

TEXTES GÉNÉRAUX

Eau

Circulaire du 15 septembre 2008 relative à l'étude de l'impact des classements des cours d'eau sur les différents usages de l'eau

NOR : DEVO0821080C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire à Mesdames et Messieurs les préfets coordonnateurs de bassins ; Mesdames et Messieurs les préfets de régions ; Mesdames et Messieurs les préfets de départements.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 rénove les critères de classement des cours d'eau en les adaptant aux exigences de la directive cadre sur l'eau.

Par ailleurs, la loi prévoit une étude préalable de l'impact des classements. Pour ce faire, le préfet coordonnateur de bassin fait procéder à cette étude sur les différents usages de l'eau mentionnés au L. 211-1.

L'article R. 214-110 du code de l'environnement, sans définir le contenu détaillé de cette étude de l'impact, prévoit :

- l'adaptation de l'étude de l'impact aux caractéristiques de chaque bassin ;
- la production d'une analyse des coûts et des avantages économiques et environnementaux, en distinguant les marchands et non-marchands.

La présente circulaire a pour objet de donner les éléments de cadrage nécessaires pour effectuer l'étude de l'impact des projets des nouveaux classements.

Elle précise, dans un premier temps, les grandes orientations de l'étude de l'impact. La deuxième partie présente les avantages et les inconvénients à prendre en compte selon les situations rencontrées. Enfin, l'analyse coûts-bénéfices est explicitée pour les cas où il s'avère possible de réaliser cette analyse.

J'attire votre attention sur l'importance de cette circulaire dans le cadre de la DCE, de la directive Habitats faune-flore et de la Trame verte et bleue du Grenelle de l'environnement.

Je vous demande de veiller à ce que les études de l'impact des nouveaux classements soient élaborés conformément aux préconisations de la présente circulaire et de ses annexes.

Vous voudrez bien me faire part des difficultés que vous pourriez rencontrer dans l'application de la présente circulaire.

*Le ministre d'Etat, ministre de l'écologie,
de l'énergie, du développement durable
et de l'aménagement du territoire,
Pour le ministre et par délégation :
La directrice de l'eau et de la biodiversité,
J. JIGUET*

Document de cadrage sur les modalités pratiques d'élaboration de l'impact des classements

L'article L. 214-17 du code de l'environnement, relatif au classement des cours d'eau, prévoit une étude de l'impact des classements sur les différents usages de l'eau. L'article R. 214-110, sans définir le contenu détaillé de cette étude de l'impact, prévoit :

- l'adaptation de l'étude de l'impact aux caractéristiques de chaque bassin ;
- la production d'une analyse des coûts et des avantages économiques et environnementaux, en distinguant les marchands et non-marchands.

I. – L'ÉTUDE DE L'IMPACT DU CLASSEMENT

Sans revenir sur les modalités de classement, qui sont précisées dans la circulaire du 6 février 2008, il est rappelé que les classements sont un outil visant à atteindre les objectifs environnementaux de la DCE. Ainsi, les classements doivent répondre aux objectifs de bon état et de bon potentiel des eaux fixés par les schémas directeurs d'aménagement des eaux (SDAGE).

L'étude de l'impact des classements tel que le prévoit la LEMA appuie la démarche de révision des classements. Ainsi, cet outil permettra au préfet de justifier des avantages environnementaux des listes proposées.

Aussi, l'échelle de travail retenue pour l'étude de l'impact, dont l'analyse des coûts et des avantages, est, conformément à la circulaire DCE 2008/25 celle du bassin ou du groupement de bassins. Cette échelle permet effectivement de garder une cohérence avec l'adossement des classements aux SDAGE. Il est nécessaire de partir de la pré-identification des cours d'eau dans le SDAGE selon les critères retenus pour l'élaboration du L. 214-17-1°.

I.1. – La place de l'étude de l'impact dans la démarche de classement

Cette étude de l'impact s'insère dans la démarche d'identification des cours d'eau classés. Aussi, il est utile de rappeler les grandes étapes de la démarche de classement. Dans un premier temps, le préfet de département établit un avant-projet de liste après concertation des principaux usagers de l'eau du département. Les structures consultées sont :

- la fédération départementale ou interdépartementale des associations de pêche et de protection du milieu aquatique ;
- les associations agréées de protection de l'environnement (choisies par le préfet) ;
- la commission locale de l'eau dans le cas de l'existence d'un SAGE.

La conférence administrative de bassin harmonise les avant-projets de liste des différents départements appartenant à un même bassin.

Le préfet coordonnateur de bassin établit un projet de liste par bassin ou sous-bassin et fait alors procéder à l'étude de l'impact.

I.2. – Une analyse à partir du scénario de référence

L'étude de l'impact repose sur un scénario de référence correspondant aux classements existants. Il s'agit donc de mesurer le différentiel entre le scénario de référence et le projet de nouveaux classements à l'échelle du bassin. En d'autres termes, l'étude de l'impact portera sur les cours d'eau ajoutés et supprimés.

I.3. – Deux cas de figure : développement potentiel hydroélectrique/projets identifiés

En dehors du coût de l'obligation de mise aux normes des ouvrages existants, au moment du renouvellement de leur titre, le classement au titre du 1° a essentiellement un impact (négatif) sur le développement à venir des usages de l'eau nécessitant la création d'un obstacle nouveau à la continuité écologique. Ce développement peut être « potentiel » ou relever de projets identifiés, la méthode d'analyse sera alors différente. Deux cas peuvent donc être abordés.

I.3.1. – Cas concernant l'utilisation du développement potentiel hydroélectrique

Un « potentiel » n'a été vraiment évalué que pour le développement de l'hydroélectricité. L'étude de l'impact des classements révisés devra donc en tenir compte mais avec toutes les précautions liées au caractère extrêmement théorique de cette évaluation.

Dans ce cas de figure, il s'agira de se limiter à la prise en compte du résultat net cumulé, à l'échelle du bassin, du potentiel libéré ou bloqué par les classements nouveaux et les déclassements.

Ce résultat ne pourra être qu'estimatif compte tenu du caractère éparé et disparate des données liées à ce potentiel à l'échelle des cours d'eau. Il permettra surtout d'avoir un ordre de grandeur de l'impact de la révision sur ce point.

I.3.2. – Cas concernant l'existence de projets clairement identifiés

Une analyse plus poussée devra être faite lorsque des projets seront identifiés sur un tronçon de cours d'eau proposé au classement. Dans la plupart des cas, dès lors que les projets sont suffisamment importants pour éventuellement remettre en cause l'intérêt d'un classement envisagé et que l'on dispose d'assez d'éléments d'information sur ces projets, une analyse coût-bénéfice (ACB) proprement dite devra être menée.

Il est important de préciser qu'il n'est pas prévu de procéder à une ACB ouvrage par ouvrage pour l'évaluation des coûts et avantages du classement au titre du 2° (coût de la mise aux normes dans les cinq ans).

L'évaluation générale du coût d'aménagement ou de changement de modalité d'exploitation pourra se faire à partir de fourchettes de coûts par type d'ouvrage et de modifications envisageables. L'ACB doit être réservée aux cas complexes où les difficultés d'aménagement ou de gestion nécessitent une étude plus poussée de l'intérêt du classement par rapport à l'intérêt de l'ouvrage.

II. – LES AVANTAGES ET COÛTS À PRENDRE EN COMPTE

Les impacts étudiés dans le cadre de la circulaire DCE 2008/25 concernent d'une part la production d'électricité et les autres usages, d'autre part l'environnement (milieux aquatiques, services rendus par le fonctionnement naturel d'un cours d'eau et émissions de CO₂).

Le fait de classer au titre du 1°, du 2° ou du double classement a une incidence sur l'étude de l'impact et sur les avantages et les coûts à prendre en compte.

D'une manière générale, l'analyse des coûts et avantages telle qu'elle est demandée au R. 214-110 du CE doit partir d'une évaluation qualitative du même ordre que celle utilisée pour l'évaluation environnementale des SDAGE.

Le recours à l'évaluation financière de ces coûts et avantages doit être le plus possible limité aux ACB pour des projets identifiés ou l'évaluation de l'impact sur des ouvrages existants (impacts réels et non théoriques) même si des critères qualitatifs d'évaluation peuvent compléter une ACB.

II.1. – Le classement au titre du 1^o

II.1.1. – *Les avantages à considérer pour le classement*

La démarche doit conduire à étudier l'avantage du classement pour :

- la préservation de l'état existant du cours d'eau (objectifs DCE) ;
- l'efficacité des réservoirs biologiques identifiés ;
- la problématique des poissons amphihalins ;
- la libre circulation des espèces en général (ne pas restreindre uniquement aux poissons amphihalins mais prendre en considération la trame verte et bleue décidée par le Grenelle de l'environnement) ;
- le bon état de conservation des espèces et des habitats concernés par la directive habitats, faune-flore (articulation DCE-N2000 et au-delà pour certaines espèces aquatiques) ;
- la fonctionnalité du cours d'eau et sa préservation (par ex. les coûts évités de restauration ou de compensation d'une restauration) ;
- le développement des usages liés à la préservation du caractère naturel d'un cours d'eau et au retour des migrateurs (pêche, tourisme, sports nature, etc.) ;
- l'atteinte d'objectifs réglementaires (pour ce point la notion de sanction financière évitée pourra être mise en avant dès lors que suffisamment d'éléments permettent de justifier que l'absence de classement pourrait remettre en cause l'atteinte des objectifs DCE ou anguille) ;
- le développement de l'hydroélectricité lorsqu'il y a bénéfice net de potentiel « libéré » en cumulant classements nouveaux et déclassements (par rapport à une alternative de production d'énergie) ;
- le développement de projets identifiés, tous usages, « débloqués » par un déclassement ou « non bloqués » par renonciation à une proposition de classement nouveau (également par rapport à une alternative assurant les mêmes fonctions).

II.1.2. – *Les coûts à prendre en compte lors du classement*

Il s'agit ici de considérer les coûts du classement en terme de :

- perte de potentiel de développement hydroélectrique, en gardant à l'esprit l'aspect théorique et virtuel de la méthode d'évaluation, lorsqu'il y a perte nette de potentiel mobilisable en cumulant classements et déclassements ;
- projets identifiés, tous usages, empêchés par un classement nouveau ;
- coûts engendrés par la mise aux normes obligatoire (coûts pour assurer l'effacement des effets induits de l'ouvrage : mise en place d'aménagements ou arasement/dérasement de l'ouvrage, coût de gestion, dont perte de production hydroélectrique le cas échéant) lors des renouvellements d'autorisation ou de concession (en évaluant principalement les coûts pour les ouvrages dont le renouvellement doit avoir lieu avant la date de révision des SDAGE).

II.2. – Le classement au titre du 2^o

II.2.1. – *Les avantages à considérer pour le classement*

La démarche doit conduire à étudier l'avantage du classement en terme de :

- gain biologique créé par l'ouverture suite à l'obligation de continuité écologique (diversité, accès aux frayères, transport des sédiments, circulation des poissons notamment dans le cadre de la trame verte et bleue du Grenelle de l'environnement...);
- le bon état de conservation des espèces et des habitats concernés par la directive habitats, faune – flore (articulation DCE-N2000 et au-delà pour certaines espèces aquatiques) ;
- coûts évités pour tous travaux de lutte contre l'érosion (déchaussement d'ouvrages, etc.) ;
- accélération de l'amélioration de la situation des cours d'eau liée à la mise aux normes de l'existant dans les cinq ans.

II.2.2. – *Les coûts à prendre en compte lors du classement*

Il s'agit ici de considérer les coûts du classement en termes :

- d'aménagements et/ou de gestion imposés dans les cinq ans (dont les pertes énergétiques) pour tous les ouvrages existants ;
- de manque à gagner et de compensations en CO₂.

II.3. – Le double classement aux titres du 1^o et 2^o

II.3.1. – *Les avantages à considérer pour le classement*

Dans ce cas, il faut prendre en compte le cumul des avantages du 1^o et du 2^o.

II.2.2. – Les coûts à prendre en compte lors du classement

Prendre en compte le cumul des coûts des classements aux titres des 1° et 2° à l'exception des coûts de mise aux normes où seuls ceux liés au classement en liste 2° sont à prendre en compte.

III. – MÉTHODE ACB

Le principe de cette méthode est d'exprimer en une unité commune (l'euro) les différents impacts exprimés précédemment de façon qualitative ou quantitative.

Le tableau ci-dessous résume pour chacun des coûts et avantages à prendre en compte la méthode d'évaluation qui peut être mise en œuvre. Une méthode progressive est proposée, avec d'abord l'utilisation de valeurs de référence – dont les sources sont indiquées.

COÛTS/AVANTAGES à prendre en compte	DESCRIPTION	MÉTHODE D'ÉVALUATION et informations disponibles
Travaux	⇨ Construction de l'aménagement (passe à poisson) ; ⇨ Construction de l'ouvrage.	⇨ Etudes et données locales ; ⇨ Etude de potentiel hydroélectrique.
Perte/gain de production électrique	Coût/avantage de remplacement d'une perte de production hydroélectrique : différence (en €) entre la production de l'ouvrage étudié et la même production supportée par le parc national (raisonnement à production nationale constante).	Méthode progressive : 1. Méthode tarifaire (validée au niveau national par EDF et les agences de l'eau). C'est une approche simplifiée. Sa mise en œuvre nécessite la connaissance de la répartition horaisonnière de la production hydroélectrique. 2. Méthode du coût marginal de production. C'est une méthode plus fine. De façon générale, elle donne des résultats similaires à la méthode tarifaire. Elle peut être mise en œuvre dans certains cas particuliers pour lesquels le mode de remplacement de la production peut être discuté. Voir pages 17 à 21 du document : http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/0602_MEFM_hydro.pdf
Emissions de CO ₂	Coût/avantage pour l'environnement de la différence d'émissions de CO ₂ (exprimées en €) entre la production de l'ouvrage étudié et la même production supportée par le parc national (raisonnement à production nationale constante).	
Dégradation/restauration du milieu aquatique	Coût/avantage pour l'environnement de la dégradation/restauration du milieu aquatique (notamment du point de vue de la migration piscicole), mesurée par la différence de bien-être des usagers récréatifs et de la population. D'autres informations comme la variation de chiffres d'affaires d'activités touristiques peuvent être estimés, mais doivent être affichés en dehors de l'analyse (1).	Méthode progressive (validée par le MEEDDAT et les agences de l'eau) : 1. Phase qualitative : impacts sur les milieux caractérisés par recours à des indicateurs techniques. 2. Phase avec recours à des valeurs-guides : première monétarisation rapide sur la base des indicateurs économiques disponibles. Voir méthode et liste des valeurs-guides sur : http://www.economie.eaufrance.fr/rubrique.php3?id_rubrique=65 3. Phase approfondie : réalisation d'une étude locale (à limiter car long et coûteux). Voir guides de bonnes pratiques sur : http://www.economie.eaufrance.fr/rubrique.php3?id_rubrique=63 .
Voir les explications dans le document référencé sur le site internet du SIEau.		