître le travail en commun afin de combler les lacunes identifiées. La stratégie commune d'implémentation entre les Etats membres et la Commission permettra de pallier ces lacunes.

S'agissant des plans de gestion par bassin de la France, 35 % des masses d'eau sont déclarées en bon état écologique, 6,5 % en très bon état et 56 % en état moyen, médiocre ou mauvais, 2 % des masses d'eau n'étant pas évaluées. La France se situe donc dans la moyenne européenne. L'évaluation de l'état chimique est moins satisfaisante : 35 % des masses d'eau sont d'état inconnu. La situation des masses d'eau souterraines est plus positive, près de 60 % d'entre elles étant en bon état.

La progression de l'état écologique de 2009 à 2015 reste modérée : les efforts devront donc s'accroître entre 2015 et 2027. Pour l'état chimique, la priorité est de réduire les évaluations de statut inconnu. Tous les outils d'évaluation sont désormais suffisamment développés pour que le travail se poursuive dans tous les types de masses d'eau, sans se limiter aux rivières. La désignation devra par ailleurs se préciser afin de mettre en place des mesures de restaurations ou identifier des actions environnementales plus efficaces. La France devra accroître ses efforts dans le domaine de l'état chimique, en particulier en Outre-Mer. Les procédures de mesures d'atténuation devront être complétées. Enfin, la France devra proposer des mesures supplémentaires qui compléteront les mesures de base. Elle prend encore trop peu d'engagements financiers.

## Questions-réponses

### **Zoe BAUCHET, DREAL Languedoc-Roussillon**

Nous voyons fleurir des projets de plus en plus nombreux de transferts de ressources en eau d'un bassin à un autre. Notre gouvernance est encore imparfaite à ce sujet. D'autres pays ont-ils de l'expérience en la matière ? La problématique est à la mode dans le cadre du changement climatique. Les porteurs de projet déclarent qu'ils sont compatibles avec la DCE, car cela allège d'autant les ressources locales.

### **Marta Cristina MOREN ABAT**

Nous ne prévoyons pas de changement en ce domaine. La législation et la politique européennes imposent d'analyser les ressources disponibles sur le plan qualitatif et quantitatif, ainsi que leurs usages. Seule une analyse concrète permet de mettre en œuvre une solution efficace.

### **Thierry DAVY**

La directive n'interdit pas le principe des transferts entre bassins, mais la Commission privilégie des solutions plus économiques, comme les économies d'eau et la réutilisation des eaux non-conventionnelles. Le transfert ne sera envisagé que sur la base d'une étude coût-bénéfice démontrant qu'il est la solution la plus rentable.

### **Philippe LUCAS, Agence de l'Eau Seine-Normandie**

La réduction et la suppression des substances dangereuses me paraissent un volet insuffisamment traité aujourd'hui. La France n'a pas à rougir de son action en la matière. Le sujet fera l'objet d'un rapportage sous forme d'inventaire des substances prioritaires. Faut-il en déduire qu'il ne fait pas l'objet d'évaluation et ne peut pas susciter de contentieux à court terme ?

### **Marta Cristina MOREN ABAT**

Il convient d'abord de respecter la directive établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau. La Commission a publié une liste de substances prioritaires dans le cadre de l'article 16. Une proposition de nouvelle directive sur les substances prioritaires est en cours de discussion auprès du Conseil ; l'évaluation portera sur la directive approuvée.

### **Anne ALOTTE, DREAL PACA**

Le bassin Rhône-Méditerranée a la chance de disposer d'un outil de suivi des programmes de mesures qui sert au pilotage comme au rapportage. Le principal problème identifié est la maîtrise d'ouvrage. Le taux de réalisation est de l'ordre de 70 % en matière de pollutions ponctuelles, mais il n'atteint que 30 % sur la restauration de la continuité écologique : il est difficile de mobiliser les maîtres d'ouvrage sur ces questions nouvelles pour eux.

### **Paul MICHELET**

Cette difficulté est réelle. Nous devons être imaginatifs et faire « feu de tout bois », car ce domaine est faiblement réglementé en France et l'intervention des collectivités territoriales n'est pas spontanée. On peut par exemple envisager de ne financer les opérations d'assainissement que si une restauration des cours d'eau y est associée.

### **Benoît BITEAU, Agence de l'Eau Adour-Garonne**

Est-il prévu de rapprocher la DCE et les stratégies en milieux marins ? Les rejets de la terre doivent en effet être acceptables pour les acteurs de la mer : des activités économiques dépendent du lien terre-mer.

### **Thierry DAVY**

Nous avons organisé en juin dernier un colloque sur les synergies et différences entre les deux directives, en évoquant les problèmes entre amont et aval et de redondance du rapportage. La Commission a bien conscience de ce problème. Les directeurs de l'eau et ceux des milieux marins seront prochainement réunis afin d'échanger sur les enjeux économiques et écologiques à l'intersection de la stratégie marine et de la DCE. Nous tenterons de mettre en place des groupes de travail afin de pouvoir élaborer une stratégie commune à terme.

## **La construction collective de notre action sur le terrain**

---

### **Quelle place de l'inspection environnementale dans la mise en œuvre de la DCE ?**

Jean-Pierre LESTOILLE  
*Directeur DDT de la Savoie*

Toute politique doit tenir compte du facteur temps, c'est en particulier le cas des plans stratégiques territoriaux.. A titre d'exemple, un délai minimal de cinq ans s'écoule entre la décision d'un conseil municipal de bâtir une station d'épuration et son inauguration

Le plan local démarre dès la mise en œuvre d'un plan d'action opérationnel territorialisé. Il est l'occasion d'examiner pour chaque masse d'eau les enjeux, les acteurs et les différents leviers d'intervention réglementaires, financiers ou d'autre nature.

La politique d'instruction, c'est-à-dire les autorisations pouvant être délivrées au titre de la loi sur l'eau, constitue un point délicat pour les agents assurant la police de l'eau. Elle implique de vérifier les études d'impact et les notes d'incidence eu égard à l'éventuelle dégradation des masses d'eau. Il est donc nécessaire d'établir une doctrine régionale ou locale pour intégrer l'ensemble des projets dans une masse d'eau.

Il convient également de définir des stratégies et des leviers de mise en compatibilité de l'existant, en particulier en matière de qualité physico-chimique des masses d'eau. La prise d'arrêtés de prescription est nécessaire dans certains cours d'eau dégradés pour orienter les collectivités dans le bon sens. En matière de gestion quantitative de la ressource, des études sur les volumes prélevables sont indispensables, ainsi qu'un accompagnement pour la constitution des organismes uniques de gestion des autorisations de prélèvement. De telles mesures sont indispensables pour atteindre le bon état des masses d'eau.

En matière de contrôle, il appartient à l'ONEMA, les DDT, la gendarmerie et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage de mettre en place des programmes de contrôle en classant les activités par priorité, en fonction des pressions exercées sur les masses d'eau et du personnel dont on dispose.

L'aménagement du territoire est un sujet souvent négligé, alors qu'il permet d'accompagner les élus dans la réalisation de projets. Ceux-ci oublient souvent de vérifier la compatibilité de leurs projets au SDAGE sous l'angle de la ressource en eau, de la non-détérioration de la qualité des masses d'eau, et de l'artificialisation des milieux. Ainsi, les démarches des collectivités lors de l'élaboration d'un SCOT devraient être mises en regard des zones humides existantes, afin de mettre en place une véritable politique de compensation à l'échelle d'un territoire. Le SCOT de la Métropole Savoie (Chambery) a ainsi donné lieu à un inventaire des zones humides et à leur classement en fonction de leur biodiversité et de leur fonctionnalité ; une politique d'opposition pour non-remblaiement de ces zones humides a alors pu être mise en œuvre.

Il faut enfin souligner l'importance des politiques partenariales – contrats de rivière, contrats de bassin, mesures agri-environnementales territorialisées – avec le monde agricole, dans la mise en place des périmètres du Grenelle de l'Environnement ou dans le cadre de la lutte contre les nitrates ou les pollutions phytosanitaires. De telles politiques permettent également d'accompagner les élus dans le cadre de l'élaboration d'un SAGE.

Pour conclure, l'intervention d'inspection environnementale est essentielle au niveau local. Les DDT doivent jouer un rôle majeur d'animation et d'intégration dans ces politiques de longue haleine.

## **Déclinaison territoriale, rôle respectif de chaque niveau : national, bassin, local**

Nicolas FORRAY  
*DREAL Centre, Bassin Loire-Bretagne*

Le bassin Loire-Bretagne représente 30 % de la France avec 36 départements et 10 régions. Il ne partage pas de frontière, mais se jette dans la mer sur trois secteurs marins.

La mise en œuvre du droit européen de l'eau se fait en trois étapes : la transcription, la déclinaison et la mise en œuvre à proprement parler. Le premier problème est celui des

concepts flous : le bon état est mal défini. Il n'existe pas non plus de définition précise d'un cours d'eau ou d'une masse d'eau souterraine, qui ne correspond à aucune réalité hydrogéologique. Ce flou génère nombre de malentendus et de surprises juridiques

Trois écueils principaux peuvent être identifiés au niveau national.

Il est anormal que les délais de transposition soient plus longs que ceux de mise en œuvre. Les délais fixés par le législateur européen doivent être respectés : ils prévoient deux ans pour la transposition et six ans pour la mise en œuvre. A cet égard, le délai de six mois accordé pour consulter le public est excessif : le réduire à quatre mois suffirait et permettrait de gagner du temps pour la véritable concertation.

Deuxièmement, il ne suffit pas généralement pas d'adapter la législation française au regard de la norme européenne. Même si la France a largement inspiré une directive, celle-ci doit inspirer en retour une ré-exploration complète de notre droit.

Troisièmement, la France se plaît à complexifier la législation européenne au motif qu'elle ne serait pas assez subtile. Cela s'est traduit pour la directive ERU par la fixation d'objectifs de réduction des flux de substances polluantes, qui ont obéré le travail des services avant d'être abandonnés. De même, la question de l'assainissement non collectif mobilise sans doute une énergie et un financement disproportionnés par rapport au bénéfice à en espérer.

En matière de déclinaison, la première tâche consiste à moduler les règles en fonction du territoire, exercice qui peut s'avérer délicat sur un bassin hétérogène comme celui de Loire-Bretagne : les zones sédimentaires ne se gèrent par exemple pas comme des zones de socle. L'équilibre entre ambition et réalisme est difficile à atteindre. Le Grenelle de l'Environnement fixait l'objectif de 66 % de bon état de masses d'eau. Le bassin Loire-Bretagne atteint 61 % ; il sera difficile d'aller au-delà. L'ambition est utile si elle motive, mais elle peut décourager. La communication également représente une difficulté : nous n'avons pas réussi à faire comprendre au public les enjeux d'hydromorphologie. Enfin, il s'avère difficile de répondre aux demandes très locales qui s'opposent à l'intérêt général.

En matière de mise en œuvre, trois enjeux principaux peuvent être identifiés. Premièrement, il est inutile et nuisible pour l'administration d'imposer une longue liste de priorités : mieux vaudrait laisser aux services de police définir trois priorités en fonction de leurs enjeux de terrain. De même, imposer une liste de 50 indicateurs est peu productif : seules comptent l'action et le dialogue. L'action départementale se déploie dans la participation à la planification locale, dans les décisions individuelles sur les nouveaux équipements ou la mise en compatibilité, et dans le contrôle. A cet égard, il faut rappeler que les frontières de l'eau ne sont pas celles de l'administration.

La région jouait jusqu'ici un rôle de pilotage et de relais. Elle possède désormais un rôle de décision dans les programmes d'action en zones vulnérables dans le cadre de la directive sur les nitrates. Ce nouvel acteur vient perturber le schéma classique : au national le réglementaire, au régional le pilotage, au départemental la mise en œuvre.

Plus généralement, la méconnaissance du droit et du contentieux européens constitue une faiblesse majeure dans l'application des directives et fait naître de nombreux malentendus. Les acteurs français, qu'ils soient politiques, économiques ou administratifs, consacrent souvent plus de temps à essayer d'aménager les règles qu'à se remettre en cause.

Enfin, la coordination des mesures de régulation quantitative représente une tâche extrêmement lourde et très consommatrice d'énergie. Cet effort paraît disproportionné. La gouvernance a réalisé des progrès considérables, mais le pouvoir réglementaire accuse du retard.

## Questions-réponses

### **Bruno ROUGIER**

Comment peut-on remédier à la pression locale qui s'exerce sur les décisions de police ? Faut-il donner plus de pouvoirs aux préfets de région déjà débordés ?

### **Jean-Pierre LESTOILLE**

Il faut davantage anticiper : il est très difficile pour un préfet d'intervenir quand le contentieux est proche. Il importe également de coordonner les démarches volontaires et les démarches réglementaires.

### **Nicolas FORRAY**

Le pouvoir du préfet est limité à son département ; il serait judicieux de nommer un préfet coordinateur doté de véritables pouvoirs de décision. Le progrès sur les décisions individuelles passe par l'information, la conviction et le dialogue quotidien : la communauté de l'eau connaît bien les enjeux, mais il n'en va pas de même des citoyens, ni des élus locaux.

### **Philippe LIROCHON, Comité de bassin Loire-Bretagne**

Comment obtenir une bonne définition du bon état des milieux, indispensable pour exercer une action de police de l'eau ?

### **Nicolas FORRAY**

La masse des données requises pour justifier une décision dans le domaine de l'eau est considérable. Nous manquons inversement de données et de modes d'interprétation, en particulier quand nous devons expliciter pourquoi des mesures d'orientation des pratiques doivent être prises. L'instabilité de la définition du bon état est également une difficulté. Nous manquons cruellement de données sur les réservoirs biologiques et les zones vulnérables, ce qui rend difficile la prise de décisions et favorise les contentieux. Il est très difficile pour les citoyens, et même les élus locaux, de comprendre les positions de Bruxelles, alors que l'ambition européenne est très positive pour tous.

### **Bruno ROUGIER**

L'ambition de la politique française pourra-t-elle être atteinte dans le cadre de la réduction des effectifs ?

### **Jean-Pierre LESTOILLE**

Il incombe aux politiques d'examiner si les moyens nécessaires sont engagés pour répondre aux directives européennes. Les services sont déjà mobilisés au maximum sur le sujet : je suis inquiet.

### **Laurent CYROT, DDT de la Dordogne**

Certaines notions sont effectivement difficiles à expliquer. Il faut toutefois éviter de se focaliser sur les aspects purement réglementaires dans les échanges avec les élus : mieux vaut se reposer sur le bon sens. Evoquer le bon fonctionnement naturel d'un cours d'eau est plus compréhensible que la notion de bon état.

En Dordogne, le préfet est coordinateur de sous-bassin ; il n'a virtuellement aucun pouvoir pour imposer des décisions à ses collègues. Le préfet coordinateur de bassin n'est guère mieux loti. Il faudrait renforcer le pouvoir de ce dernier et éventuellement donner éventuellement un pouvoir aux préfets coordinateurs de sous-bassins lorsqu'ils existent, comme c'est le cas dans le bassin Adour Garonne.

## Nicolas FORRAY

Les agences de l'eau, les services de police de l'eau et les services d'animation régionaux savent manier à la fois l'incitation et la répression. A cet égard, il faut éviter de présenter la réglementation européenne comme un épouvantail, et au contraire souligner que les ambitions européennes sont celles de tous. Avoir une fertilisation équilibrée est le bon sens de l'agronomie ; avoir des cours d'eau en bon état est une exigence morale universelle. Bien cultiver son jardin devrait être le propre de l'honnête homme.

# Table ronde: Un plan d'action collectif pour la bonne application de la DCE

---

## Bruno ROUGIER

L'amende que risquait de payer la France en 2007 pour non-conformité à la directive ERU était évaluée par le SGAE à 400 millions d'euros. Ce calcul avait fait beaucoup réagir.

## Alby SCHMITT

*Directeur adjoint de l'Eau et de la Biodiversité*

Tout le monde doit se mobiliser pour mettre en œuvre la DCE. Je ne suis pas sûr que l'objectif premier soit d'éviter les contentieux. Nous travaillons d'abord pour atteindre le bon état des masses d'eau, car c'est un objectif en soi, environnemental, sanitaire et économique. Nous souhaitons le maintien de la biodiversité et un cadre de vie satisfaisant, permettant la bonne santé des populations et le développement des activités économiques.

Par « tout le monde », j'entends à la fois du collectif et de la cohérence. C'est le collectif, car l'enjeu est majeur. Le coût de la directive ERU a été évoqué. La DCE coûtera elle-même 27 milliards d'euros pour le premier cycle, ce qui est phénoménal. Il est donc nécessaire que chacun se mobilise : l'Etat, les établissements publics et tous les acteurs de l'eau. De la cohérence également, car en France, les 100 départements, 26 régions et 12 bassins doivent travailler de concert pour réussir ce challenge.

Que devons nous faire ? Nous sommes face à quatre sujets : un faux sujet, un sujet en voie de traitement et deux vrais sujets.

Premier sujet, on a parlé longtemps de la DCE comme d'une directive d'objectif, avec comme seul objectif le bon état des eaux en 2015. Ne regardons pas l'objectif en permanence, ne nous interrogeons pas en permanence sur l'atteinte ou non du bon état. Travaillons. **On ne gagne pas un match en contemplant ou commentant le score mais en jouant et en jouant bien.**

Si nous mettons en œuvre les programmes, si nous conduisons les inspections environnementales comme présenté par le DDT de Savoie, même si au final, le score n'est pas au rendez vous, nous aurons avancé. Ce qui aura été fait ne sera plus faire et nous pourrons apporter la preuve à la Commission que nous avons travaillé et fait des choses.

Le second sujet est la mise en œuvre de la DCE au niveau national. Dans ce domaine, comme cela a été dit, nous ne sommes pas mauvais et notre système a fait ses preuves : législation, réglementation, gestion par bassin, police de l'eau... Il reste à peaufiner certains points au vu des retours de l'analyse des plans de gestion par Bruxelles mais l'essentiel est déjà là.

Enfin, les deux vrais sujets :

Le premier est de réussir l'objectif de non-dégradation des masses d'eau. C'est le travail de l'inspection environnementale. Il s'agit à la fois d'éviter de donner des

autorisations sans respecter les impératifs de la DCE et de contrôler que la réglementation est bien appliquée. Les enjeux sont immédiats en termes de contentieux : tous les EU-pilot portent aujourd'hui sur le non respect de l'objectif de non-dégradation. Ce n'est pas à Paris que cela se joue, mais dans les départements. Si 95 % du travail est bien fait dans les départements – et je veux en féliciter les DDT –, 5 % des décisions ne correspondent pas à ce que l'on aurait pu attendre, souvent simplement parce qu'elles ne respectent pas la loi et conduisent à ces questionnements de la Commission.

Le dernier sujet enfin : que devons nous faire d'ici 2015 ? C'est simple, c'est écrit : nous devons mettre en œuvre les programmes de mesure et les PAOT

Nous avons pris du retard. Nous sommes à mi-parcours en termes de calendrier, mais nous sommes bien loin de la mise en œuvre de la moitié des programmes et je ne parle pas des PAOT. Plus encore qu'hier, nous devons prioriser notre action :

Lorsque l'on a la possibilité de restaurer très aisément une masse d'eau, il faut le faire ! Travaillons d'abord sur les cibles les plus faciles, les masses d'eau les plus aisés à remettre en état ; c'est un peu scolaire, mais ça fait du chiffre ;

Par ailleurs, nous devons donner de la lisibilité à ce que nous faisons. Travaillons sur ce qui parle au citoyen : la protection des aires d'alimentation de captage, sur la restauration des cours d'eau, sur la gestion quantitative ;

Enfin, capitalisons sur les bonnes pratiques, partageons nos expériences. Les erreurs sont normales en phase d'apprentissage. Elles doivent être corrigées. Nous parviendrons alors peut-être à rattraper les retards pris sur les programmes de mesures.

### **Bruno ROUGIER**

Comment s'est traduit le renforcement des contrôles demandé à l'Onema ?

**Patrick LAVARDE**

*Directeur général de l'Onema*

Les rapports de la Cour des comptes de 2009 et 2010 sur la police de l'eau et celui du Conseil d'Etat de 2010 ont souligné que l'action de contrôle devait être renforcée et sa traçabilité assurée.

Le programme de mesures comprend deux grands volets. Le premier consiste à s'assurer que la réglementation est mise en œuvre ; le second est l'ensemble des mesures supplémentaires qui peuvent être appliquées. Les deux volets sont indissociables. L'exemple des « Poissons sous taille » a eu la vertu de sensibiliser à l'enjeu du contrôle sur la bonne application des réglementations. Les échanges entre l'Etat français et la Commission ont évité une seconde astreinte semestrielle de 57 millions d'euros, car les 24 points d'attention signalés par la Commission ont été pris en compte dans la démarche de contrôle.

### **Bruno ROUGIER**

Ces points d'attention sont-ils transposables à la police de l'eau ?

### **Patrick LAVARDE**

La stratégie et la coordination interservices sont les mots d'ordre. L'Inspection environnementale travaille par plans de contrôle ciblés et territorialisés sur les zones à risque de ne pas atteindre le bon état. La stratégie est élaborée collectivement, dans le cadre des missions interservices de l'eau et de la nature. Les plans sont approuvés par les préfets et ceux-ci en communiquent, en principe, les enjeux aux usagers ou à leurs représentants. Les contrôles mis en œuvre sont réalisés et répartis entre les différents services, pour l'essentiel les DDT et l'Onema. Le projet Opale Convergence permettra également aux différents services de partager les documents de police et d'obtenir une



meilleure traçabilité. La Commission demande en effet d'afficher les objectifs quantifiés de contrôle, en précisant où ils interviennent et sur quelles masses d'eau.

Les contrôles réalisés en 2011 par les services de l'Onema montrent que les travaux sur les cours d'eau sont le facteur principal de dégradation du bon état hydro-morphologique. Les pollutions diffuses ou ponctuelles constituent le second facteur. Les contrôles sont ainsi ciblés sur les enjeux prioritaires du risque de dégradation du bon état.

**Bruno ROUGIER**

Le nombre de contrôles est-il suffisant ?

**Patrick LAVARDE**

La Commission avait demandé d'augmenter le nombre de contrôles dans le cadre du contentieux des « Poissons sous taille ». Ce nombre ne diminue pas ; l'essentiel est plutôt d'assurer leur qualité. L'Onema a engagé une démarche de progrès où chaque contrôle suit un cahier des charges permettant d'en préparer le rapportage. La Commission aura ainsi communication des problèmes rencontrés comme des moyens d'améliorer la situation. Un guide juridique des opérations de contrôle est également en cours de déploiement dans les services.

Le taux de contrôles non-conformes, à hauteur de 40 %, montre que les contrôles sont bien ciblés. Ils ont induit une diminution importante des mauvaises pratiques, sans qu'il soit toujours nécessaire de recourir à la coercition : la pédagogie suffit souvent. Ces contrôles non-conformes se traduisent par des avertissements dans un quart des cas. Le reste donne lieu à des documents de police: seul un septième des contrôles donnent lieu à un procès-verbal. L'issue donnée à ces procès-verbaux par l'appareil judiciaire est encore mal connue : nous n'en avons connaissance que dans un quart des cas. Ce point reste une voie d'amélioration importante.

**Bruno ROUGIER**

Certains élus et agents économiques appréhendent l'arrivée de l'inspection environnementale. Comment l'expliquez-vous ?

**Patrick LAVARDE**

Beaucoup de personnes sont en infraction de bonne foi. Un travail intelligent avec les collectivités permet d'obtenir de bons résultats assez rapidement. Il est fondamental d'expliquer les bénéfices de la réglementation. Une démarche entamée récemment avec les parquets généraux en est un bon exemple. La première action de sensibilisation des parquets s'est récemment déroulée à Amiens ; elle a produit de très bons résultats grâce à nos explications sur la valeur économique de la dégradation.

Il est donc important de former les acteurs du contrôle, pour qu'ils sachent adapter leur action entre délinquants endurcis et acteurs économiques ou élus en déficit d'information.

**Bruno ROUGIER**

Le neuvième programme d'intervention arrive à son terme. Comment expliquer les retards pris en matière de mesures visant l'agriculture dans les zones d'alimentation de captage et de mesures de restauration des cours d'eau ?

**Noël MATHIEU**

*Directeur général de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne*

J'ai pris part il y a quelques mois à une MISE, sur l'invitation d'un préfet. A cette occasion, le préfet a demandé à l'un des représentants de l'Etat un état des lieux en



matière de périmètres de protection : 10 périmètres avaient été établis en 2011 et 100 restaient à établir.

Cette anecdote démontre que l'action de protection des captages doit être collective. Les agences de l'eau ne peuvent que l'accompagner mais non la porter réglementairement. Deux outils puissants permettent toutefois d'accélérer le plan et de répondre aux priorités définies par le Gouvernement : ce sont le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et le programme. Le SDAGE est élaboré par les comités de bassin et non par l'agence de l'eau. Le document de planification est nécessairement un compromis, intégrant à la fois les directives cadres transposées en droit français et les dispositions de politique propres au ministère de l'Ecologie. Après approbation par le préfet coordinateur de bassin, il s'impose à tous les services de l'Etat et aux collectivités dans les départements. Cet outil n'est pas encore suffisamment déployé suivant les départements.

### **Bruno ROUGIER**

Craignez-vous le contentieux par suite de la mauvaise application de DCE ? Dans quels secteurs le redoutez-vous ?

### **Noël MATHIEU**

Ce risque relève désormais du passé pour ce qui est de la directive ERU et des captages d'eau potable au titre de la directive de qualité pour l'eau de boisson. Les risques se rapportent à présent à la directive sur les nitrates et les algues vertes, en particulier en Bretagne. Cette région est exemplaire en matière de concertation, mais beaucoup de travail reste à faire. Cinq contrats algues vertes sur huit sont finalisés ou signés, mais il n'est pas certain que les résultats obtenus en 2013 seront meilleurs que ceux de 2011 : l'indicateur subit des fluctuations naturelles. En matière agricole, nous devons examiner la situation exploitation par exploitation. La démarche exige plus du temps, mais débouchera certainement sur des risques.

### **Bruno ROUGIER**

Comment le 10<sup>ème</sup> programme, en cours de préparation, pourra-t-il prévenir les risques de contentieux ?

### **Jean LAUNAY**

*Député du Lot, Président de la commission Programme, Finances et Evaluation du Comité de bassin Adour-Garonne*

Le 10<sup>e</sup> programme est proche d'aboutir ; il s'inscrit dans la continuité de l'action des agences et repose sur une large concertation avec les usagers. La transposition de la directive cadre a pris un certain temps qui n'a pu être consacré à l'action : l'échéance est désormais très proche. La France est l'un des rares pays à avoir fixé des objectifs dans la loi et à un niveau élevé dans la loi, alors même que seules 15 % des masses d'eau étaient contrôlées à l'époque de l'état des lieux, faute de moyens. Nous avons sans doute fixé des objectifs trop ambitieux.

### **Bruno ROUGIER**

Quel rôle le Comité national de l'eau peut-il jouer pour préparer le second cycle de la DCE ?

### **Jean LAUNAY**

Nous devons viser l'atteinte des résultats globaux fixés par la loi et les décrets d'application, ce qui exige une mobilisation de tous les acteurs locaux : régions, départements et collectivités territoriales qui gèrent de fait les problèmes de l'eau. Le

contexte économique dégradé, qui entraîne des moyens financiers contraints et une plus faible marge de manœuvre au niveau fiscal, pèsera sur l'action des collectivités.

#### **Bruno ROUGIER**

L'Etat peut être condamné pour manquement. Craignez-vous que l'Etat se retourne vers les bassins pour qu'ils assument une partie de l'amende ?

#### **Jean LAUNAY**

On peut le craindre. Nous devons concentrer les moyens sur l'atteinte des objectifs, or les milieux aquatiques manquent encore de maîtres d'ouvrage locaux. Le Conseil national de l'eau doit être le lieu d'échange des comités de bassin pour atteindre les objectifs et éviter les astreintes. Mieux vaut employer les moyens financiers à des actions concrètes au service des territoires et en concertation avec tous les acteurs que de payer des pénalités.

## **Questions-réponses**

#### **Yves GRANGER, DDT de l'Yonne**

Un enjeu important pour la qualité des masses d'eau est aussi la capacité d'innovation et d'évolution de l'agriculture intensive : on rencontre souvent une opposition frontale de la communauté agricole sur les territoires, qui évoque la nécessité de nourrir le monde et la balance commerciale de la France.

#### **Laurent SCHEYER, DDT de la Lozère**

La Lozère rencontre un problème de zones humides. La profession agricole objecte que 1000 m<sup>2</sup> de zones humides impactées pour un point d'abreuvement ou pour le fauchage d'une prairie ne peuvent pas avoir d'enjeux graves. Il serait utile de quantifier la nécessité de préserver les zones humides, en matière de qualité de l'eau et d'épuration.

#### **Patrick LAVARDE**

Dans le cadre de la préparation du *Blueprint*, la Commission européenne a demandé à l'Agence européenne de l'environnement de produire des documents de synthèse quantifiant les enjeux, afin de faciliter l'appropriation des programmes à l'échelle locale. L'Agence européenne a également publié un rapport traitant de la valorisation des écosystèmes et notamment des zones humides lors du Forum mondial de l'eau. Elle a montré que la valeur économique produite par un hectare de zone humide était équivalente au produit d'une forêt feuillue gérée de manière moyenne en service rendu sur la qualité de l'eau. La difficulté réside dans le fait que la zone humide, contrairement à la forêt feuillue, n'apporte qu'un bénéfice non-marchand.

#### **Bruno ROUGIER**

Cette réponse peut-elle satisfaire un agriculteur ?

#### **Patrick LAVARDE**

Donner une valeur à un service est déjà une étape importante. A cet égard, je recommande la lecture de l'ouvrage dirigé par Bernard Chevassus *sur les valeurs des services rendus par les écosystèmes*. La rémunération de ces services est ensuite une question politique.

#### **Jean LAUNAY**

L'exemple des zones humides montre la nécessité de bien partager les enjeux avec les acteurs locaux, de les faire participer à la prise de décision et de mobiliser des maîtres d'ouvrage locaux.

### **Noël MATHIEU**

85 % du territoire du bassin Loire-Bretagne est couvert par des SAGE. Ce dispositif permet aux acteurs locaux d'échanger, se rendre sur le terrain et expliquer cette notion aux habitants : nous n'avons pas les moyens de nous adresser à 12 millions d'habitants.

### **Philippe LIROCHON, Comité de Bassin Loire-Bretagne**

Il convient de lever deux freins importants si l'on souhaite faire évoluer l'agriculture. D'une part, il est impossible de faire évoluer durablement les pratiques agricoles avec une visibilité de cinq ans seulement. D'autre part, certaines collectivités conçoivent des dispositifs très astucieux, mais rendus impraticables par la réglementation européenne sur les aides d'Etat.

### **Claude MIQUEU, Comité de Bassin Adour-Garonne**

Nous conduirons deux consultations, l'une sur les principaux enjeux et l'autre puis préparatoire au SDAGE 2016-2021. Comment mieux valoriser les pratiques des différentes agences ? Les échanges de bonnes pratiques et les retours d'expérience sont encore insuffisants et demandent de meilleurs partages entre les Bassins.

### **Noël MATHIEU**

Le groupe de travail sur la communication est piloté par Paul Michelet. La communication par l'exemple est une priorité : il faut mettre en évidence les bonnes pratiques, notamment les Trophées de l'eau, pour tirer l'ensemble des acteurs vers le haut.

### **Patrick LAVARDE**

Une expérience est en cours sur l'hydromorphologie. Elle donne lieu à des fiches et un site Web. Nous avons organisé l'année dernière un partage d'expérience au Salon des maires, en faisant parler les élus. De telles pratiques doivent se multiplier, en particulier sur les innovations financières : rémunérer une forme de service écologique peut être moins coûteux que de faire de la remédiation.

## **Conclusion**

---

### **Alby SCHMITT**

*Directeur adjoint de l'Eau et de la Biodiversité – MEDDE*

Tout d'abord, je veux remercier tous les intervenants de cette journée : la Commission, les parlementaires et les différents représentants des bassins. Je remercie également l'Onema, l'OIEau et les 260 participants à ce séminaire. Cette rencontre fut un peu une réunion de « team building ». Je ne résumerai pas ce qui a été dit aujourd'hui. En tant que DEB, je serais satisfait si nous retenions cinq idées fortes de nos échanges.

- Premièrement, le contentieux est grave. Il coûte cher, en argent et en crédibilité. Si l'on est condamné pour le hamster d'Alsace, cela coûtera 120 millions d'euros, soit 500 000 euros par hamster. Quelle image donnera-t-on au public de notre action et de l'action de l'Union européenne ? Ce type de contentieux nous fait perdre toute liberté d'agir. L'enjeu dépasse donc le simple aspect financier. La trentaine d'EU-pilot reçus cette année concernent parfois des enjeux locaux. Trois quart des EU-pilot concernant la DCE sont engagés sur le bassin Loire Bretagne aujourd'hui.

- Deuxièmement, je crois que nous devons travailler à l'appropriation par la population de cet enjeu européen de la politique de l'eau. Vous devez relayer cette inquiétude auprès de tous les décideurs locaux : les préfets, les élus et les parquets notamment. Si le travail

est fait, les précontentieux seront traités mieux et plus vite. La pression a diminué sur la directive ERU, mais le sujet est toujours sur la table de la cour de justice. Même si la directive ne fait plus l'objet de contentieux demain, la Commission pourra y revenir par voie chirurgicale, station d'épuration par station d'épuration. Nous devons parvenir à motiver l'ensemble des décideurs pour trouver avec eux les bonnes solutions.

- Troisièmement, l'objectif de bon état écologique de la DCE est un résultat à atteindre, non à regarder ou commenter. Il ne doit pas nous égarer de l'essentiel, c'est à dire de travailler à mettre en œuvre les mesures qui nous permettront de l'atteindre. Il importe de travailler au quotidien pour améliorer la qualité de l'eau.

- Le premier objectif de la DCE est la non-détérioration des masses d'eau. Il existe au moins depuis 2004. L'Inspection environnementale devra être vigilante sur ce point. Pour y arriver, nous devons développer encore notre collectif. Notre démarche doit être partagée par tous, au Nord comme au sud, en département comme en région ou à Paris. Nous devons développer une posture et une expertise collective de l'Inspection sur ces sujets..

- Enfin, mettons en œuvre nos programmes de mesure et nos POAT. Tout est écrit dans les circulaires. Les priorités sont clairement identifiées. Elles concernent la DCE. 13,3 milliards d'euros sont inscrits dans le 10ème programme des agences de l'eau. Ce budget est supérieur à celui du 9ème Programme. En outre, la partie spécifiquement consacrée à la DCE a augmenté de 60 % par rapport au programme précédent. Obtenir ce résultat dans le contexte actuel montre la prise de conscience par l'Etat des enjeux de l'eau. Je salue les Comités de bassin dont les travaux ont permis ces résultats.

**Nous avons beaucoup travaillé ce matin sur le passif et sur les contentieux en cours. Nous avons travaillé cet après-midi sur ce qui doit être fait dans les 10 ans qui viennent. Je souhaite rappeler, à la veille du deuxième cycle de la DCE, que nous devons réellement tirer parti de l'expérience acquise durant le premier cycle. Nous avons maintenant le temps d'aborder le second cycle. Travaillons avec les instances de bassin et les acteurs locaux afin que la concertation soit productive et éclairée. Une importante mission de la DEB sera d'animer ce travail.**

## Liste des intervenants

---

Prénom	Nom	Organisation
Marc	CLEMENT	Cour administrative d'appel de Lyon (précédemment juriste à l'Unité Infractions de la DG Environnement de la CE)
Anne-Laure	COINCY (de)	Secrétaire Générale adjointe au SGAE (Secrétariat Général des Affaires Européennes – Premier Ministre)
Michel	DANTIN	Député européen, Président du Comité de bassin Rhône-Méditerranée
Thierry	DAVY	Représentant des Agences de l'Eau et de l'Onema à Bruxelles
Nicolas	FORRAY	DREAL Centre, Bassin Loire Bretagne
Jean-Christophe	GRACIA	Conseiller juridique au au SGAE (Secrétariat Général des Affaires Européennes – Premier Ministre)
Claire	GRISEZ	Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB), Sous-direction de la protection et de la gestion des ressources en eau et minérales - MEDDE
Dominique	GUIHAL	Conseiller à la Cour d'appel de Paris
Marc	HOELTZEL	DREAL Alsace
Fabienne	KELLER	Sénatrice du Bas-Rhin
François	LALANNE	Chef du bureau de l'action régionale et interministérielle de l'Etat - Ministère de l'Intérieur
Jean	LAUNAY	Député du Lot, Président de la commission Programme, Finances et Evaluation du Comité de bassin Adour-Garonne

Patrick	LAVARDE	Directeur général de l'Onema
Jean-Pierre	LESTOILLE	DDT de la Savoie
Noel	MATHIEU	Directeur général de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne
Lydia	MEYER	Coordinatrice - Affaires internationales et communautaires – Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB) - MEDDE
Jean-Marc	MICHEL	Directeur général de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN) – MEDDE
Paul	MICHELET	Directeur général de l'Agence l'eau Rhin-Meuse
Marta Cristina	MOREN ABAT	Coordinatrice de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) à la Commission européenne
Bruno	RAKEDJIAN	Chef de projet eaux résiduaires urbaines, Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB) - MEDDE
Alby	SCHMITT	Directeur adjoint de l'Eau et de la Biodiversité (DEB) - MEDDE

### ***Rédaction***

Bertrand CHACORNAC (Ubiquis)

### ***Relecture***

Alexis DELAUNAY (Onema)

Didier DELAGE (Office International de l'Eau)

### ***Comité de pilotage pour l'organisation de la rencontre nationale***

Alexis DELAUNAY, Pascale BOIZARD, Frédérique MARTINI, Céline PIQUIER (Onema) :

Alby SCHMITT, Lydia MEYER, Jean-Baptiste BUTLEN (MEDDE - Direction de l'eau et de la biodiversité)

Thierry DAVY (Bureau des Agences de l'Eau et de l'Onema à Bruxelles)

Laurent BOUVIER (Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse )

Stéphanie LARONDE, Didier DELAGE (OIEau - Office International de l'Eau)



**Onema**  
**Hall C – Le Nadar**  
**5 square Félix Nadar**  
**94300 Vincennes**  
**01 45 14 36 00**  
[www.onema.fr](http://www.onema.fr)



*Février 2013*