

Circulaire DCE 2006/17 du 5 octobre 2006 relative à l'élaboration, au contenu et à la portée des programmes de mesures

LE MINISTRE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

à

MESDAMES ET MESSIEURS LES PREFETS

OBJET : circulaire DCE 2006/17 relative à l'élaboration, au contenu et à la portée des programmes de mesures

REFERENCES DU ou (DES) DOCUMENT(S) SOURCE : directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 du Parlement et du Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau ; articles L. 212-1 à L. 212-2-1 du code de l'environnement ; décret 2005-475 du 16 mai 2005 ; arrêté du 17 mars 2006.

DOCUMENTS COMPLETES : circulaire 2005/10 du 4 avril 2005

PIECES JOINTES : annexe technique et fiches d'information

PLAN DE DIFFUSION			
POUR EXECUTION		POUR INFORMATION	
Destinataires	Ex.	Destinataires	Ex.
Préfets coordonnateurs de bassin (métropole et DOM)		Préfets de région	
Préfets de département		Ministère chargé de l'intérieur	
DIREN de Bassin (métropole et DOM)		Ministère chargé de l'industrie	
DIREN		Ministère chargé de l'équipement	
Directeurs des agences de l'eau		Ministère chargé de l'agriculture	
		Ministère chargé de la santé	
		Ministère de l'outre-mer	
		Ministère des affaires étrangères	
		D4E	
		DPPR	
		Direction de l'eau	
		- DE / SDDCP	
		- DE / SDMAGE	
		- DE / SDDEAGF	
		DGAFAI / SDAJ	
		IFEN	
		Conseil Supérieur de la Pêche Offices de	

En application de l'article L. 212-2-1 du code de l'environnement transposant les dispositions de la directive 2000/60/CE et de l'article 19 du décret 2005-475 du 16 mai 2005, le préfet coordonnateur de bassin doit adopter un programme de mesures, c'est à dire d'actions, contribuant à la réalisation des objectifs de qualité et de quantité et des dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) définis en application des orientations fondamentales de ce même schéma.

Arrêté par le préfet coordonnateur de bassin, le premier programme de mesures porte sur les années 2010 à 2015 incluses. Il sera arrêté en même temps que le SDAGE révisé sera approuvé.

Le programme de mesures n'a pas vocation à répertorier de façon exhaustive les actions dans le domaine de l'eau.

Le programme de mesures est élaboré conjointement par les services de la DIREN de bassin et de l'agence de l'eau, ou de l'office de l'eau dans les départements d'outre-mer, avec l'appui des services régionaux et départementaux de l'Etat, en étroite concertation avec le comité de bassin compte tenu de la nécessité d'une démarche itérative entre la définition des objectifs environnementaux du SDAGE et l'identification des mesures. Les présentations au comité de bassin des projets d'objectifs du SDAGE et des mesures correspondantes sont donc indissociables.

La présente circulaire, présentée à la mission interministérielle de l'eau lors de sa réunion du 18 septembre 2006, complète la circulaire 2005/10 du 4 avril 2005. Elle a pour objectif de préciser la portée juridique et le contenu du programme de mesures. La note technique annexée rappelle la méthode d'élaboration et la procédure de concertation. Elle est complétée par des fiches d'information, la fiche n°1 rappelant la démarche d'identification des mesures à partir des résultats de l'état des lieux.

1 - La portée du programme de mesures

L'adoption du programme de mesures par le préfet coordonnateur de bassin implique l'obligation pour l'Etat de mettre en œuvre les prescriptions nécessaires à la réalisation des actions répertoriées dans ce programme et d'en assurer le suivi. Le défaut de réalisation ou de suivi de ce programme de mesures pourraient être source de contentieux au titre de l'article 3.2 de la directive.

Le programme de mesures une fois arrêté, il appartiendra aux services de l'Etat d'instruire, là où cela est nécessaire et dans le respect du calendrier fixé, les actes individuels pris au titre des différentes polices spéciales applicables au domaine de l'eau pour réaliser les mesures identifiées. Ces actes font partie du processus administratif préalable à la réalisation des mesures. Ils n'ont donc pas à figurer

dans le programme de mesures. Par contre, les plans d'actions stratégiques des services de police de l'eau seront complétés afin d'y intégrer la préparation et la publication de ces actes.

En application du XI de l'article L. 212-1 du code de l'environnement, la compatibilité des décisions administratives dans le domaine de l'eau est appréciée au regard des seules dispositions du SDAGE, et non du programme de mesures.

En conséquence :

- La déclinaison de dispositions du SDAGE en mesures ne doit pas conduire à restreindre la portée et le contenu des dispositions de ce SDAGE au motif qu'elles sont précisées dans le programme de mesures ;
- Il importe que le SDAGE prévoie une disposition impliquant la mise en compatibilité des actes administratifs individuels selon l'échéancier prévu par le programme de mesures pour les opérations concernées.

Il conviendra également, là où cela est nécessaire, de s'assurer de l'inscription des mesures adoptées dans les autres politiques sectorielles de l'Etat. A ce titre, la construction du programme de mesures devra étroitement associer les services en charge de la mise en œuvre des mesures agro-environnementales en application du plan de développement rural.

Dans le cadre de leurs missions d'animation des politiques territoriales et d'assistance technique aux collectivités locales, les services de l'Etat auront également à apporter dès 2007 leur appui, avec le concours de l'agence de l'eau, pour l'émergence éventuelle des maîtrises d'ouvrage pour la réalisation des travaux, notamment pour ce qui concerne les opérations de restauration et d'entretien des milieux aquatiques.

Les maîtrises d'ouvrage des mesures et les plans de financement des opérations devront être définis, et les éventuels accords pluriannuels de financement conclus au plus tard avant la fin 2012, date limite fixée par la directive pour rendre les mesures opérationnelles (article 11.7).

2 – Le contenu du programme de mesures

Les actions pouvant d'ores et déjà être réalisées de 2007 à 2009 n'ont pas à être inscrites au premier programme de mesures. Par contre, elles seront à inscrire dès 2007 dans les plans d'action des services de police de l'eau et des agences de l'eau afin de ne pas attendre 2009 pour engager la réalisation des objectifs environnementaux de la directive cadre.

21 - Des mesures à mettre en œuvre sur les années 2010 à 2015 pour contribuer à la réalisation des objectifs de qualité et de quantité et des dispositions du SDAGE

L'identification des mesures nécessaires pour la réalisation des objectifs de qualité et de quantité définis par le SDAGE en application de la directive 2000/60/CE constitue une obligation. Les mesures à identifier sont celles nécessaires pour :

- réaliser les objectifs d'état des eaux de surface et des eaux souterraines fixés par le SDAGE en application de l'article 4 de la directive cadre ;

J'attire votre attention sur la nécessité de motiver les adaptations et dérogations aux prescriptions de la directive, à partir des seules dispositions prévues au second alinéa de l'article 7, aux articles 11, 15 et 16 du décret 2005-475 du 16 mai 2005. Ces motifs seront à mentionner dans le tableau récapitulatif des objectifs par masse d'eau établi en application de l'arrêté du 17 mars 2006 relatif au contenu des SDAGE.

Pour ce qui concerne la réalisation de l'objectif de non-détérioration, les mesures de base prises sont d'une part, l'article L. 212-1 du code de l'environnement (point IV) instituant le principe de compatibilité des décisions administratives dans le domaine de l'eau aux dispositions du SDAGE et, d'autre part, l'adoption des objectifs de qualité et de quantité des eaux en tant que « dispositions » du SDAGE. Sauf exception, Il n'apparaît donc pas nécessaire d'aller au-delà de ces mesures structurantes, le programme de surveillance combiné au suivi des pressions permettant par ailleurs d'en contrôler l'efficacité.

- inverser, là où cela est nécessaire, la tendance à la dégradation de l'état des masses d'eau souterraines ;
- réaliser les objectifs de réduction des substances prioritaires et dangereuses définis par le SDAGE en application de l'article 9 de l'arrêté du 17 mars 2006 ;
- améliorer la qualité dans les zones de protection des prélèvements d'eau de consommation définies en application de l'article 10 de l'arrêté du 17 mars 2006 ;
- réaliser les objectifs environnementaux en zones protégées, notamment dans les zones de protection des habitats et des espèces dans lesquelles la restauration de l'état des eaux constitue un facteur important de cette protection.

Pour les parties nationales des districts internationaux, il conviendra de faire figurer dans les programmes de mesures les mesures nécessaires en réponse aux questions importantes qui se posent au niveau du district international pour la réalisation des objectifs environnementaux de la directive.

Indépendamment du domaine couvert par la directive, il appartient au préfet coordonnateur de bassin d'identifier, en liaison avec le comité de bassin, les dispositions du SDAGE pour lesquelles des mesures sont à identifier afin d'en préciser les modalités et le calendrier de mise en oeuvre.

22 – Un document national de présentation des modalités de transposition des mesures mentionnées à l'article 11.3 de la directive

Conformément à l'article 11-1 de la directive 2000/60/CE, le programme de mesures comprend une présentation des mesures définies par l'article 11.3 de la même directive et applicables à l'ensemble du territoire national. Ce document de présentation, dont la direction de l'eau assure la maîtrise d'ouvrage, identifiera notamment les modalités de transposition, de mise en œuvre et de suivi des directives européennes du secteur de l'eau. Les principales sources de données disponibles sur l'application de ces textes seront mentionnées.

23 – Identifier les actions clefs contribuant à la réalisation des objectifs environnementaux

Seules les opérations clefs, indispensables pour la réalisation des objectifs environnementaux, sont à

mentionner dans le programme de mesures. Elles sont bien entendu à identifier également dans les plans d'action des services de police de l'eau et des agences de l'eau.

Sauf nécessité d'extension de zones sensibles pour réaliser les objectifs de qualité, les dernières opérations restant à engager en application de la directive « eaux résiduaires urbaines » le seront avant adoption du programme de mesures. De ce fait, ces travaux étant soit achevés, soit en cours à la date d'adoption du programme de mesures, n'ont pas à y figurer, le programme de mesures portant exclusivement sur les travaux à engager entre 2010 et 2015. Par contre, les délais de réalisation de ces chantiers et d'amélioration des milieux récepteur seront à considérer pour motiver, si nécessaire, un report de réalisation de l'objectif en application de l'article 15 du décret 2005-475.

Les opérations d'assainissement allant au-delà des prescriptions de la directive eaux résiduaires urbaines, et le cas échéant la révision des zones sensibles sont à mentionner dans le programme de mesures s'ils constituent des points de passage obligés pour la réalisation de l'objectif environnemental défini par le SDAGE.

Les mesures clefs nécessaires au cours des années 2010-2015 pour contribuer à la réalisation des objectifs de qualité et de quantité du SDAGE seront précisées compte tenu des données de l'état des lieux mais également des autres informations collectées depuis et comparées pour les eaux douces de surface aux indications de la circulaire 2005/12 du 28 juillet 2005 relative à la définition du « bon état » et à la constitution des référentiels. La définition de chaque action clef est donc liée à l'identification du paramètre prépondérant dans l'origine du risque de non atteinte du bon état.

Il est rappelé que l'objectif d'état des masses d'eau s'applique globalement au niveau de la masse d'eau. Le programme de mesures n'a donc pas à recenser l'action nécessaire pour éliminer un rejet de faible importance, n'ayant pas d'impact, soit de son seul fait, soit par son cumul avec d'autres, sur l'état global de la masse d'eau. Il en est de même des actions à engager sur les rejets non domestiques raccordés à un système collectif d'épuration. Des dispositions du SDAGE pourront par contre préciser les modes d'action dans les domaines concernés.

Un renforcement de la ressource en eau au plan local, nécessaire pour faire face au développement d'activités mais non indispensable à la réalisation des objectifs environnementaux prescrits par la directive n'est pas à inscrire obligatoirement dans les mesures nécessaires pour la réalisation des objectifs environnementaux. Il est par contre à mentionner dans les dispositions du SDAGE relatives aux activités économiques et à la gestion équilibrée de l'eau.

La restauration et un entretien doux et régulier des milieux aquatiques constituent dans un nombre important de cas un point de passage obligé pour la réalisation du bon état écologique et chimique des eaux. Le projet de programme de mesures à soumettre à la consultation du public pourra alors renvoyer à un contrat de rivière la définition précise des travaux, du calendrier, des maîtrises d'ouvrage et des modalités de financement. Les modalités de réalisation et de financement de ce contrat pourront alors être précisées avant l'adoption définitive du programme de mesures en 2009.

Je demande aux préfets coordonnateurs de bassin et aux préfets de département de veiller à l'efficacité et au réalisme des mesures proposées, ainsi qu'à leur adéquation au regard des objectifs de qualité et de quantité fixés par le projet de SDAGE.

Je demande à Monsieur le préfet coordonnateur de bassin de la Corse d'informer la collectivité territoriale de Corse de la présente circulaire.

Les premiers travaux réalisés par les bassins feront l'objet d'un examen au plan national avant la fin de l'année afin d'examiner les difficultés rencontrées et de faciliter l'homogénéité des présentations et de leur contenus.

Vous voudrez bien me faire part des difficultés éventuelles d'application de la présente circulaire.

Pour la ministre et par délégation

Le directeur de l'eau

Pascal BERTREAUD

ANNEXE TECHNIQUE

La méthode d'élaboration du programme de mesures

1 – Identifier les mesures nécessaires pour réaliser les objectifs dès 2015

En application de la circulaire 2005/10 du 4 avril 2005, les préfets de département ont transmis au préfet coordonnateur de bassin (secrétariat technique de bassin), les propositions d'actions identifiées au plan local par les missions inter-services de l'eau en liaison avec l'agence de l'eau, en distinguant les périodes 2007 à fin 2009, et 2010 à 2015.

La consultation du public sur les questions importantes qui se posent pour la gestion de l'eau dans le bassin a permis de préciser des priorités ou des modes d'actions. Ces avis seront à prendre en compte dans la définition des dispositions du SDAGE et des mesures. En application de l'article 12 (VI) de l'arrêté du 17 mars 2006 précisant les modalités d'application de l'annexe VII (point 9) de la directive, le SDAGE doit mentionner les principales suites données à la consultation du public sur les questions importantes.

Le secrétariat technique de bassin établira pour fin 2006 un avant-projet de programme de mesures permettant de réaliser l'objectif de bon état ou de bon potentiel en 2015.

Ce n'est qu'ensuite que la nécessité de reports de délais ou d'objectifs dérogatoires sera examinée à partir de cet avant-projet.

2 – Des objectifs environnementaux du SDAGE définis en tenant compte de la faisabilité et de l'efficience des mesures

La directive cadre permet des reports de délais au-delà de 2015 et, si nécessaire, des objectifs dérogatoires au vu de la faisabilité des mesures. Conformément au guide européen relatif à l'analyse économique, des objectifs dérogatoires ne peuvent être proposés que si, au préalable, il est montré que le bon état ne peut pas être réalisé même après les deux reports de 6 ans autorisés par la directive. La fiche n° 5 ci-après rappelle et précise les motifs de reports ou d'objectifs dérogatoires.

La directive impose une obligation de résultats sur le milieu et non seulement de moyens. Les délais de réaction des milieux à la réduction des rejets ou à la restauration des milieux, et donc d'obtention du résultat, seront impérativement à prendre en compte dans la définition de la date de réalisation de l'objectif.

En cas d'incertitude forte sur la définition de l'objectif environnemental, un report de délai pourra être retenu afin de pouvoir réaliser les études préalables nécessaires, en préconisant le cas échéant l'élaboration (ou la révision) d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux. En application du X de l'article L. 212-1, le SDAGE définira alors le périmètre et le délai d'élaboration (ou de révision) du SAGE.

Comme précisé au III de l'article 19 du décret 2005-475 du 16 mai 2005, les mesures à mettre en œuvre pour les masses d'eau identifiées comme risquant de ne pas atteindre le bon état doivent faire l'objet d'une analyse économique préalable afin de rechercher la combinaison la plus efficace au moindre coût.

Les fiches n°4, 5 et 6 ci-après présentent les méthodes d'identification des mesures et de construction du programme.

3 – la consultation des acteurs

Afin d'examiner les objectifs proposés et vérifier l'adhésion des financeurs et des maîtres d'ouvrage locaux aux mesures complémentaires prescrites, il appartiendra au secrétariat technique de bassin d'organiser la concertation avec les services et les acteurs locaux (conseils régionaux, conseils généraux, chambres consulaires et maîtres d'ouvrage concernés) en s'appuyant sur les commissions géographiques des comités de bassin.

Cette concertation a pour objectif de s'assurer de la faisabilité des mesures clefs identifiées pour la réalisation des objectifs environnementaux et non de recueillir les priorités des maîtres d'ouvrages. Elle doit conduire à plus de clarté et de concision, et non à une inflation du nombre de mesures qui ne pourrait être que porteuse de contentieux futurs.

Après concertation locale, ces adaptations et dérogations seront soumises pour décision au comité de bassin qui examinera aussi les opérations d'intérêt commun au bassin et proposera, si nécessaire, les adaptations des modulations d'aides et de redevances qu'il conviendrait de mettre en œuvre lors de la révision à mi-parcours du IXème programme de l'agence de l'eau.

4 – la consultation du public sur le projet de programme de mesures

En application de l'article 19 du décret 2005-475, appliquant des dispositions de la directive « plans

et programmes », le projet de programme de mesures sera soumis à la consultation du public avec le projet de SDAGE. Cette seconde consultation du public sera organisée à partir de l'automne 2007.

La fiche n° 2 présente le plan du document de présentation du programme de mesures.

Il conviendra de veiller à la lisibilité de la présentation des actions clefs nécessaires à la réalisation des objectifs de qualité et de quantité du SDAGE, en privilégiant les supports cartographiques, comme le propose la fiche n° 3 ci-après. Le rappel des objectifs de qualité et de quantité que sous-tendent les mesures proposées, et l'identification des adaptations et dérogations aux objectifs prescrits par la directive pour 2015 et leurs motifs, souligneraient le lien entre le SDAGE et le programme de mesures.

En application de l'article 14 de la directive 2000/60/CE, les études et rapports réalisés en vue de la définition des objectifs environnementaux devront pouvoir être mis à disposition du public à sa demande.

5 – le suivi du programme de mesures

La directive exige la transparence dans la mise en œuvre du programme de mesures. Tout déficit de réalisation des mesures et des objectifs environnementaux associés doit être identifié et analysé en application de l'article 21 du décret 2005-475. De nouvelles mesures doivent alors être prises en l'absence de justification de ces déficits par des conditions naturelles ou par des cas de force majeure.

En conséquence, le rapport d'activité des MISE transmis chaque année à la direction de l'eau sera complété par un suivi de la mise en œuvre du programme de mesures dans le département concerné. En application de l'article 4.6 de la directive, ce rapport d'activité mentionnera également les causes naturelles ou de force majeure ayant entraîné en cours d'année une détérioration temporaire de l'état des eaux ainsi que les dispositions prises pour y remédier et ne pas compromettre la réalisation des objectifs environnementaux de la directive. Ce rapport sera également transmis au préfet coordonnateur de bassin (DIREN de bassin) afin de présenter au comité de bassin une synthèse de la mise en œuvre du programme de mesures. La synthèse de la réalisation à mi-parcours du programme de mesures de chaque bassin sera transmise par la direction de l'eau à la Commission européenne en application de l'article 15.3 de la directive.

FICHES D'INFORMATION

Fiche 1 – présentation de la méthode de définition des programmes de mesures

Fiche 2 – plan du document de présentation du programme de mesures

Fiche 3 – présentation des mesures clefs pour la réalisation des objectifs environnementaux

Fiche 4 – identifier les mesures en réduisant la marge d'incertitude

Fiche 5 – motiver les reports de délais et les objectifs dérogatoires

Fiche 6 – identifier les mesures les plus efficaces (analyse coût efficacité)

Fiche 1 – présentation de la méthode de définition des programmes de mesures

[Ouvrir la fiche](#)

Fiche 2 – plan du document de présentation du programme de mesures

Le document de présentation du programme de mesures comprendra les éléments suivants :

- La présentation de l'objectif du document et de son positionnement par rapport au SDAGE
- La présentation de la prise en compte de ce document :
 - o dans la définition du plan d'action stratégique des services de l'Etat et de la gestion par objectifs de l'agence de l'eau ;
 - o dans le programme d'intervention de l'agence.
- La présentation de son organisation générale et de son contenu ;
- Une synthèse des principales mesures contribuant à la réalisation des objectifs du SDAGE et la mise en œuvre de ses dispositions. Cette synthèse, organisée par orientation fondamentale du SDAGE, constituera le résumé du programme de mesures mentionné au III de l'article 12 de l'arrêté du 17 mars 2006 ;
- Une présentation des dispositions adoptées au plan national pour l'application de l'article 11.3 de la directive et du point A de son annexe VI (document établi au plan national) ;
- Une présentation des mesures clefs (mesures de base et mesures complémentaires) à mettre en œuvre pour la réalisation des objectifs de qualité et de quantité du SDAGE. Ces mesures seront identifiées par sous-bassin ou ensemble de sous-bassins en s'appuyant sur des documents cartographiques localisant les actions locales d'ampleur significative, constituant les actions clefs pour la réalisation des objectifs du SDAGE (cf. fiche 3 ci-après). Ces mesures seront identifiées en précisant le secteur géographique d'application, le calendrier de mise en œuvre, les coûts, et si possible les maîtres d'ouvrage pressentis (ceux-ci devant être identifiés fin 2012 au plus tard). Les études et autres documents pertinents ayant conduit à l'identification de la mesure seront à mentionner, ces documents devant être accessibles au public (art. 14 de la directive).

La présentation de ces mesures ne devra pas excéder 50 pages environ.

La description de la mesure devra inclure un libellé et un numéro d'ordre défini sur la base de l'art. 11 et de l'annexe VI de la directive. La structure formelle de cette description fera l'objet d'une spécification ultérieure du SANDRE (secrétariat national pour l'administration des données) afin d'intégrer ces descriptions dans le portail du système d'information sur l'eau du bassin (circulaire du 23 décembre 2004).

Fiche 3 – présentation des mesures clefs pour la réalisation des objectifs environnementaux

[Ouvrir la fiche](#)

Fiche 4 - identifier les mesures en réduisant la marge d'incertitude

Si les coûts et les impacts des travaux d'épuration des eaux usées sont bien connus, ils le sont moins dans d'autres domaines, notamment pour certaines mesures de restauration de milieux aquatiques. Des partenaires locaux ne manqueront pas de souligner les incertitudes qui peuvent demeurer tant sur les coûts de certaines opérations que sur leurs impacts ou les délais de réponse des milieux. Si la directive cadre ouvre un droit à l'incertitude, voire à l'erreur, elle exige la transparence : il est nécessaire dans de tels cas d'indiquer le déficit d'information et d'identifier les mesures complémentaires prises pour y remédier.

- incertitude sur les coûts : compte tenu des difficultés pratiques de mise en œuvre, il est exclu de présenter des fourchettes de coûts. Les agences de l'eau retiendront un coût indicatif au vu des éléments disponibles. Elles mettront en commun leurs données sur les coûts et les études disponibles en ce domaine et il est demandé de construire ultérieurement dans chaque bassin un observatoire des coûts pour répertorier ces données et les préciser.

- incertitude sur les impacts et les délais de réponse du milieu : des fiches descriptives des évaluations de mesures, en particulier de restauration de milieux, sont disponibles sur le site Internet www.gesteau.eaufrance.fr (chapitre « opérations innovantes »). Il est demandé aux services de transmettre au secrétariat du site des réalisations ayant fait l'objet d'études d'évaluation d'impact dont ils ont eu connaissance.

Dans de tels cas, la définition des travaux nécessaires devra être pragmatique et progressive :

- L'obtention de résultats sur le milieu nécessitera souvent de combiner réduction des pollutions ponctuelles ou diffuses et entretien adapté ou restauration des milieux aquatiques ou humides. Un premier dimensionnement peut être réalisé sur la base de critères globaux de linéaires de cours

d'eau, de l'occupation du sol, ... permettant par exemple d'identifier les secteurs prioritaires d'implantation des mesures agro-environnementales, de restauration de ripisylves. Les interventions se cantonnant au lit et aux berges des cours d'eau n'étant pas suffisantes pour obtenir une amélioration de l'état des eaux, le champ d'action, y compris lors de ce premier dimensionnement, doit être réfléchi à l'échelle du petit bassin versant ou au moins du lit majeur.

- Ce premier dimensionnement permettra d'identifier les études et les sites ateliers à mettre en œuvre afin de préciser les effets attendus et ajuster le dimensionnement des mesures, même après l'adoption du programme de mesures. Ces actions seront à inscrire en priorité au début du IX^e programme de l'agence de l'eau.

Fiche 5 – motiver les reports de délais et les objectifs dérogatoires

1 – identifier l'échelle de l'étude

L'objectif environnemental étant à définir pour chaque masse d'eau, les reports de délais et les objectifs moins stricts seront à motiver à la même échelle. Ceci ne signifie pas pour autant que la masse d'eau sera dans tous les cas l'échelle pertinente pour examiner la nécessité d'un report de délai ou d'un objectif moins strict.

L'échelle pertinente est en effet fonction du problème posé. Ce sera :

- la masse d'eau lorsque la non atteinte du bon état est liée à un rejet polluant dans cette masse d'eau ou à des modifications hydrologiques liées à un ouvrage ;
- le groupe de masses d'eau constituant un bassin versant, lorsque le problème identifié concerne cet ensemble.

2 – motiver les reports de délais

Des reports de délai ou des objectifs dérogatoires ne peuvent être définis que sur la base de l'analyse des impacts techniques et économiques précisément identifiés.

Ceci implique une démarche itérative entre l'identification des mesures et la définition des objectifs.

Lorsqu'un report de délai est choisi, il est exclu de définir un objectif 2015 intermédiaire. Dans ce cas, l'objectif servant de référence aux services de police pour l'établissement des actes administratifs est le bon état.

Rappel des motifs de report de délais (cf. art. 15 du décret 2005-475)

- **raisons techniques** : délais de réalisation des travaux, y compris les délais connexes de procédures, d'enquêtes, ... Ce motif est applicable pour l'ensemble des opérations et actions nécessaires, quel que soit le secteur économique concerné (collectivité, industrie, agriculture).

- raisons tenant compte aux conditions naturelles : cette disposition renvoie aux délais de transfert des pollutions dans les nappes et les cours d'eau.

La directive cadre impose une obligation de résultats sur le milieu et non seulement de moyens. Il sera donc toujours tenu compte du délai de réaction des milieux à la modification des pressions à l'issue de la réalisation des mesures. Ce délai pourra justifier à lui seul un report de l'objectif après 2015, même si toutes les actions nécessaires sont réalisées dans le premier plan de gestion.

- raisons financières : il s'agit de comparer « les incidences du coût des travaux sur le prix de l'eau et sur les activités économiques, (...) à la valeur économique des bénéfices environnementaux et autres avantages escomptés » (décret 2005-475), afin de préciser si les coûts sont disproportionnés.

Au plan européen, il n'a pas été fixé de valeur permettant de définir si un coût est disproportionné ou non, compte tenu de la nécessaire subsidiarité des décisions en ce domaine. Ces décisions doivent être locales, car elles impliquent les acteurs socio-économiques devant supporter le coût des actions.

Par contre, il a été suggéré d'examiner un certain nombre de critères comme le prix de l'eau, le rythme des investissements,...

Compte tenu des avancées méthodologiques réalisées depuis les premiers travaux européens sur ce sujet, ces critères peuvent être précisés comme suit :

Secteur des ménages :

- Techniques habituellement mises en œuvre par des collectivités de même importance ;
- Coût des travaux spécifiquement nécessaires à la réalisation de l'objectif. Ce coût sera comparé au coût du programme d'investissement réalisé les années passées ou projeté par la collectivité pour poursuivre son équipement et son développement ;
- Prix de l'eau et prix moyens constatés ;
- Montant du revenu moyen des ménages par rapport aux moyennes constatées.

Secteur de l'industrie

- Meilleures technologies disponibles et habituellement mises en œuvre par la branche d'activité concernée ;
- Coût des dispositions allant au-delà de l'application des mesures de base.

Secteur de l'agriculture

- Meilleures pratiques environnementales habituellement mises en œuvre par les activités concernées ;
- Coût des dispositions allant au-delà de l'application des mesures de bases.

Si les travaux nécessaires correspondent à ce qui est habituellement réalisé dans le secteur concerné, et en l'absence d'identification d'un frein à l'investissement (prix de l'eau élevé, revenu des ménages significativement plus faible, activité en reconversion,...), le coût est défini comme acceptable.

Dans le cas contraire, il convient d'examiner si ce coût est disproportionné :

1° d'abord en identifiant, à dire d'expert, les améliorations d'usages en aval et les grandeurs les caractérisant (nombre de baigneurs, de pratiquants de loisirs nautiques, volumes d'eau potable traités, volume d'eau industrielle prélevée, ...)

Sur cette base, une première évaluation des bénéfices attendus est réalisée, tenant compte :

- des valeurs des bénéfices non marchands (données guides sur le site www.economie.eaufrance.fr)
- des valeurs actualisées de la diminution des dépenses compensatoires (moindre traitement de l'eau potable par exemple) ;
- des impacts escomptés sur les activités locales (même si le chiffre d'affaire de nouvelles activités ne résulte en fait que de transferts de clientèles).

2° puis, en l'absence d'accord des acteurs locaux concernés (maîtres d'ouvrages et usagers) sur ces valeurs, en réalisant des évaluations plus précises des usages concernés (enquêtes locales) et les bénéfices attendus.

Les cahiers des charges types des études d'évaluation des bénéfices sont disponibles sur le site www.economie.eaufrance.fr

Remarques :

1. En règle générale, il conviendra d'examiner en premier lieu si les raisons techniques et les délais d'impact ne justifient pas à eux seuls un report de délais après 2015. Ce n'est que lorsque les objectifs 2015 apparaîtront « techniquement » réalistes que sera examiné si les délais ne doivent pas être reportés en raison de coûts disproportionnés.

2. Pour des mesures d'aménagement des milieux (mesures de restauration de cours d'eau, mesures agro-environnementales en particulier), l'imprécision sur l'efficacité de certaines mesures conduira dans de nombreux cas à préconiser un déploiement progressif. Les délais d'études préalables, de déploiement territorial de l'action, et d'impact sur les milieux seront autant de motivations de report de délais sans devoir réaliser un examen détaillé des coûts et des avantages.

3. Les capacités d'aides sur fonds publics n'interviennent pas directement dans l'analyse de la faisabilité économique des opérations. Les considérer comme un élément restrictif pose en fait la question des priorités d'attribution. Les dispositifs d'aides constituent, avec les modulations des redevances, des instruments financiers facilitant la mise en œuvre les mesures complémentaires.

4. Reporter un objectif de 2015 à 2021 ne signifie pas pour autant ne rien faire d'ici 2015. Il convient d'engager l'action dès 2007, en mettant prioritairement en œuvre les mesures les plus efficaces.

3 – motiver des objectifs dérogatoires

Le recours à des objectifs dérogatoires doit répondre aux conditions suivantes (article 16 du décret 2005-475) :

1° Que Les besoins auxquels répond l'activité humaine affectant l'état des masses d'eau ne puissent être assurés par d'autres moyens ayant de meilleurs effets environnementaux ou susceptibles d'être mis en œuvre pour un coût non disproportionné ;

2° Que les dérogations aux objectifs soient strictement limitées à ce qui est rendu nécessaire par la nature des activités humaines ou de la pollution ;

3° Que ces dérogations ne produisent aucune autre détérioration de l'état des masses d'eau.

En conséquence, avant de faire appel à l'article 16, il aura été démontré que même au prix d'un report de 12 ans, l'opération reste d'un coût disproportionné ou, tout simplement, n'est pas réalisable techniquement.

Pour l'activité concernée, il conviendra alors d'examiner :

1° s'il existe d'autres moyens (autres modes de production, autres techniques de dépollution) pour satisfaire les besoins auxquels répond l'activité ;

2° si ces moyens présentent un meilleur bilan environnemental ;

3° et s'ils peuvent être mis en œuvre à un coût non disproportionné.

La méthodologie d'analyse est très comparable à celle retenue pour la désignation des masses d'eau fortement modifiées. De la même façon, une progressivité de déploiement des outils d'analyse est nécessaire (se reporter au guide de désignation des masses d'eau fortement modifiées).

Fiche 6 – identifier les mesures les plus efficaces (analyse coût efficacité)

L'analyse coût-efficacité permet de comparer les divers moyens d'action pouvant être utilisés pour atteindre un objectif préalablement fixé afin de définir le chemin le plus efficace au moindre coût. Cette analyse a pour objectif d'améliorer l'efficacité de l'action (meilleure efficacité au moindre coût).

L'analyse coût efficacité portera sur les seules mesures complémentaires prises en application de l'article 11.4 de la directive afin d'identifier le meilleur chemin possible, le moins onéreux, pour atteindre l'objectif. Les mesures de base prises en application de l'article 11.3 de la directive ne seront pas prises en compte dans cette analyse, leur calendrier de mise en œuvre étant déterminé par des textes européens ou par la loi.

Il n'existe pas toujours plusieurs pistes possibles : pour réduire la pollution par des eaux usées urbaines, que faire d'autre que d'épurer des rejets ?

Dans un grand nombre de cas, soit l'écart entre l'état prévisionnel 2015 et l'objectif de bon état écologique n'est pas très important, soit les mesures complémentaires sont évidentes et sans

alternative possible ou crédible. Il sera alors inutile d'imaginer à tout prix différents scénarios. Un seul scénario sera alors identifié.

L'analyse coût efficacité aura alors pour objectifs d'aider à la définition des priorités géographiques et du calendrier de mise en oeuvre.

Par contre, si les acteurs locaux font état de plusieurs scénarios possibles, les variantes devront être identifiées et soumises à l'analyse coût efficacité.