

Instrumentes et institutions innovantes pour appliquer la DCE



Résultats du projet de recherche I-five

G. Bouleau
S. Barone
P. Maurel
S. Richard
F. Cernesson

Montpellier, 28 sept 2010

Approche



- 3 sites pilotes
 - Thau : correspondance SAGE et SCoT
 - Weser : plateformes de coordination par sous-bassins
 - Brabantse-Delta : utilisation de l'explorateur DCE
- Institutionnalistes, spécialistes de l'eau

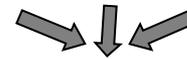
*Un projet sur 2 ans
Financement MEEDDM*

Approche



- 6 défis identifiés au départ
 - Changement institutionnel
 - Coordination entre échelles
 - Intégration entre secteurs
 - Participation du public
 - Appropriation locale
 - Expertise

contexte

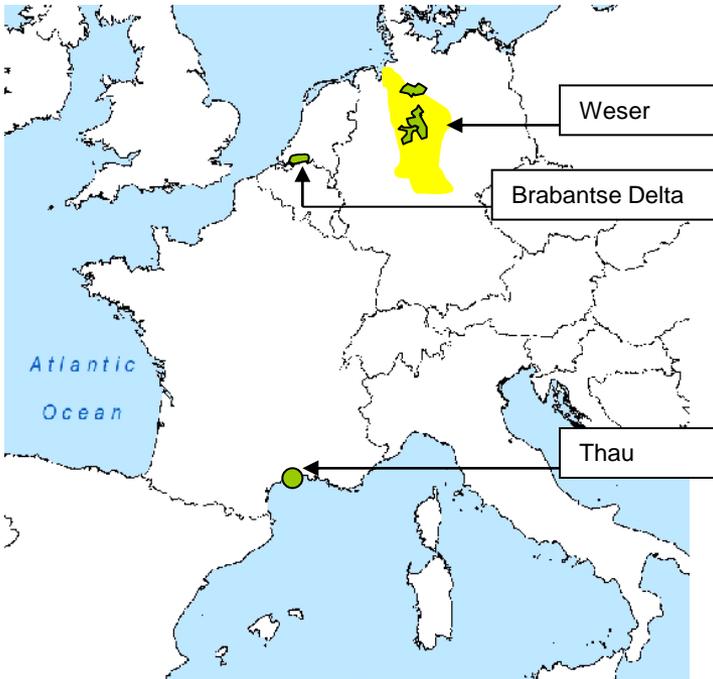


Hypothèses



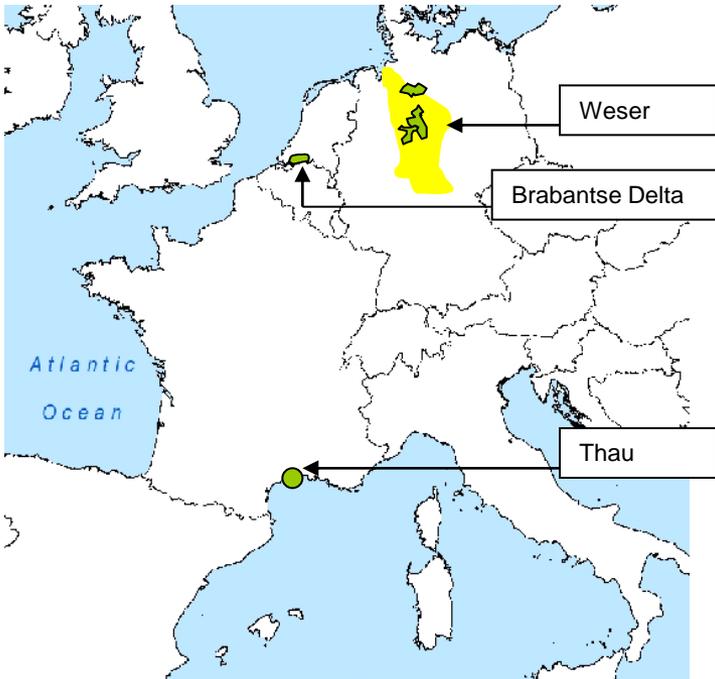
- Sites pilotes : non représentatifs
 - Pas de lois générales
 - Identification de processus
 - Si des difficultés dans les sites pilotes, probablement ailleurs aussi
- Comparabilité faible
 - Centrée sur les tâches à réaliser pour la DCE
 - Transposabilité de l'ordre de la boîte à idées
 - Quick scan (pré-tri): est-ce que ce dont on parle peut vous intéresser
 - Transfert : mise en discussion des résultats à l'intérieur du projet

Présentation des cas étudiés



- **Weser, Basse Saxe, Allemagne**
- **Brabantse-Delta, aval de la Meuse aux Pays Bas**
- **Bassin de Thau**

Weser



- **Weser, Basse Saxe, Allemagne**

- 49 000 km² et 9,3 million d'habitants
- Montagne au sud et plaine de loess au nord
- Pressions : pollutions diffuses intenses, chlorures, tributylétain et modifications morphologiques

Weser : panorama institutionnel

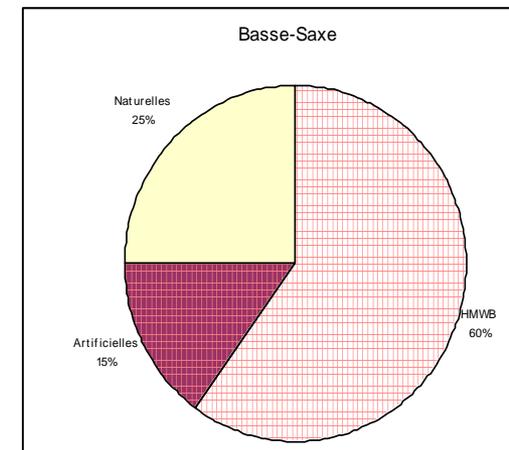
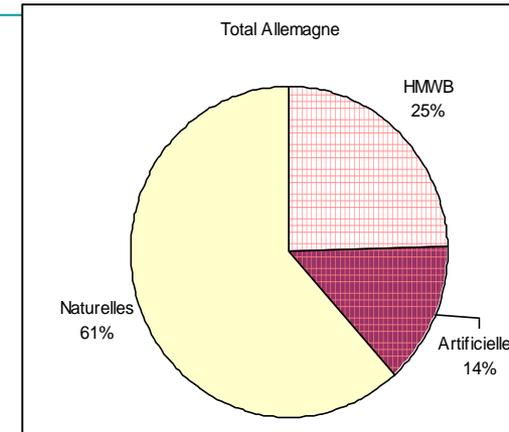


- **Etat Fédéral**
 - **LAWA** : inter-länder sur l'eau (1956) : expertise et lobbying +, transposition CIS (lente).
 - **UMK** : conférence ministérielle pour l'environnement (1973), unanimité non contraignante
- **Basse Saxe**
 - **MU** : ministère environnement Basse Saxe
 - **NLWKN** = agence de gestion eau et nature
 - comptabilité analytique et ratio coût efficacité (mais déficit de 73Mn€)
 - + de fonctions depuis 2005, peu de personnel (suppression régions)
 - eau (dont inondation) > nature.
 - **Redevance prélèvement** (hors mines, hydroélectricité, aquaculture)
- **Municipalités – districts**
 - **Redevance eaux usées**
 - **Verbände** : associations de communes, d'individus, de groupes d'intérêts, d'entreprises pour une mission particulière par ex. gestion de l'eau, avec fonctionnaires.
 - Basse Saxe a créé 110 des assoc de gestion gérant 28000km de cours d'eau pour petites masses d'eau

Weser : définition des objectifs



- **Basse Saxe**
 - NLWKN a défini objectifs environnementaux
 - Pas d'expertise locale sauf Ch d'Agriculture / aquifères
 - HMMW = voies navigables + barrages + terrains agricoles aménagés pour le pompage
- **Hesse et d'autres länder : Méthode « Pragmatique »**
 - objectif = état actuel + mesures efficaces possibles
 - atteinte du bon potentiel
 - HMWB = voies navigables + barrages



Weser : définition des mesures



- **Définition des mesures sur la Weser**

- 2000 mesures possibles collectées au niveau local
- Priorisation selon faisabilité
 - A : tout de suite (terrain disponible, conditions juridiques favorables, Md'ouvr)
 - B : pas tout de suite (terrain non disponible)
 - C : irréalistes mais nécessaire pour le bon état écologique
 - PdM 2015= ce qui est **faisable** (< nécessaire)
 - Pas d'affichage clair sur les **obligations**
 - municipalités et associations n'ont rien voulu de contraignant.

Catalogue Basse-Saxe sans lien géographique

- zones prioritaires pour mise en œuvre / efficacité
- démotivation des groupes de coopération de zones.

LAWA a émis ces circulaires trop tard

- jan 2008 pour le catalogue de mesure et pour les principes de construction du PdM
- les länder sont partis avant

- **Effet réel des mesures reste très incertain**

- Ex: reméandrage
- +++ pour biodiversité, connectivité, autoépuration, qualité générale de l'eau et réduction du risque inondation.



Weser : coûts



- DERU déjà appliquée
- La redevance pollution en Basse Saxe
 - 30 à 45 million euros pour mesures complémentaires
 - + 3,65 million mesures agri-environnementales FEDER.
- Programme de mesure pour 2015 = 65 millions d'Euros sur la Weser en Basse Saxe.
- Combien il y aura d'argent pour financer les mesures ? Où ?
- lieux de concertation eux-mêmes ont longtemps attendu leur financement

Weser : intégration



- **Intégration entre échelles**
 - Plateforme de mise en commun des ONG environnementalistes sur toute la Basse Saxe : *Wassernetz* (qui assistera à quoi, présence partout)
 - Plateforme de mise en commun des **municipalités** UAN sur toute la Basse Saxe
- **Intégration entre secteurs Weser**
 - LAWA demande un « alignement » des plans de gestion DCE, natura 2000 et inondation.
 - Rôle des **études d'impact** sur les projets et programmes pour l'intégration.
 - Peu de décision concrète sur comment prendre en compte des incertitudes
 - Au niveau local ce qui fait la différence est le **leadership des chargés de mission** dans les municipalités, les assoc et les gestionnaires de l'eau. Dans un contexte de suppression de postes au niveau local et de remplacement des spécialistes par des généralistes.
 - **intégration = enjeu de pouvoir**
 - Pas de représentants des enjeux natures hors ONG et NLWKN : or NLWKN = qualité eau, inondation + nature, donc déjà un compromis.

Weser : participation du public



- Un niveau général Basse-Saxe avec une conférence des parties tous les 1 ou 2 ans
- Depuis 2005 : les forums annuels de bassin
- Des groupes de travail ministériels
- **Zones de travail** : de la taille de 10x Thau avec 40 à 50 masses d'eau
 - 34 sur la Weser, 28 choisies par la Basse-Saxe pour mettre au point des **coopérations de zones** (souvent même périmètre que les zones de travail mais des qq's petits changements)

Weser : appropriation



- **Appropriation**
 - Des accords entre agriculteurs et distributeurs d'eau
 - « Rivières cherchent partenaires » : NLWKN fond de dédommagement pour l'espace de liberté
- **Grands enjeux au-delà**
 - **K+S AG** Hesse orientale (ex RFA) et Thuringe occidentale (ex RDA)
 - emploi 4200 personnes
 - autorisation de rejet Chlorures 2500mg/l
 - seuils biologiques 500mg/l et que la LAWA recommande 250 pour les nappes.
 - Une table ronde sur le sujet.
 - grande **frustration** sur les projets de plans de gestion et PdM



Innovation : coopération de zone

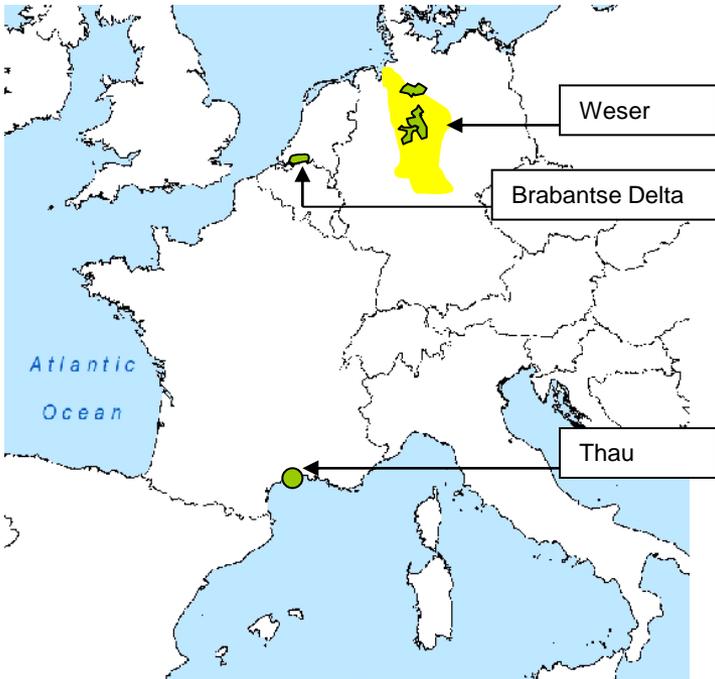


- **Traçage de la concertation** (charte de prise en compte des commentaires)
- Membres = organisations
- 2000 à 5000 km²
- Réunies 4 fois par an avant 2009, puis deux fois par an (décision du MU), 15 à 20 membres
- Un maire y représentant parfois 10 municipalités, pb de légitimité et de conflit d'intérêt
- Une grande diversité de fonctionnement, parfois rien, parfois très dynamique
- Bcp de facteurs comme le leadership, les relations existantes, la géographie, les frontières administrative, les ressources locales, les facteurs démographiques et économiques influent sur le **consentement à participer**.
- **Décisions non contraignantes**/ NLWKN et MU
- *Un moyen pour MU et NLWKN de **remplacer les analyses coût-efficacité** : participants déterminent ordre de priorité des mesures*

Vos réactions ?



Brabantse-Delta



- **Brabantse-Delta, aval de la Meuse aux Pays Bas**
 - 7 700 km² et 3,5 millions d'habitants
 - SAU = 70% de la surface, surtout bovins intensifs et productions mixtes (17 animaux de ferme par habitant)
 - Bcp de canaux = d'anciens estuaires sur terrains argileux.
 - Terrains tourbeux ou sableux

Brabantse-Delta : institutions



- **Politique nationale de l'eau**
 - Eau = Ministère des transports (V&W)
 - DCE = V&W + agriculture (LNV) et santé-envt (VROM)
- **Gestion et police de l'eau**
 - Rijkswaterstaat : Voies domaniales
 - Provinces
 - contrôle des wateringues et municipalités
 - eaux souterraines
 - Aménagement du territoire, planification territoriale
 - protection de la nature
 - 27 Wateringues : gestion des inondations, traitement de l'eau et qualité des milieux
 - Bureau élu (habitants, agriculteurs, chambre de commerce, propriétaires des zones naturelles)
 - Président (dijkgraaf or watergraaf) : nommé par la Reine
 - 10 régies d'AEP
 - Municipalités : collecte des eaux usées

Brabantse-Delta : objectifs

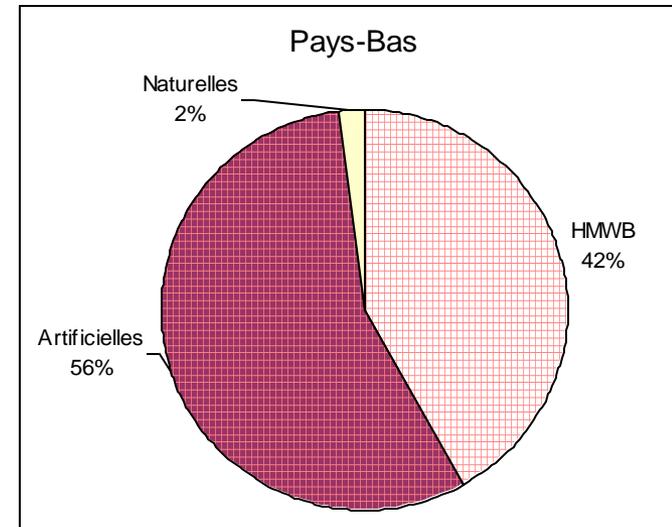


- **Transposition**

- Maîtres d'ouvrage-police-financeurs : AC
- Coordination nationale (CSN)
- coordination par bassin (RB0) sans pouvoir de décision
- Des ambassadeurs de l'eau des waterings vers les municipalités

- **Caractérisation et objectifs**

- **Cadrage « aquarein »**
- flux de polluants entrant aux PB = donnés, pas de mesures correctives vis-à-vis de ces flux.
- HWMB et artificielles : objectifs fixés par Provinces selon **méthode Prague-matique**
- Naturelles : objectifs fixés par ministère
- Des demandes de report d'échéance
- Pas d'objectifs moins ambitieux pour l'instant : possible si l'évolution l'impose au-delà de 2027
- Beaucoup d'efforts d'ajustement entre échelons sur métriques (EQR). Peu de discussions sur le fond.



Brabantse-delta : définition des mesures



- **Mesures du programme = recyclage de mesures déjà planifiées**
 - Aucune risquant de ne pas être appliquée
 - éviter de les rendre opposables
 - Faisabilité vs efficacité
 - Pollution N, P
 - Pas de réduction sur les phosphates, teneur dans les sols très élevées
 - Amélioration des step
 - Zones tampons sans intrants
- **surveillance paramètres obligatoires de la DCE et abandon des autres.**

Brabantse-delta : définition des mesures



Table 3 WFD measures as summarized in National Water Plan

WFD measures	Ems	Meuse	Rhine	Scheldt	Total	
Amélioration des step	2	19	37	1	59	items
Passes à poissons	18	143	437	37	635	items
Renaturation de berges	108	604	1613	131	2456	km
Réduction de DO	67/4	-/74	30/78	-	97/156	ha/items
Dragage de sédiments pollués	-/15	325/ 1213	5350/ 2985	-/27	5675/ 4240	10 ³ m ³ / ha
Zones tampons sans intrants	-	102/362	849/18	-/23	951/403	ha/km
Gestion végétation et qlté d'eau	18/41	47/702	769/1273	26/-	860/2016	ha/km
recherche	9	199	848	13	1069	items

Brabantse-Delta : coûts



- DERU déjà appliquée
- L'évaluation coût-bénéfice des programmes de mesures est réalisée par un institut de recherche spécialisé affilié au ministère du logement et de l'environnement (VROM)

Table 5 Costs of WFD measures in million Euros (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al. 2009)

period	Ems	Meuse	Rhine	Scheldt	total
2010-2015	149	503	1.502	74	2.228
2016-2027	119	780	1.076	27	2.002
total	268	1.283	2.578	101	4.230

Brabantse-Delta : intégration



- **Intégration entre échelles**
 - Etat
 - objectifs chimiques
 - Objectifs écologiques pour masses d'eau naturelles
 - Provinces (réunies dans commission de bassin)
 - Objectifs bon potentiel pour HMWB
 - Mesures sur ensemble d'un bassin
 - Wateringues
 - Mesures locales
- manque de coordination transfrontalière

Brabantse-Delta : intégration



- **Intégration entre secteurs**
 - **forçage sécurité des personnes et agriculture (aquarein).**
 - Pas de modification de l'occupation du sol.
 - Pas plus de contraintes / directive nitrates (PB ont un contentieux avec Bruxelles)
 - « Non négociable »
 - Pas de mesures nationales d'aménagement du territoire au titre de la DCE
 - Pas d'analyse coût efficacité d'une modification de l'usage du sol.
 - Modélisation des flux sous le logiciel « explorateur DCE » se heurte aux données d'Alterra qui sont agrégées au niveau national et non régional. Accord trouvé tardivement.
 - **Des habitats natura 2000 qui vivent sur l'excès d'azote qui pourraient être menacés par la DCE.**

Brabantse-Delta : participation du public



- « **caisses de résonance** » au niveau national et bassin (parfois sur les périmètres des wateringues, parfois sur des sous-bassin) consultées lors de l'élaboration des plans de gestion.
- Utilisation pour la DCE d'une plateforme nationale sur les questions sociales liées à l'eau : NWO
- Consultation du grand public par site web + information locale donnée par les wateringues.

Brabantse-Delta : appropriation

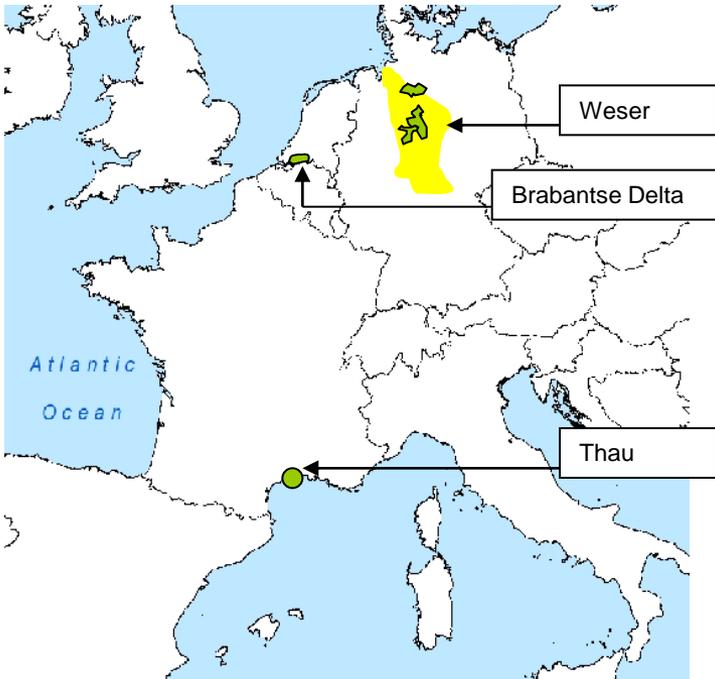


- **Appropriation**
 - Par les autorités compétentes
 - Sauf les municipalités
 - Ambassadeurs de l'eau (2j par sem)
 - Par les agriculteurs
 - Contre une distorsion de concurrence
- **Grands enjeux au-delà**
 - Dans les eaux domaniales, 70% des flux de N,P viennent des pays amont
 - Dans les eaux régionales, 50% des flux viennent de l'agriculture puis des eaux usées urbaines.
- **Expertise**
 - Très technique
 - Explorateur DCE
 - Centraliser différentes sources d'expertise
 - Etat des masses d'eau
 - Effet des mesures

Vos réactions ?



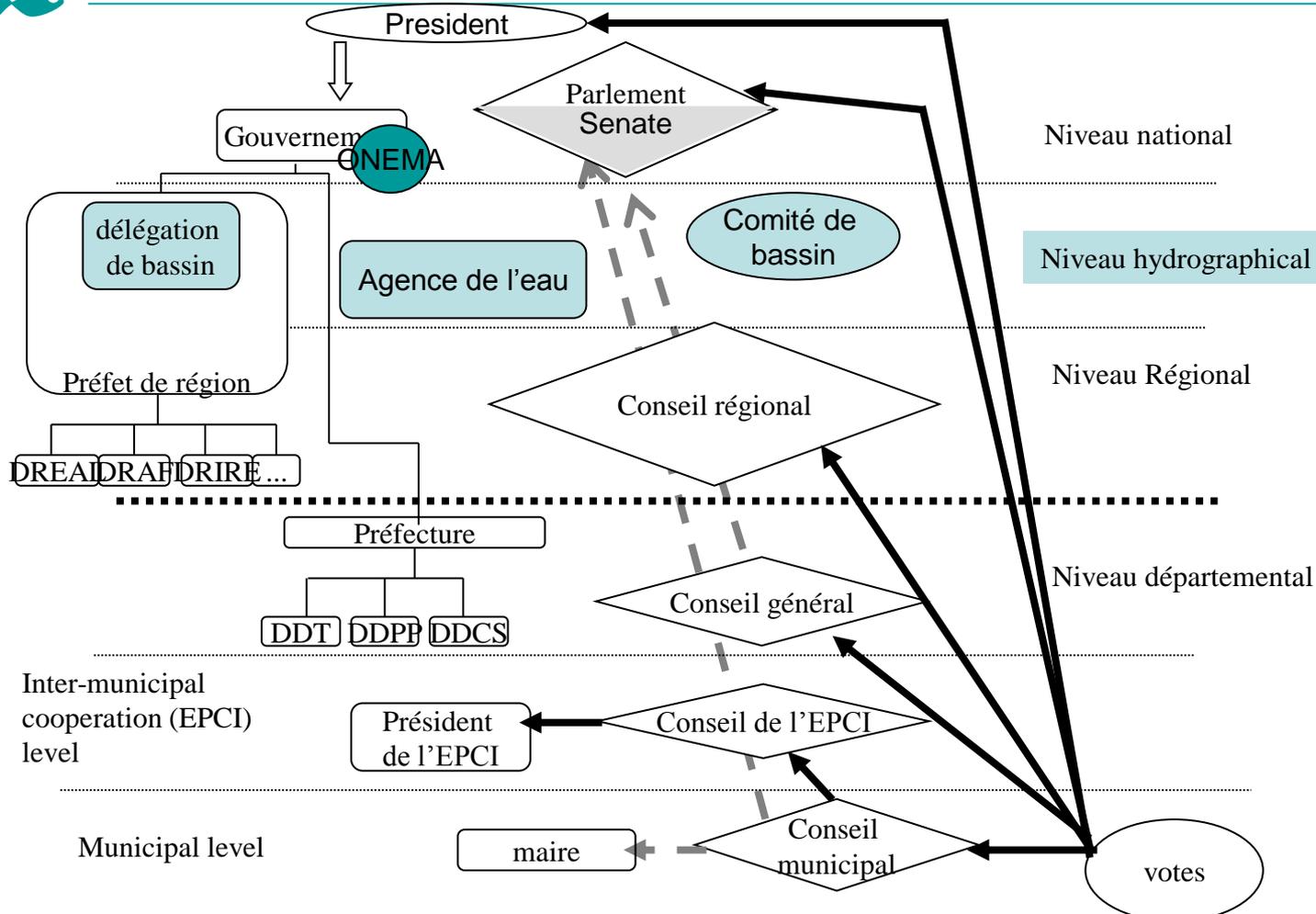
Thau



- **Bassin de Thau**

- 443 km² et 0,13 millions d'habitants
- Lagune, rivières intermittentes
- Urbanisation, pollutions diffuses, tourisme, ostréiculture, viticulture

Thau : institutions



Thau : objectifs



- **Caractérisation et objectifs**
 - Objectifs de qualité : ajournés depuis 1964
 - Désignation des masses d'eau : Cemagref
 - Caractérisation et objectifs AE et délégation
 - Ambiguïtés du Grenelle
 - Résumé : Le bon état écologique pour les 66% des eaux de surface dès 2015
 - Annexe : Conformité pour 66% des eaux de surface dès 2015
 - Loi : conformité pour 66 % des eaux
 - Grandes orientations pour le programme
 - Débat national
 - Commissions géographiques
- **Spécificités RMC**
 - Culture écologique et régionaliste
 - Prise en compte de l'expertise locale
 - 64% de toutes les masses d'eau (en nb) doivent atteindre le bon état en 2015
- **Spécificités littorales**
 - SMVM vs Mission Racine
 - « gouvernement des huîtres »

Thau : définition des mesures



- **Socle national**
 - Révision des autorisations
 - LEMA (migrateurs, transport solide)
- **Mesures complémentaires**
 - Contractuelles
- **Coûts**
 - 4 milliards d'€/ an en RMC + 400 millions pour DCE

Thau : définition des mesures



- Mettre en place une gestion participative de l'eau
- Restaurer les berges
- Trouver des alternatives aux désherbants chimiques
- Réduire la pollution ponctuelle et diffuse
- Etudier les pressions et transferts
- Restaurer la végétation riveraine
- Restaurer les lits et les habitats
- Faire un schéma pour l'eau pluviale
- Améliorer la collecte et le traitement des déchets dans les ports
- Contrôler les raccordements privés au réseau d'assainissement

Thau : intégration et public



- Rôle des animateurs
- Procédures coordonnées SAGE – SCoT
 - DATAR
 - SMVM, contrats
 - 2004 hiérarchie des instruments
- Ressource politique du site pilote
 - Intégration poussée par des acteurs Etat
 - Pas de suffrage universel pour les interco
 - Participation
- Incertitudes
 - Rivalités politiques
 - Réforme des collectivités
 - Refus de certains CG/CR de s'engager sur le PdM.

Thau : appropriation et expertise



- **Appropriation**
 - Place de l'eau dans le bien commun territorial
 - Prospective SAGE
 - Faible appropriation par les maires
 - Rôle des **animateurs de BV**
- **Grands enjeux au-delà**
 - Influence de l'agglomération de Montpellier
 - Fragilité des intercommunalités
- **Expertise**
 - Diag SAGE
 - Omega Thau
 - Vers une recentralisation ?

Vos réactions ?



Changements institutionnels



Rôle	Thau	Basse-Saxe	Brabantse Delta
Autorités compétentes	Préfet coordonnateur de bassin	Ministère de l'envt + NLWKN Municipalités (AC locales)	3 Ministères, Provinces, wateringues et municipalités
Planification de bassin	Agence de l'eau et délégation de bassin	Commission interländer par bassin + MU/ NLWKN	Autorités compétentes + coordination par bassin avec élus et techniciens
Participation du public (national et bassin)	Ministère de l'environnement. Grenelle	- Comité consultatif de Basse saxe (1 à deux fois par an) + forum régional	Ministère du transport + plateforme existante de consultation sociale sur l'eau (OWN).
Participation du public (niveau sous- bassin)	Commissions géographiques, SAGE & CLE	coopération de zone	"Caisses de résonance" du bassin et processus locaux dans les wateringues
Mise en oeuvre des mesures	maîtres d'ouvrages publics et privés	Municipalités & Verbände	Municipalités, wateringues, provinces et Rijkswaterstaat
Paiement des sanctions	Gouvernement français. Pas de décision sur la répercussion locale pour l'instant	Ministère fédéral de l'envt (Bundestag) Puis répercussion sur les Länder responsables des plans insuffisants	Gouvernement néerlandais (depuis Octobre 2009, une loi soumise au parlement demande la répercussion des sanctions sur les coupables)