

Gestion de l'eau en France

Le Vendredi 16 décembre 2016

La politique de l'eau en France est fondée sur quatre grandes lois et encadrée par la directive-cadre européenne sur l'eau publiée en 2000. Ce texte définit la notion de « bon état des eaux », vers lequel doivent tendre tous les États membres, dont la France. Le territoire français est découpé en 12 bassins. La gestion de ces bassins s'appuie sur la gouvernance d'un comité de bassin et une solidarité financière organisée par une agence de l'eau en métropole et par un office de l'eau en outre-mer (hors Mayotte).

La directive-cadre sur l'eau et le droit français

La directive-cadre sur l'eau s'inscrit dans un contexte législatif français déjà riche, dont elle est en partie inspirée. Les grands principes de cette politique ont été posés dès les années 1960. La directive cadre sur l'eau renforce cette politique en fixant des objectifs environnementaux portant notamment sur l'atteinte du bon état.

La loi de 1964 : elle pose le principe d'une gestion de l'eau par **grands bassins versants**, les bassins hydrographiques rattachés aux principaux fleuves français. Avec cette loi, des établissements publics sont créés, **les agences de l'eau**, avec une mission de collecte de redevances sur les usages de l'eau et de financement des projets favorisant la préservation et la reconquête du bon état de la ressource. Les agences mettent ainsi en œuvre les principes « pollueur-payeur » et « utilisateur-payeur » dans une logique qui peut être résumée par la formule « l'eau paie l'eau ».

La loi de 1992 : elle organise la planification dans le domaine de l'eau. Elle prévoit qu'un **schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)** est élaboré pour chacun des bassins hydrographiques. L'élaboration de ces schémas est l'œuvre des comités de bassin, véritables parlements locaux de l'eau qui réunissent des représentants des collectivités, de l'État, des usagers (industriels, agriculteurs, consommateurs) et des associations. Les orientations fixées par ces schémas sont opposables à toutes les décisions administratives dans le domaine de l'eau. De plus, des schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) peuvent être élaborés localement, au niveau des sous-bassins. Cette loi instaure également une obligation de déclaration ou de demande d'autorisation pour les projets susceptibles d'avoir un impact sur la ressource en eau. Ces dossiers sont instruits, sous l'autorité des préfets, par les services de police de l'eau, avec pour objectif de s'assurer de leur compatibilité avec les objectifs de gestion équilibrée de la ressource en eau. L'administration peut s'opposer aux projets ou édicter les prescriptions nécessaires pour garantir cette compatibilité.

La loi de 2004 a transposé la directive-cadre sur l'eau prise par l'Europe en 2000 et orientant toute la politique de l'eau vers des objectifs de résultat, parmi lesquels l'atteinte du bon état des eaux à l'horizon 2015. Elle fixe dans un plan de gestion, les SDAGE, des objectifs ambitieux pour la préservation et la restauration de l'eau et des milieux aquatiques, mis en œuvre par un programme de mesures.


La directive-cadre donne la priorité à la protection de l'environnement et à une utilisation durable de l'eau, en demandant de veiller à la non-dégradation de la qualité des eaux. L'objectif est d'atteindre d'ici 2015 un bon état général **tant pour les eaux souterraines que pour les eaux superficielles, y compris les eaux estuariennes et côtières**. Si cette échéance ne peut être atteinte dans les délais, il est possible de demander une dérogation pour repousser l'échéance à 2021 voire 2027.


En application de la directive-cadre, une première liste de 33 substances a été adoptée en 2011. Elle comprend des métaux,

des pesticides, des hydrocarbures (décision n° 2455/2001/CE du 20 novembre 2001 ([http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:331:0001:0005:FR:PDF)

[uri=OJ:L:2001:331:0001:0005:FR:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:331:0001:0005:FR:PDF)), complétée par une directive (D 2008/105/ce) qui fixe des normes de qualité environnementale, applicables à 8 autres produits.

La loi de 2006 refonde les principes de tarification de l'eau, notamment afin de garantir une plus grande transparence au consommateur. Elle introduit le principe du « droit à l'eau » et prévoit de tenir compte du changement climatique dans l'ensemble des décisions relatives à la gestion de l'eau. Elle rénove également les outils au service de la police de l'eau pour mieux répondre aux altérations de la ressource en eau générées non pas par une activité particulière, mais l'existence sur un même secteur d'une multitude d'activités dont les impacts se cumulent. Elle apporte des outils complémentaires répondant aux nouveaux enjeux et renforce la portée des SAGE. Elle crée l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques.

 [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](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32000L0060) (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32000L0060>)

 [Le service public d'information sur l'eau](http://www.eaufrance.fr/) (<http://www.eaufrance.fr/>)

Les objectifs de la directive-cadre sur l'eau

La DCE poursuit plusieurs objectifs :

- la non-dégradation des ressources et des milieux ;
- le bon état des masses d'eau, sauf dérogation motivée ;
- la réduction des pollutions liées aux substances ;
- le respect de normes dans les zones protégées.

La directive demande de décrire les modalités de tarification de l'eau et de l'application du principe de récupération des coûts des services d'eau, y compris des coûts environnementaux, compte tenu de l'application du principe pollueur-payeur. Les contributions des divers secteurs économiques sont à identifier, en distinguant au moins les ménages, l'industrie et l'agriculture. La directive fait de la tarification de l'eau une mesure à mettre en œuvre pour la réalisation de ses objectifs environnementaux.

La directive demande d'assurer une participation active des acteurs de l'eau et du public à l'élaboration du plan de gestion, en prévoyant en particulier des consultations du public sur le programme de travail, sur l'identification des questions principales qui se posent pour la gestion de l'eau dans le district et, enfin, sur le projet de plan de gestion.

Avec la publication des données techniques et économiques sur les usages de l'eau, la directive demande que soit renforcée la transparence de la politique de l'eau.


12 bassins hydrographiques

En France, les ressources en eau sont gérées par bassin hydrographique, délimités par les lignes de partage des eaux superficielles. Les 12 bassins sont :


- les sept bassins métropolitains : Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée, Corse, Seine-Normandie,
- et les 5 bassins d'outre-mer : Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte.

Définition du bassin versant : surface d'alimentation d'un cours d'eau ou d'un plan d'eau. Le bassin versant se définit comme l'aire de collecte des eaux, considérée à partir d'un exutoire : elle

est limitée par le contour à l'intérieur duquel toutes les eaux s'écoulent en surface et en souterrain vers cet exutoire. Ses limites sont les lignes de partage des eaux.

 [Arrêté du 16 mai 2005 portant délimitation des bassins ou groupements de bassins en vue de l'élaboration et de la mise à jour des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000258952)

(<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000258952>)

 [Bassins en vue de l'élaboration et la mise à jour des schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux - Juin 2004 \(pdf - 1.53 Mo\)](http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Bassins%20en%20vue%20de%20l%27%C3%A9laboration%20et%20la%20mise%20à%20jour%20des%20sch%C3%A9mas%20directeurs%20d%27am%C3%A9nagement%20et%20de%20gestion%20des%20eaux%20-%20Juin%202004.pdf)

([http://www.ecologique-](http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Bassins%20en%20vue%20de%20l%27%C3%A9laboration%20et%20la%20mise%20à%20jour%20des%20sch%C3%A9mas%20directeurs%20d%27am%C3%A9nagement%20et%20de%20gestion%20des%20eaux%20-%20Juin%202004.pdf)

[solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Bassins%20en%20vue%20de%20l%27%C3%A9laboration%20et%20la%20mise%20à%20jour%20des%20sch%C3%A9mas%20directeurs%20d%27am%C3%A9nagement%20et%20de%20gestion%20des%20eaux%20-%20Juin%202004.pdf](http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Bassins%20en%20vue%20de%20l%27%C3%A9laboration%20et%20la%20mise%20à%20jour%20des%20sch%C3%A9mas%20directeurs%20d%27am%C3%A9nagement%20et%20de%20gestion%20des%20eaux%20-%20Juin%202004.pdf))

Un cycle de travail de la directive-cadre sur l'eau en quatre étapes

La mise en œuvre de la DCE s'effectue selon un cycle de six ans. Avec tout d'abord un état des lieux, puis la définition des objectifs et la détermination des mesures à prendre pour les atteindre. Le comité de bassin et le préfet coordonnateur de bassin sont chargés de la mise en œuvre de la DCE.

L'état des lieux : 1^{re} étape

La mise en application de la DCE a débuté de manière concrète par l'élaboration en 2004 d'un premier état des lieux dans chacun des bassins hydrographiques. Cet état des lieux comprend une analyse des caractéristiques du bassin, une synthèse des impacts subis par les eaux de surface et les eaux souterraines, une analyse économique des utilisations de l'eau et un registre des zones protégées.

Les SDAGE : 2^e étape

En France comme dans les 27 autres pays membres de l'Union européenne, les premiers plans de gestion des eaux, encadrés par le droit communautaire inscrit dans la directive-cadre sur l'eau de 2000, ont vu le jour fin 2009. Ce sont les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

Ils fixent pour six ans les orientations qui permettent d'atteindre les objectifs environnementaux. Ils sont au nombre de 12, un par bassin, en métropole comme outre-mer. La démarche d'élaboration de ces documents est soumise à évaluation environnementale.

Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux « type » est un document de planification organisé en 3 axes :

- il définit les orientations permettant de satisfaire les grands principes d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ;
- il fixe ensuite les objectifs de qualité et de quantité à atteindre pour chaque masse d'eau du bassin : cours d'eau, plan d'eau ; nappe souterraine ; estuaires ; eaux côtières ;
- il détermine enfin les aménagements et les dispositions nécessaires pour prévenir la détérioration et assurer la protection et l'amélioration de l'état des eaux et des milieux aquatiques, afin de réaliser les objectifs fixés.

Les programmes de mesures associés (PDM) : 3^e étape

Le SDAGE est complété par un programme de mesures qui identifie les principales actions à conduire pour atteindre les objectifs fixés. Ce programme de mesure est décliné à l'échelle départementale en plan d'action opérationnel territorialisé.

La mise en œuvre des SDAGE et des PDM : 4^e étape

Les 12 SDAGE et documents associés sont élaborés par cycle de six ans : 2010-2015, 2016-2021, 2022-2027. Ils font l'objet d'un suivi dynamique qui permet de les réviser pour le cycle suivant en tenant compte des résultats observés. C'est en effet dans un **processus dynamique de suivi** que s'inscrit la gestion des eaux.

En France comme dans les autres États membres, un système de surveillance des eaux est mis en place, qui permet la connaissance de l'état chimique et écologique des masses d'eaux, mais aussi de mesurer l'efficacité des mesures programmées ainsi que les modifications à introduire dans le système lui-même.

De plus, le système progresse techniquement et scientifiquement, de nouvelles techniques ou de nouveaux produits apparaissent. C'est pourquoi les instituts techniques et scientifiques sont étroitement associés à ce suivi.

Ces documents sont publics et opposables aux décisions de l'administration ainsi qu'aux documents d'urbanisme qui doivent leur être rendus compatibles

La gouvernance de la politique de l'eau

Pour chaque bassin, le comité de bassin arrête les grandes orientations dans le cadre des politiques nationales et européennes de l'eau. Cette assemblée est composée d'une représentation large de toutes les catégories d'acteurs de l'eau :

- 40 % d'élus des collectivités (communes et leurs groupements, départements, régions) ;
- 40 % de représentants des usagers de l'eau (industriels, agriculteurs, associations de défense de l'environnement, de pêche, de consommateurs...)

- 20 % de représentants de l'État.


Cette composition favorise le débat et la concertation entre les acteurs de l'eau au niveau des bassins.


La composition des comités de bassin évoluera dans ces prochaines années suite à l'adoption de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, pour préciser les équilibres au sein des représentants des usagers de l'eau, économiques et non économiques.

Les agences de l'eau en métropole et les offices de l'eau en outre-mer sont les principaux organes de financement de la politique de l'eau dans les bassins. Ils agissent dans chaque bassin pour concilier la gestion de l'eau avec le développement économique et le respect de l'environnement.

À différents stades, la procédure de **consultation du public** est organisée à l'échelon des grands bassins hydrographiques en utilisant les facilités offertes par les nouvelles technologies de l'information (Internet).

Enfin une partie des **collectivités et des assemblées professionnelles** sont également consultées.

 [Accéder au portail des agences de l'eau \(http://www.lesagencesdeleau.fr/\)](http://www.lesagencesdeleau.fr/)

 [Comité national de l'eau](#)

Surveillance

Pour assurer les différents types de contrôle du programme de surveillance, un réseau de sites (pérennes pour le contrôle de surveillance) répartis sur l'ensemble du territoire (métropole et outre-mer) est mis en place de façon à disposer d'un suivi des milieux aquatiques sur le long terme, notamment pour évaluer les conséquences des modifications des conditions naturelles (le changement climatique, par exemple) et des activités anthropiques.

Les sites peuvent porter des noms différents selon les différentes catégories d'eau (« station de mesure » de la qualité des eaux de surface pour les plans d'eau ou les cours d'eau, « lieu de surveillance » pour les eaux littorales, ou « point d'eau » de la qualité pour les eaux souterraines), mais le concept est le même : le site est l'entité qui regroupe l'ensemble des compartiments pertinents nécessaires à une évaluation complète de l'état des eaux.

Aquaref


Initié par l'État, **Aquaref** (<http://www.aquaref.fr/tous-les-produits>) est un réseau regroupant les compétences scientifiques et techniques de cinq établissements publics : l'Ineris (Institut national de l'environnement industriel et des risques), coordonnateur du laboratoire, l'Irstea (Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture), l'Ifremer (Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer), le BRGM (Bureau de recherches géologiques et minières), le LNE (Laboratoire national de métrologie et d'essais).

Aquaref assiste les autorités publiques et les intervenants techniques (agences et offices de l'eau, D-R-EAL, collectivités locales...) dans la définition et la mise en œuvre des programmes de surveillance des milieux aquatiques dans les domaines de la chimie et de l'hydrobiologie. L'Ineris anime les activités du laboratoire dans le domaine des substances chimiques et l'Irstea dans le domaine de l'hydrobiologie.

Regroupés en consortium, les cinq établissements publics coordonnent leurs activités de soutien aux autorités publiques pour :

- appuyer la mise en œuvre des politiques publiques, notamment la directive cadre sur l'eau ;
- développer et optimiser des méthodes analytiques ;
- améliorer la qualité des données du système d'information sur l'eau ;

- réaliser une veille scientifique et alerter sur les polluants qui ne font pas encore l'objet de réglementations.

 Site internet AQUAREF, laboratoire national de référence pour la surveillance des milieux aquatiques (<http://www.aquaref.fr/>)