

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

NOR : DEVO0650561C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

La ministre de l'écologie et du développement durable à Mmes et MM. les préfets.

Références du ou des documents sources : 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 n° 2005-475 du 16 mai 2005 ; arrêté du 17 mars 2006.

Documents complétés : circulaire 2005/10 du 4 avril 2005.

Pièces jointes : annexe technique et fiches d'information.

PLAN DE DIFFUSION

POUR EXÉCUTION Destinataires	POUR INFORMATION Destinataires
	Préfets de région
Préfets coordonnateurs de bassin (métropole et DOM)	Ministère chargé de l'intérieur
	Ministère chargé de l'industrie
	Ministère chargé de l'équipement
Préfets de département	Ministère chargé de l'agriculture
	Ministère chargé de la santé
DIREN de bassin (métropole et DOM)	Ministère de l'outre-mer
	Ministère des affaires étrangères
	D4E
	DPPR
DIREN	Direction de l'eau
	DE/SDDCP
Directeurs des agences de l'eau	DE/SDMAGE
	DE/SDDEAGF
	DGAFAI/SDAJ
	IFEN
	Conseil supérieur de la pêche
	Offices de l'eau DOM
	BRGM, CEMAGREF
	IFREMER, INERIS

Affaire suivie par : Jean-Pierre Rideau :

Ligne directe : 01-42-19-12-78 ;

Télécopie : 01-42-19-12-92 ;

Mél. : jean-pierre.rideau@ecologie.gouv.fr.

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 n° 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 oeuvre 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 pourrait 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 oeuvre 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 (art. 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 oeuvre 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 n° 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 oeuvre 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 récepteurs seront à considérer pour motiver, si nécessaire, un report de réalisation de l'objectif en application de l'article 15 du décret n° 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 M. 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 contenu.

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 Berteaud

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'efficacité 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 n° 2005-475 du 16 mai 2005, les mesures à mettre en oeuvre 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°s 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 clés 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 oeuvre lors de la révision à mi-parcours du IX^e 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 n° 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 oeuvre 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 n° 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 oeuvre 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 oeuvre 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).