

N° 119

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 décembre 2003

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau,

Par M. Bruno SIDO,
Sénateur,

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Bernard Piras, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Gérard Cornu, Jean-Marc Pastor, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beaufile, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cléach, Yves Coquelle, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Détraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, René Monory, Jacques Moulinier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Henri de Richemont, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée législ. (12^{ème} législ.) : 611, 763 et T.A. 131
Sénat : 260 (2002-2003)

Eau.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui est soumis aujourd'hui à l'examen de votre Commission des Affaires économiques a pour objet la transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

En adoptant cette directive, les Etats membres ont voulu redonner une certaine cohérence et une ligne directrice ambitieuse aux politiques décidées au niveau communautaire dans le secteur de l'eau, pour lequel la multiplication des textes devenait un handicap avec pas moins d'une trentaine de directives ou décisions communautaires adoptées depuis 1975.

L'un des objectifs poursuivis est de simplifier ce paysage réglementaire et l'article 22 de la directive cadre abroge, progressivement, sept directives auxquelles elle se substitue. Par la suite, elle sera précisée par des directives particulières et deux « directives-filles » sont actuellement en préparation, concernant les eaux souterraines, d'une part, et les substances dangereuses, d'autre part.

Article 22-Abrogations et dispositions transitoires

1. Les directives et les décisions suivantes sont abrogées sept ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive (décembre 2007):

- la directive 75/440/CEE du Conseil du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres,
- la décision 77/795/CEE du Conseil du 12 décembre 1977 instituant une procédure commune d'échange d'informations relatives à la qualité des eaux douces superficielles dans la Communauté,
- la directive 79/869/CEE du Conseil du 9 octobre 1979 relative aux méthodes de mesure et à la fréquence des échantillonnages et de l'analyse des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres.

2. Les directives suivantes sont abrogées treize ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive (décembre 2013):

- la directive 78/659/CEE du Conseil du 18 juillet 1978 concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons,
- la directive 79/923/CEE du Conseil du 30 octobre 1979 relative à la qualité requise des eaux conchylicoles,
- la directive 80/68/CEE du Conseil du 17 décembre 1979 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses,

– la directive 76/464/CEE du Conseil, à l'exception de l'article 6 qui est abrogé à la date d'entrée en vigueur de la présente directive.

L'autre objectif de ce texte, qu'il faut considérer comme fondateur, est de créer un cadre géographique pertinent pour mener les actions de protection de l'eau en se fixant des obligations de résultat et non plus seulement de moyens.

A ce titre, cette directive s'appuie très largement, et il faut s'en féliciter, sur le modèle français de gestion de l'eau, introduit par la loi de 1964 avec les agences de l'eau. S'agissant des structures elles-mêmes, la transposition n'induit donc pas de bouleversements, mais des aménagements.

En revanche, s'agissant tant des objectifs que des paramètres de qualité des eaux ou des coûts liés à l'utilisation de l'eau à prendre en compte, la directive cadre introduit des principes résolument novateurs, qui vont modifier en profondeur le système français de gestion de l'eau.

S'agissant des éléments forts de reconnaissance du modèle français de gestion de l'eau, il faut citer la consécration du bassin hydrographique, comme unité de référence pour l'application de la politique de l'eau, un principe d'autonomie consacré à travers les agences et les comités de bassin ou encore l'autorité administrative déconcentrée avec le préfet coordonnateur de bassin. Enfin, le principe du plan de gestion du district hydrographique, prévu à l'article 13 de la directive, reprend l'essentiel des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, adoptés en 1996 pour chaque bassin hydrographique.

Quelques aménagements de structure sont néanmoins à prévoir qui concernent notamment :

– le rattachement des masses d'eaux souterraines et des eaux maritimes intérieures et territoriales aux bassins hydrographiques ;

– le renforcement du principe de coordination avec les autorités étrangères compétentes en ce qui concerne la gestion des bassins transfrontaliers ;

– une meilleure association du public aux prises de décision dans le domaine de l'eau.

Au-delà de ces aménagements ponctuels, la directive cadre introduit des éléments novateurs qui vont modifier en profondeur et de manière pérenne, la gestion de l'eau en France :

– progressivement, le texte prévoit la réduction, voire la suppression à terme, pour les plus toxiques d'entre elles, des rejets de substances dangereuses, dont la liste figure à l'annexe X de la directive cadre ;

– la directive cadre fixe désormais des objectifs de résultats ambitieux qui s’inscrivent dans un calendrier précis. Ainsi, après avoir établi un état des lieux, fin 2004, les Etats-membres doivent parvenir, d’ici à fin 2015, au bon état écologique des eaux superficielles et au bon état chimique des eaux ;

– le calendrier est également strict concernant les moyens à mettre en place notamment pour l’établissement du registre des zones protégées, fin 2004, du programme de surveillance, fin 2006, d’un premier programme de mesures, fin 2009 ou encore d’une politique de tarification incitative au plus tard fin 2010 ;

Déc. 2003

- Mise en place des dispositions législatives et réglementaires de transposition (art. 24)
- Désignation des autorités compétentes des districts hydrographiques (art. 3)

Juin 2004

- Communication à la Commission de la liste des autorités compétentes (art. 3)

Déc. 2004

- Achèvement de l’analyse des caractéristiques des districts hydrographiques (art. 5)
- Etablissement du registre des zones protégées (art. 6)

Déc. 2006

- Mise en place opérationnelle d’un programme de surveillance de l’état des eaux (art. 8)
- Publication du calendrier et du programme de travail du 1^{er} plan de gestion (art. 14)
- Mesures de normes de qualité environnementales pour les substances prioritaires (art. 16)

Déc. 2009

- Etablissement des programmes de mesures (art. 11)
- Publication du 1^{er} plan de gestion (art. 13)

Fin 2010

- Mise en place d’une politique de tarification incitative (art. 9)

Déc. 2012

- Mise en place opérationnelle de l’approche combinée (art. 10)
- Mise en place opérationnelle des programmes de mesures (art. 11)

Déc. 2013

- Mise à jour de l’analyse des caractéristiques du district (art. 5)

Déc. 2015

- Réalisation de l’objectif de bon état des eaux (art. 4.1)
- 1^{er} réexamen des programmes de mesures (art. 11)
- Publication du 2^{ème} plan de gestion (art. 13)

Déc. 2027

- Dernière échéance possible pour la réalisation des objectifs environnementaux (art.4)

– l’appréciation du « bon état des eaux » est élargie, au delà des seuls critères physico-chimiques, à des critères biologiques, à travers une approche intégrative prenant en compte le bon état du milieu aquatique, à partir des habitats et des espèces qui le composent ;

– la prise en compte du coût de l’utilisation de l’eau se traduit par l’obligation, à l’échelle d’un bassin hydrographique, de la récupération de l’intégralité des coûts liés à l’usage de l’eau et ce par grand secteur économique en distinguant, au minimum, le secteur industriel, agricole et les usagers ;

– enfin, pour assurer une meilleure cohérence de l’ensemble des politiques publiques, l’obligation de compatibilité avec les dispositions des SDAGE est renforcée, s’agissant des principaux documents d’urbanisme.

Néanmoins, il faut souligner que la directive prend assez largement en compte les critères économiques et sociaux ainsi que les réalités géographiques voire climatiques des bassins hydrographiques, comme autant de contraintes permettant de définir des objectifs moins stricts ou des processus dérogatoires pour parvenir aux résultats fixés :

– ainsi, en ce qui concerne la définition des objectifs à atteindre, la directive permet d’identifier des masses d’eau superficielles artificielles ou fortement modifiées pour lesquelles seul un bon « potentiel » écologique devra être atteint, afin de prendre en compte les activités humaines ;

– s’agissant des délais pour parvenir aux résultats fixés, s’il apparaît que, pour des raisons techniques ou financières, ou tenant aux caractéristiques physiques de la masse d’eau considérée, ces délais ne peuvent être respectés, le SDAGE peut les proroger dans certaines limites ;

– plus généralement, s’il apparaît que le bilan coût/avantage est disproportionné pour la réalisation d’un objectif, des objectifs dérogatoires pourront être fixés par le SDAGE.

Ayant examiné ce projet de loi de transposition avec le souci de ne pas alourdir le texte proposé par des dispositions qui devront être discutées lors des débats sur la future loi sur l’eau, votre Commission des Affaires économiques souhaite faire quelques recommandations, qui s’inspirent des réflexions et éléments recueillis lors des auditions organisées avec les principaux acteurs de l’eau.

– Les coûts initiaux de mise en œuvre de la directive apparaissent raisonnables et ils ont été évalués, par le ministère entre 7 et 9 millions d’euros. Mais au delà, il ne faut pas oublier que le dispositif a vocation, à être pérenne avec des mises à jour régulières et l’actualisation tant de l’état des lieux, que des objectifs fixés et des programmes de mesure ce qui aura

nécessairement des répercussions durables sur les besoins des agences en personnels et en moyens financiers.

– La directive cadre définit des principes et des objectifs de résultats à atteindre ambitieux dans un calendrier strict mais « la boîte à outils » reste encore à remplir. Il faut définir au niveau communautaire les paramètres à prendre en compte, les seuils autorisés, les critères à retenir pour procéder à l'état des lieux.

La France, qui sert de référence, doit se garder de toute tentation de perfectionnisme. En effet, une fois le cadre fixé, les masses d'eaux identifiées et les objectifs définis, toute dérogation devra être motivée et justifiée.

– Sur la définition des objectifs à atteindre selon les types de masses d'eau, il convient d'être réaliste et ne pas se fixer d'objectifs inatteignables. La prise en compte effective des coûts disproportionnés, tant sur le plan financier que social, doit permettre d'écarter ce type d'objectifs. Il faut, enfin, privilégier, autant que faire se peut, les réalités de terrain et s'appuyer sur les acteurs de l'eau, à travers les comités de bassin et les conférences géographiques des agences pour établir l'état des lieux et fixer les objectifs.

– La récupération de l'intégralité des coûts liés à l'usage de l'eau par grand secteur économique doit être mise en place très progressivement et en prenant systématiquement en compte les effets sociaux, économiques et environnementaux liés à ce principe pour l'amodier éventuellement.

*

*

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(Article L. 210-1 du code de l'environnement)

Récupération des coûts des services liés à l'usage de l'eau

L'article premier du projet de loi complète l'article L. 210-1 du code de l'environnement établissant le principe général de la protection, la mise en valeur et le développement de l'eau et des milieux aquatiques.

Il transpose ainsi l'article 9 de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau qui dispose, au point 1, que *« les États membres tiennent compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, eu égard à l'analyse économique effectuée conformément à l'annexe III et conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur. »*

Il est indiqué que les différents secteurs économiques doivent contribuer de manière appropriée à la récupération de ces coûts, étant précisé qu'il faut au moins distinguer le secteur industriel, celui des ménages et le secteur agricole.

Il s'agit donc de faire application du principe pollueur-payeur en ce qui concerne la gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

Les coûts à récupérer concernent tous les services liés à l'utilisation de l'eau et incluent également les taxes environnementales. Cette obligation ainsi que la prise en compte des impacts environnementaux peut inciter à la maîtrise de la demande en eau.

Mais l'article 9 de la directive admet également que la mise en œuvre de ce principe puisse être amodiée afin de tenir compte des effets sociaux, environnementaux et économiques de la récupération des coûts, ainsi que des conditions géographiques et climatiques des régions concernées.

L'Assemblée nationale a modifié la rédaction de cet article afin que les conséquences sociales, environnementales et économiques et les conditions géographiques et climatiques de la zone concernée puissent être

systématiquement prises en compte, alors que la rédaction initiale du projet de loi ne le prévoyait qu'à titre dérogatoire.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 2

(Article L. 212-1 du code de l'environnement)

**Champ d'application et contenu des schémas directeurs
d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)**

L'article 2 du projet de loi propose une rédaction complète et étoffée de l'article L. 212-1 du code de l'environnement définissant le principe et le contenu des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), qui fixent actuellement les orientations d'une gestion équilibrée de la ressource en eau par bassin hydrographique, en prenant en compte les principaux programmes des collectivités publiques et en définissant de manière générale des objectifs de quantité et de qualité des eaux et les aménagements nécessaires pour y parvenir. Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 212-1 indique que les décisions administratives prises hors du domaine de l'eau doivent prendre en compte les dispositions du SDAGE.

L'article 2 du projet de loi propose douze paragraphes pour la nouvelle rédaction de l'article L. 212-1, afin de transposer les dispositions des articles 4, 5, 6 et 13 de la directive cadre relatifs aux objectifs généraux de gestion de la ressource en eau, à l'élaboration des plans de gestion et à la définition des zones protégées.

• Le **paragraphe I** de la nouvelle rédaction de l'article L. 212-1 proposé par l'article 2 du projet de loi précisait :

– les modalités de délimitation des circonscriptions des bassins ou groupements de bassins hydrographiques par l'autorité administrative ;

– l'obligation de rattachement des masses d'eaux souterraines et des eaux maritimes intérieures et territoriales à ces bassins hydrographiques ;

– dans le cas de bassins ou groupements de bassins transfrontaliers, le principe de coordination avec les autorités étrangères compétentes.

L'Assemblée nationale, sans remettre en cause la philosophie de ce dispositif, en a simplifié la rédaction pour retenir le terme couramment utilisé, dans le code de l'environnement, de « bassin ou groupement de bassins ». En outre, elle a considéré que l'obligation de coopérer avec les autorités étrangères compétentes en cas de délimitation d'un bassin transfrontalier relevait du domaine réglementaire et a donc supprimé cette mention.

● Le **paragraphe II** de l'article L. 212-1 tel que proposé par l'article 2 du projet de loi précise les compétences du comité de bassin compétent dans chaque bassin ou groupement de bassins. Ainsi, chaque comité devra procéder :

– à l'analyse, et à leur réexamen périodique, des caractéristiques du bassin ou du groupement de bassins et des incidences des activités sur l'état des eaux, ainsi qu'à une analyse économique des utilisations de l'eau, ceci afin d'établir l'état des lieux ;

<p>Cette disposition transpose, dans des termes quasiment identiques, l'article 5 de la directive qui précise que cet état des lieux doit être établi au plus tard fin décembre 2004.</p>

– à l'établissement et à la mise à jour régulière d'un ou plusieurs registres de zones spécifiques dans lesquelles la protection des eaux de surface et des eaux souterraines ou encore la conservation des habitats et des espèces directement dépendants de l'eau font l'objet de mesures législatives ou réglementaires particulières ;

Une partie de ces zones est déjà mentionnée par l'article L. 211-3 du code de l'environnement qui définit des zones de sauvegarde, pour lesquelles des prescriptions nationales ou particulières peuvent être adoptées pour limiter les usages de l'eau, protéger les ressources d'eau potable et les gisements d'eau minérale.

– au recensement des zones de captage d'eau potable actuelles ou futures.

Ces deux dernières dispositions transposent les mesures d'identification et de recensement imposées par les articles 6 et 7 de la directive cadre.

Le ou les registres instaurés par le paragraphe II de l'article L. 212-1 doivent répertorier toutes les zones protégées couvertes par l'annexe IV de la directive à savoir :

– les zones désignées pour le captage d'eau destinée à la consommation humaine en application de l'article 7 ;

En application de cet article, doivent être recensées toutes les masses d'eaux utilisées pour les captages d'eau potable « *fournissant en moyenne plus de 10 m³ par jour ou desservant plus de cinquante personnes* ».

– les zones désignées pour la protection des espèces aquatiques importantes du point de vue économique ;

– les masses d'eau désignées en tant qu'eaux de plaisance, y compris les zones désignées en tant qu'eaux de baignade dans le cadre de la directive 76/160/CEE ;

– les zones sensibles du point de vue des nutriments, notamment les zones désignées comme vulnérables dans le cadre de la directive 91/676/CEE sur les nitrates, et les zones désignées comme sensibles dans le cadre de la directive 91/271/CEE ;

– les zones désignées comme zone de protection des habitats et des espèces et où le maintien ou l'amélioration de l'état des eaux constitue un facteur important de cette protection, notamment les sites Natura 2000 pertinents désignés dans le cadre de la directive 92/43/CEE (Habitats) et de la directive 79/409/CEE (Oiseaux).

L'Assemblée nationale n'a adopté que des modifications rédactionnelles mineures.

Votre commission vous propose d'adopter ce paragraphe sous réserve d'un amendement rédactionnel précisant que le registre répertorie les zones spécifiquement visées par une réglementation communautaire et qu'il inclut les zones de captage d'eau potable en application du point 2 de l'article 6 de la directive.

● Le **paragraphe III** reprend la rédaction actuelle du premier alinéa de l'article L. 212-1 du code de l'environnement qui prévoit l'élaboration d'un ou plusieurs schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux par bassin ou groupement de bassins fixant « *les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau telle que prévue à l'article L. 211-1* ».

Dans sa rédaction initiale, le paragraphe III ajoutait « *la définition d'objectifs environnementaux de qualité et de quantité des eaux et les dispositions particulières nécessaires au respect de ces objectifs* ».

Dans un souci légitime de clarification, l'Assemblée nationale n'a pas retenu la qualification « *d'environnementaux* » pour les objectifs de qualité et de quantité des eaux, faisant valoir que ces derniers pouvaient être également d'ordre sanitaire ou économique. En outre, elle a supprimé la mention « *des dispositions nécessaires au respect de ces objectifs* », qui sont déjà mentionnées au paragraphe IX de l'article L. 212-1, préférant ainsi consacrer le paragraphe III à la seule définition des objectifs du SDAGE, les moyens d'y parvenir étant précisés au paragraphe IX.

● Le **paragraphe IV** détaille les objectifs de qualité et de quantité des eaux qui doivent être établis par les SDAGE.

Dans sa terminologie, il fait directement référence à des termes et à des distinctions employés par la directive cadre et définis à l'article 2 et qu'il convient de rappeler ici.

D'une part, le texte communautaire recense plusieurs types de masses d'eau, qui sont les masses d'eaux souterraines et les masses d'eaux de surface ainsi, qu'à l'intérieur de celles-ci, les masses d'eaux artificielles ou fortement modifiées par l'activité humaine.

D'autre part, selon la directive, la qualité de l'eau peut être appréciée selon son état chimique, son état écologique, et encore, s'agissant des eaux souterraines, à travers son équilibre entre prélèvement et capacité de renouvellement.

– L'état écologique rend compte de la qualité de la structure et du fonctionnement des écosystèmes aquatiques associés aux eaux de surface. Les paramètres retenus et énumérés à l'annexe V de la directive sont des paramètres biologiques, hydromorphologiques, chimiques et physiochimiques relatifs à la température de l'eau, au bilan d'oxygène ou encore à l'état d'acidification qui vont varier selon qu'il s'agit de rivières, de lacs ou d'eaux côtières.

– L'état chimique rend compte des concentrations de polluants dans une masse d'eau qui ne doivent pas dépasser des normes de qualité environnementales. La liste indicative des principaux polluants est fixée par l'annexe VIII de la directive et les valeurs limites ainsi que les objectifs de qualité environnementale sont ceux, selon l'annexe IX, établis dans le cadre des directives adoptées sur la base de la directive sur les substances dangereuses (76/464/CEE).

Selon les caractéristiques des masses d'eau considérées, l'objectif à atteindre sera un bon état écologique ou seulement un bon potentiel écologique pour les masses d'eau artificielles ou fortement modifiées afin de tenir compte de leur altération, résultant des activités économiques qui s'y pratiquent.

En tout état de cause et, quelle que soit la catégorie dont elles relèvent, les masses d'eau doivent parvenir à un bon état chimique.

OBJECTIFS DE QUALITÉ ET DE QUANTITÉ DES EAUX

	Eaux de surface		Eaux souterraines
	Eaux artificielles ou fortement modifiées	Autres eaux de surface	
Bon état écologique		X	
Bon potentiel écologique	X		
Bon état chimique	X	X	X
Equilibre Prélèvement/Renouvellement			X

Les paragraphes 1°, 1°bis et 2 tels que rédigés par l'Assemblée nationale reprennent les éléments du tableau ci-dessous pour définir les objectifs à atteindre pour chaque catégorie de masse d'eau.

Votre commission vous propose de retenir cette présentation sous réserve d'une modification rédactionnelle évitant une répétition et permettant de préciser que l'équilibre entre le prélèvement d'eau et la capacité de renouvellement doit être atteint au niveau de chaque masse d'eau souterraine.

L'Assemblée nationale a également inscrit, parmi les objectifs du SDAGE, l'obligation de prévenir la détérioration de la qualité des eaux, disposition insérée dans le paragraphe IX de l'article L. 212-1 du code de l'environnement qui traite des moyens définis par le SDAGE et non des objectifs.

L'avant-dernier alinéa (3°) du paragraphe IV ajoute à ces objectifs, les exigences particulières fixées pour les zones spécifiques répertoriées dans les registres prévus par le II de l'article L. 212-1 du code de l'environnement, notamment celles permettant de réduire le traitement nécessaire à la production d'eau potable. L'Assemblée nationale a simplifié la rédaction de cet article, afin d'éviter une redondance entre les zones de sauvegarde définies en application du II de l'article L. 211-3 et les zones spécifiques définies au II de l'article L.212-1, les premières ayant clairement vocation à figurer dans le registre des zones spécifiques.

Votre commission vous propose d'adopter cette disposition sous réserve d'une simplification rédactionnelle.

Enfin, le dernier alinéa du paragraphe IV précise que, dans les bassins ou groupements de bassins transfrontaliers, les objectifs du SDAGE sont définis en coordination avec les autorités étrangères compétentes.

Cette précision confirme et donne ainsi force légale à des pratiques largement établies pour la gestion en commun de fleuves transfrontaliers comme le Rhin, ou encore la Meuse et l'Escaut.

Ainsi, sur le Rhin depuis 1950, tous les pays frontaliers de ce fleuve se sont rassemblés au sein de la Commission internationale pour la protection du Rhin (CIPR) afin de mener à bien une reconquête de la qualité des eaux et une avancée dans la restauration globale du fleuve et de ses milieux annexes. Chaque Etat est responsable de l'action sur son propre territoire, mais la Commission internationale émet des recommandations afin de coordonner l'action de tous les Etats membres. De telles commissions internationales existent également sur la Meuse et l'Escaut. Elles ont vu tout récemment leur champ d'action élargi et renforcé dans le sens d'une meilleure conformité avec les dispositions de la directive cadre, notamment à travers la révision des accords initiaux dont l'approbation a fait l'objet de la loi n°2002-1004 du 19 juillet 2002 pour le Rhin et qui sont en cours de ratification pour la Meuse et l'Escaut.

La directive cadre renforce en effet cette nécessaire coordination sur les districts internationaux et demande par exemple :

– de veiller à ce qu'un bassin hydrographique s'étendant sur le territoire de plus d'un Etat membre soit intégré à un district hydrographique international (article 3 - point 3) ;

– de veiller à ce que les exigences de la présente directive pour assurer la réalisation des objectifs environnementaux établis en vertu de l'article 4, en particulier tous les programmes de mesures, soient coordonnées pour l'ensemble du district hydrographique, y compris pour les districts internationaux (article 3 - point 4) ;

– d'assurer la coordination des plans de gestion au sein d'un district hydrographique international (article 13 - point 2).

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi comportait trois mentions relatives à cette obligation de coopération internationale :

– à l'article 2, (Art. L. 212-1-I) relatif à la délimitation des districts ;

– à l'article 2, (Art. L. 212-1-IV) relatif à la fixation des objectifs du plan de gestion ;

– à l'article 4, (Art. L. 212-2-1) relatif à l'élaboration du programme pluriannuel de mesures.

Lors de l'examen du texte à l'Assemblée Nationale, la commission des affaires économiques avait estimé que cette mesure de coordination pour les districts internationaux relevait plutôt du domaine réglementaire et avait proposé des amendements pour supprimer les trois mentions susvisées et les remplacer par une mention précisant que le décret d'application de l'article L. 212-1 du code de l'environnement déterminerait, notamment, les modalités de la concertation entre l'autorité administrative et les autorités étrangères compétentes dans le cas de bassins ou de groupements de bassins s'étendant au-delà de la frontière.

Le Gouvernement a néanmoins fait prévaloir sa volonté de voir mentionner cette obligation de coopération internationale au niveau législatif, et cette mention a été maintenue à cet endroit du texte seulement.

En définitive, il semblerait plus souhaitable d'insérer, à la fin de l'article L. 212-1 du code de l'environnement un paragraphe additionnel précisant que la coopération internationale, dans le cas de bassins transfrontaliers, porte tant sur la fixation des objectifs à atteindre que sur la définition des aménagements et dispositions nécessaires pour atteindre ces objectifs.

En conséquence, votre commission vous propose de supprimer le dernier alinéa du paragraphe IV de l'article L. 212-1 du code de l'environnement pour le rétablir, en le complétant, à la fin de ce même article.

- Le **paragraphe V** de l'article L. 212-1 du code de l'environnement transpose l'échéance arrêtée par le point 1 de l'article 4 de la directive pour atteindre les objectifs environnementaux fixés pour les différentes masses d'eau, au plus tard quinze ans après sa date d'entrée en vigueur, à savoir le 22 décembre 2015.

Cependant, il est précisé que, si pour des raisons techniques, financières ou tenant aux conditions naturelles de la zone considérée, les objectifs fixés par le SDAGE ne peuvent être atteints à cette échéance, le schéma peut allonger les délais, sans que les reports accordés excèdent la période correspondant à deux mises à jour dudit schéma, soit douze ans. Cette possibilité reprend les dispositions du point 4 de l'article 4 de la directive.

L'Assemblée nationale, pour respecter les obligations fixées par la directive, a précisé que le SDAGE devait motiver le report des échéances fixées initialement.

- Le **paragraphe VI** assure la transposition du point 5 de l'article 4 de la directive en autorisant la fixation, dans sa rédaction initiale, d'objectifs moins stricts si la réalisation d'un bon objectif environnemental est impossible, notamment pour les eaux artificielles ou profondément modifiées ou d'un coût disproportionné au regard des bénéfices attendus. Il peut donc être fait application de la théorie du bilan coût-avantage pour définir des objectifs pouvant être raisonnablement atteints à un coût admissible.

L'Assemblée nationale a substitué à la notion « d'objectifs moins stricts » qu'elle a jugé trop laxiste et déresponsabilisante, le terme

« d'objectifs dérogatoires », pour tenir compte des réalités de terrain et des contraintes économiques parfois fortes sur certains bassins hydrographiques.

- Le **paragraphe VII** transpose le point 7 de l'article 4 de la directive en indiquant que des modifications dans l'exercice des eaux ou l'exercice de nouvelles activités humaines peuvent justifier, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, des dérogations au respect des objectifs environnementaux fixés pour les eaux de surface et les eaux souterraines.

L'Assemblée nationale, outre deux modifications rédactionnelle et de coordination, a précisé que les dérogations pouvaient également s'appliquer à l'objectif de prévention de la détérioration des eaux, comme indiqué dans le point 7 de l'article 4 de la directive.

- Le **paragraphe VIII** indique que le SDAGE doit préciser, et actualiser lors de chaque révision, les conditions dans lesquelles sont récupérés, par secteur économique, les coûts liés à l'usage de l'eau en distinguant au moins le secteur industriel, agricole et les usagers. Il transpose ainsi une obligation résultant du point 2 de l'article 9 de la directive et déjà repris à l'article L.210-1 du code de l'environnement.

- Le **paragraphe IX**, modifié par coordination par l'Assemblée nationale, dispose que le SDAGE doit arrêter les aménagements et dispositions nécessaires pour atteindre les objectifs qu'il a fixés. Cette rédaction est plus précise et contraignante que celle de l'actuel article L. 212-1 du code de l'environnement qui indique que le SDAGE fixe « *les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau* ».

- Le **paragraphe X** de l'article L. 212-1 du code de l'environnement prévoit que le SDAGE détermine les eaux maritimes intérieures ou territoriales, ainsi que les sous-bassins ou groupements de sous-bassins pour lesquels un schéma spécifique d'aménagement et de gestion (SAGE) défini à l'article L. 212-3 du code de l'environnement est nécessaire. Le SDAGE fixe également le délai dans lequel ce schéma doit être élaboré et révisé. A défaut, il est précisé que l'autorité administrative fixe le périmètre de ce schéma et ses délais de réalisation, selon les modalités prévues à l'article L. 212-3 du même code, à savoir après consultation ou sur proposition des collectivités territoriales et après consultation du comité de bassin.

● Le **paragraphe XI** prévoit que les programmes et décisions administratives intervenant dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le contenu des SDAGE, disposition qui figurait dans la première phrase du dernier alinéa de l'article L. 212-1 dans sa rédaction actuelle. En revanche, la simple obligation de prise en compte fixée pour les autres dispositions administratives n'est pas reprise, car l'article 7 du projet de loi, en modifiant le code de l'urbanisme, pose également une obligation de compatibilité à leur endroit, ce qui est beaucoup plus contraignant.

Votre commission vous propose d'insérer un paragraphe additionnel pour reprendre de façon plus synthétique l'obligation de coordination avec les autorités étrangères, dans le cas de bassins transfrontaliers, tant en ce qui concerne la définition des objectifs du SDAGE que des aménagements et dispositions nécessaires pour y parvenir.

● Le **paragraphe XII** de l'article L. 212-1 dispose qu'un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application de cet article.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 3

(Article L. 212-2 du code de l'environnement)

Élaboration et mise à jour des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)

L'article 3 du projet de loi procède à une réécriture globale de l'article L. 212-2 du code de l'environnement, relatif aux conditions d'élaboration des SDAGE, en enrichissant le dispositif actuel de dispositions prévues par la directive, notamment à l'article 13 relatif aux plans de gestion de district hydrographique.

La nouvelle rédaction de l'article L. 212-2 prévoit cinq paragraphes.

● Le **paragraphe I** indique que le comité de bassin compétent dans chaque bassin ou groupement de bassins élabore et met à jour le SDAGE, en ne prévoyant plus que cette démarche puisse se faire à l'initiative du préfet coordonnateur de bassin.

On peut rappeler, qu'en application de l'article L. 213-2 du code de l'environnement, il existe un comité de bassin par bassin hydrographique ou groupements de bassins, composé de représentants des régions et des collectivités locales situées dans le bassin, de représentants des usagers et de personnes compétentes et de représentants désignés par l'Etat, notamment parmi les milieux socioprofessionnels.

● Le **paragraphe II** fait obligation au comité de bassin de consulter et de recueillir les observations du public sur le projet de SDAGE, reprenant ainsi les dispositions de l'article 14 de la directive, et plus généralement celles de la convention d'Aarhus¹ sur la participation du public.

Le deuxième alinéa du paragraphe II reprend des dispositions actuellement en vigueur s'agissant de la consultation des conseils régionaux et des conseils généraux sur le projet de SDAGE, mais en ajoutant les chambres consulaires. Il précise -comme actuellement- que les avis sont réputés favorables, s'ils n'interviennent pas dans un délai de quatre mois.

Votre commission vous propose d'ajouter, à la liste des consultations sur le projet de SDAGE, les établissements publics territoriaux de bassin, reconnus par la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003, et qui ont vocation à faciliter la prévention des inondations et la gestion équilibrée de la ressource en eau.

Etant donné que, dans sa rédaction initiale, le paragraphe II de l'article L. 212-2 précisait que le comité de bassin pouvait modifier son projet de SDAGE afin de tenir compte des observations du public, l'Assemblée nationale a précisé que le comité de bassin pouvait également modifier son projet pour tenir compte des avis formulés par les conseils régionaux, les conseils généraux ou les chambres consulaires.

● Le **paragraphe III** reprend, en partie, le droit actuel en indiquant que le SDAGE est approuvé par l'autorité administrative et tenu à disposition du public.

¹ *Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice, signée le 25 juin 1998 et entrée en vigueur le 30 octobre 2001.*

Votre commission vous propose de rétablir une mention actuellement inscrite à l'article L.212-2 du code de l'environnement, précisant que le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux est adopté par le comité de bassin puis approuvé par l'autorité administrative.

● Le **paragraphe IV** transpose le point 7 de l'article 13 de la directive en précisant que le SDAGE doit être mis à jour tous les six ans.

● Enfin, le **paragraphe V** renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour définir les règles de substitution de l'autorité administrative en cas de défaillance du comité de bassin, lorsque les délais imposés par la directive pour l'élaboration ou la mise à jour du SDAGE ne semblent pas pouvoir être respectés. L'Assemblée nationale a précisé que le décret doit également définir la procédure que doit suivre alors l'autorité administrative.

<p>Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 4

(Articles L. 212-2-1 et L. 212-2-2 (nouveaux) du code de l'environnement)

Programmes de mise en œuvre du SDAGE et de surveillance de l'état des eaux

L'article 4 du projet de loi introduit deux nouveaux articles dans la section I du chapitre II, consacrée aux SDAGE, afin de transposer l'article 8 de la directive relatif à la surveillance de l'état des eaux et l'article 11 de la directive relatif au programme de mesures.

Article L. 212-2-1 (nouveau) du code de l'environnement

Programme de mesures

L'article L. 212-2-1 (nouveau) du code de l'environnement confie à l'autorité administrative la charge d'établir et de mettre à jour un programme pluriannuel de mesures contribuant à la réalisation des objectifs et des dispositions du SDAGE.

L'Assemblée nationale a supprimé la mention prévoyant, le cas échéant, la coordination avec les autorités étrangères compétentes au motif que cette disposition était d'ordre réglementaire.

Enfin, il est prévu qu'un décret fixe les conditions d'application du présent article.

Votre commission vous propose d'adopter une rédaction établissant une distinction plus claire entre les objectifs et les dispositions du SDAGE, et ne reprenant pas la mention du décret d'application qui n'apparaît pas indispensable. Elle vous propose également de préciser que ce programme de mesures qui sera établi par le préfet coordonnateur de bassin, puisque l'Etat est garant du respect de la directive, est soumis à l'avis du comité de bassin, afin de s'assurer de sa cohérence avec le contenu du SDAGE.

Article L. 212-2-2 (nouveau) du code de l'environnement

Programme de surveillance de l'état des eaux

Cet article confie à l'autorité administrative le soin d'établir un programme de surveillance de l'état des eaux, qui soit régulièrement mis à jour et ce pour tous les types de masses d'eau, comme l'impose l'article 8 de la directive. L'Assemblée nationale a adopté cet article en supprimant une référence inutile à un décret simple.

Votre commission, par coordination avec ce qu'elle vous a proposé à l'article L. 212-1 du code de l'environnement relatif au SDAGE dans le cas de bassins hydrographiques transfrontaliers, vous propose d'inscrire la même obligation de coordination pour la définition des programmes de mesure et de surveillance de l'état des eaux.

<p>Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 5
(Article L. 212-6 du code de l'environnement)

**Règles d'élaboration du schéma d'aménagement et de gestion des eaux
(SAGE)**

Dans sa rédaction initiale, l'article 5 du projet de loi complétait, de façon succincte, l'article L. 212-3 du code de l'environnement qui fixe le principe du schéma d'aménagement et de gestion des eaux et la procédure de définition de son périmètre. L'article L.212-4 fixe la composition de la commission locale de l'eau créée par le préfet et chargée de l'élaboration et du suivi du SAGE et l'article L. 212-5 définit le contenu du schéma.

Etat d'avancement des SAGE au 26 novembre 2003

Mis en oeuvre	SAGE élaborés et approuvés	15
Elaboration	Périmètre délimité et CLE constituée	65
Instruction	Périmètre délimité par arrêté	13
Emergence	Initiative locale, dossier préliminaire	23

L'article 5 du projet de loi indiquait qu'en cas de défaillance de la commission locale de l'eau pour élaborer le SAGE dans les délais fixés par le SDAGE, l'autorité administrative élabore ce projet de schéma, en le soumettant pour avis à la commission locale de l'eau, et aux différentes collectivités et organismes mentionnés à l'article L.212-6 du code de l'environnement.

Outre une rectification rédactionnelle, l'Assemblée nationale a considéré, avec raison, que cette disposition instaurant une procédure dérogatoire pour l'élaboration du SAGE devait plutôt compléter l'article L. 212-6 du code de l'environnement qui établit la procédure de droit commun. Elle a, en outre, précisé, par parallélisme, que les chambres consulaires devaient également être consultées sur le projet de SAGE, comme elle l'avait proposé pour le projet de SDAGE.

Votre commission vous propose d'adopter cet article en précisant, par analogie avec ce qu'elle vous a proposé sur la procédure d'élaboration du SDAGE, que les établissements publics territoriaux de bassin soient également consultés sur les projets de schéma d'aménagement et de gestion des eaux les concernant.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 6

Calendrier de mise en œuvre

L'article 6 précise les délais de mise en œuvre des principales dispositions de la directive s'agissant des documents de gestion à produire.

Le premier alinéa précise que la finalisation de l'état des lieux et de l'analyse économique des utilisations de l'eau, ainsi que l'établissement du ou des registres de zones spécifiques doivent être achevés, pour la première fois, au plus tard le 22 décembre 2004, le point 1 de l'article 5 de la directive fixant un délai de quatre ans après la date d'entrée en vigueur de celle-ci.

L'Assemblée nationale a précisé que cette obligation concernait chaque comité de bassin.

Les deuxième et troisième alinéas de l'article 6 du projet de loi concernent les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux qui doivent être élaborés ou -pour ceux existant à la date d'entrée en vigueur de la présente loi- révisés et mis à jour, au plus tard le 22 décembre 2009, en application du point 6 de l'article 13 de la directive qui indique que « *les plans de gestion de district hydrographique sont publiés au plus tard neuf ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive.*

<p>Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.</p>
--

Article 7

Compatibilité des documents d'urbanisme avec les SDAGE et les SAGE

L'article 7 modifie trois articles du titre II du livre 1^{er} du code de l'urbanisme, pour renforcer la nécessaire cohérence entre les SDAGE, les SAGE et les documents d'aménagement et d'urbanisation.

Actuellement, on peut rappeler, en application de l'article L. 212-1 du code de l'environnement, que seuls les programmes et décisions

administratives pris dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions d'un SDAGE, les autres décisions administratives devant seulement les prendre en compte.

● **Le 1° de l'article 7** complète la rédaction du 7^{ème} alinéa de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme pour préciser que les schémas de cohérence territoriale (SCOT) doivent être compatibles ou rendus compatibles avec « *les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau* » définies par les SDAGE et avec les objectifs de protection arrêtés par les SAGE.

Votre commission vous propose de compléter cette rédaction, afin de préciser que le SCOT doit être compatible, non seulement avec les orientations fondamentales du SDAGE, mais également avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux que la directive impose de définir.

● **Le 2° de l'article 7** corrige l'article L.123-1 du code de l'urbanisme pour fixer les mêmes obligations de compatibilité d'un plan local d'urbanisme (PLU) avec les orientations du SDAGE et les objectifs de protection du SAGE.

Votre commission vous propose d'ajouter la même précision concernant l'étendue de l'obligation de compatibilité du PLU avec le SDAGE.

● **Le 3° de l'article 7** propose une nouvelle rédaction du dernier alinéa de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, relatif aux règles de révision des plans locaux d'urbanisme. Actuellement, la mise en compatibilité d'un PLU ne peut se faire qu'à travers la mise en œuvre d'une procédure de révision, qui doit être achevée dans un délai de trois ans.

La nouvelle rédaction proposée simplifie la procédure en ne faisant plus référence à l'obligation de réviser le PLU. Les ajustements nécessaires du PLU pourront donc être décidés par la procédure de modification, qui est plus simple et surtout plus rapide.

● **Le 4° de l'article 7**, en complétant le dernier alinéa de l'article L. 124-2 du code de l'urbanisme, apporte les mêmes corrections s'agissant des cartes communales qui devront désormais être compatibles ou

rendues compatibles avec les orientations fondamentales d'un SDAGE et les objectifs de protection d'un SAGE.

Votre commission vous propose, comme pour les SCOT et les PLU, de prendre en compte les objectifs de qualité et de quantité d'eau définis par le SDAGE, pour l'application du principe de compatibilité aux cartes communales.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 8

Application à Mayotte

L'article 8 du projet de loi vise à rendre applicables à Mayotte les articles 1 à 6 du projet de loi. Une telle mention est nécessaire pour que les modifications, apportées par le projet de loi à des articles du code de l'environnement applicables à Mayotte, puissent l'être également.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*

*

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, la Commission des Affaires économiques vous demande d'adopter ce projet de loi ainsi modifié.

PERSONNES AUDITIONNÉES

1/ Mercredi 12 novembre 2003

M. Jacques Dedieu, conseiller au cabinet de Mme Bachelot-Narquin ;

M. Pascal Berteaud, directeur de l'eau ;

2/ Jeudi 20 novembre 2003

M. Jean-Louis Bésème, directeur de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne ;

M. Daniel Boulnois, directeur de l'Agence de l'Eau Rhin-Meuse ;

M. Jean-Paul Chirouze, directeur de l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse ;

M. Vincent Frey, directeur de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne ;

M. Pierre-Alain Roche, directeur de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie ;

M. Alain Strebelle, directeur de l'Agence de l'Eau Artois-Picardie ;

3/ Mardi 25 novembre 2003

M. Bernard Guirkinger, président du Syndicat professionnel des entreprises de service d'eau et d'assainissement (SPDE) ;

M. Patrick Barthélémy, vice-président du SPDE ;

M. Christian Mathieu, délégué général du SPDE ;

4/ Mardi 9 décembre 2003

M. Philippe Richert, sénateur, président du Conseil général du Bas-Rhin, ADF.