

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'écologie, du développement
durable et de l'énergie

Direction générale de l'aménagement, du
logement et de la nature

Direction de l'eau et de la biodiversité

Instruction du Gouvernement du 17 février 2014 relative à l'articulation entre la directive cadre sur l'eau (DCE) et la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM)

NOR : TRAL1331308J

(Texte non paru au Journal officiel)

Le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie,

**Le ministre délégué auprès du ministre de l'écologie, du développement durable et de
l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche,
à**

Pour exécution :

(France métropolitaine uniquement)

Préfets maritimes

Préfets de région littorale

Préfets coordonnateurs de bassin

Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement littorales et
délégation de bassin

Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (Ile-de-France)

Directions interrégionales de la mer

Préfets de département littoral

Directions départementales des territoires et de la mer

Pour information :

Office national de l'eau et des milieux aquatiques

Agences de l'eau

Ifremer (Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer)

Agence des aires marines protégées

Secrétariat général de la mer

Secrétariat général du Gouvernement

Secrétariat général du METL et du MEDDE

DGALN/DEB

CGDD

CGEDD

Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

ANSES (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail)

BRGM (Bureau de Recherches Géologiques et Minières)

CNRS (Centre National de Recherche Scientifique)

MNHN (Muséum National d'Histoire Naturelle)

SHOM (Service Hydrographique et Océanographique de la Marine)

Résumé : Cette instruction précise les modalités d'articulation dans le cadre de la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau (DCE) et la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM), tant en termes de gouvernance que de contenu.

Catégorie : modalités d'organisation des services pour l'articulation des directives DCE et DCSMM, articulation des contenus des éléments constitutifs des cycles de gestion DCE et DCSMM

Domaine : Ecologie, Développement durable

Mots clés liste fermée : Environnement

Mots clés libres : DCE – DCSMM – PAMM – SDAGE – programme de mesures – programme de surveillance – rapportage – eaux marines- eaux littorales - bon état écologique

Texte (s) de référence :

- 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 ;
- Directive n° 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin ;
- Articles L.210-1 et L.212-1 et suivants, R.212-1 et suivants du code de l'environnement ;
- Articles L.219-1 et suivants, R.219-2 et suivants du code de l'environnement ;
- Décret n° 2011-492 du 5 mai 2011 relatif au plan d'action pour le milieu marin ;
- Arrêté du 12 janvier 2010 relatif aux méthodes et aux critères à mettre en œuvre pour délimiter et classer les masses d'eau et dresser l'état des lieux prévu à l'article R. 212-3 du code de l'environnement ;
- Arrêté du 25 janvier 2010 relatif aux méthodes et critères d'évaluation de l'état écologique, de l'état chimique et du potentiel écologique des eaux de surface pris en application des articles R. 212-10, R. 212-11 et R. 212-18 du code de l'environnement ;
- Arrêté du 25 janvier 2010 établissant le programme de surveillance de l'état des eaux en application de l'article R. 212-22 du code de l'environnement ;
- Arrêté du 17 décembre 2012 relatif aux critères et méthodes en vue de l'élaboration des évaluations initiales des plans d'action pour le milieu marin ;
- Arrêté du 17 décembre 2012 relatif à la définition du bon état écologique des eaux marines ;
- Arrêté du 18 décembre 2012 relatif aux critères et méthodes en vue de l'élaboration des objectifs environnementaux et des indicateurs associés du plan d'action pour le milieu marin ;
- Circulaire du 17 octobre 2011 relative à la mise en œuvre du décret n° 2011-492 relatif au plan d'action pour le milieu marin ;
- Circulaire du 14 mai 2012 relative à la mise en œuvre du réseau Natura 2000 en mer et à l'articulation entre les directives « habitats-faune flore » (DHFF) et « oiseaux » (DO) et la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM).

Circulaire(s) abrogée(s) [...]

Date de mise en application : immédiate

Pièce(s) annexe(s) :

Annexe 1 : Deux processus d'élaboration à mener en lien étroit

Annexe 2 : Carte des sous-régions marines et des bassins versants

N° d'homologation Cerfa

Publication

BO

Site circulaires.gouv.fr

Non publiée

La directive cadre sur l'eau ou DCE (2000/60/CE) vise à l'atteinte ou au maintien du bon état des eaux de surface et souterraines sur le territoire européen, y compris dans les régions ultra-périphériques (DOM). En France, elle est mise en œuvre à l'échelle des bassins hydrographiques, par l'élaboration de Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE).

La directive cadre stratégie pour le milieu marin ou DCSMM (2008/56/CE) vise à l'atteinte ou au maintien du bon état écologique des eaux marines sur le territoire européen, hors régions ultra-périphériques. En France, elle est mise en œuvre à l'échelle des sous-régions marines, par l'élaboration de Plans d'Action pour le Milieu Marin (PAMM) initiés en 2012.

Ces deux directives ont un objectif commun d'atteinte du bon état des eaux auxquelles elles s'appliquent, eaux qui se recouvrent d'ailleurs partiellement. Ce bon état est défini en prenant en compte des caractéristiques en partie identiques, et nécessite une analyse des impacts des activités qui génèrent des pressions sur l'ensemble des eaux concernées.

Au niveau géographique, dans les eaux littorales¹ de la DCE, seules les eaux côtières (eaux situées en deçà de 1 mille nautique de la ligne de base) sont incluses dans les eaux « marines » couvertes par la DCSMM (eaux marines jusqu'aux confins de la zone où un État membre détient et/ou exerce sa juridiction, conformément à la convention des Nations unies sur le droit de la mer, c'est à dire de la limite extérieure de la Zone Economique Exclusive jusque et y compris aux eaux côtières).

Pour caractériser le bon état sur ce périmètre conjoint des eaux côtières, les deux directives prennent en compte un certain nombre d'éléments communs (dénommés ci-après thématiques conjointes) : les caractéristiques physiques (bathymétrie, nature des fonds, température, salinité...), les caractéristiques chimiques (oxygène, nutriments, substances), le phytoplancton et les habitats benthiques.

Les activités à considérer sont celles générant les pressions (dénommées pressions conjointes) s'exerçant sur les eaux côtières (DCE) et sur les eaux marines (DCSMM) et ayant un impact sur le bon état des eaux côtières et sur les objectifs des zones protégées au titre de la DCE ou sur le bon état écologique des eaux marines au titre de la DCSMM. En fonction du lieu où ces activités s'exercent et du lieu où leurs impacts s'exercent, six cas de figure ont été identifiés (voir annexe 1). Des tableaux synthétiques présentant le lien entre pressions et activités ont été établis dans le cadre des évaluations initiales des Plans d'Action pour le Milieu Marin.

La Commission européenne a insisté sur la nécessaire articulation entre la DCE et la DCSMM, qui ont été élaborées selon des structurations très proches, lors de sa communication du 14 novembre 2012 relative à un « plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe » (dit Blueprint).

En termes de calendrier, les deux directives prévoient une obligation de mise à jour régulière tous les six ans : le second cycle de gestion débute pour la DCE alors que la DCSMM est mise en œuvre pour la première fois.

Pour la DCE, l'état des lieux doit être mis à jour pour fin 2013 et permettra d'orienter la définition des objectifs du SDAGE 2016-2021 et des mesures nécessaires pour les atteindre. Le SDAGE et le programme de mesures DCE seront élaborés en 2013 et 2014, et doivent être adoptés fin 2015 après une période de consultation du public de 6 mois. Le programme de surveillance DCE sera révisé durant l'année 2014 et les règles d'évaluation de l'état des eaux seront mises à jour fin 2014 en vue de ce prochain SDAGE (arrêté du 25 janvier 2010 relatif aux règles d'évaluation de l'état des eaux de surface).

La mise en œuvre de la DCSMM passe quant à elle par l'élaboration d'un PAMM qui comprend cinq éléments. Les trois premiers éléments (l'évaluation initiale des eaux marines, la définition du bon état écologique et les objectifs environnementaux et indicateurs associés) ont été adoptés et

¹ Les eaux littorales comprennent les eaux de transition et les eaux côtières, au sens de la DCE

notifiés en fin d'année 2012. En complément, doivent être élaborés des programmes de surveillance et de mesures qui doivent être respectivement adoptés pour mi 2014 et fin 2015. Le programme de mesures DCSMM doit être élaboré pour une adoption fin 2015 et sera mis en œuvre d'ici fin 2016. L'adoption des éléments du PAMM est précédée d'une période de consultation des instances et du public d'une durée minimum de 3 mois.

Dans un objectif d'efficience et d'efficacité, il a été décidé d'articuler la mise en œuvre de ces deux directives connexes afin de permettre une coordination optimale et une compatibilité réciproque entre les PAMM et les SDAGE. La présente instruction précise les modalités de cette articulation tant en termes de gouvernance que de contenu.

I/ Coordination des gouvernances

Des structures de gouvernance propres à chacune des deux directives ont été mises en place pour les instances contribuant à l'élaboration des documents de mise en œuvre. L'objectif est donc de favoriser la coordination entre ces structures afin de coordonner leurs efforts. A minima, les actions ci-dessous sont à mener, mais elles n'empêchent pas la réalisation d'initiatives complémentaires propres à chaque bassin ayant son débouché dans des eaux sous souveraineté ou juridiction de la France métropolitaine.

Pour les bassins possédant une façade maritime française, il est proposé :

1. en ce qui concerne le pilotage stratégique :

- la participation active des services de bassin (agence de l'eau et délégation de bassin) aux travaux des collèges chargés de l'élaboration des PAMM (dénommés collèges PAMM), ce qui nécessite une information préalable adéquate,
- l'invitation régulière des préfets coordonnateurs DCSMM et secrétariats techniques PAMM aux commissions administratives de bassin,
- l'information réciproque des Comités de bassin et Conseils maritimes de façade sur leurs calendriers de travail,
- des instructions conjointes des préfets coordonnateurs de bassin et préfets coordonnateurs des sous-régions marines aux DDTM concernées pour leur participation aux travaux des collèges PAMM, les DDTM étant chargées de la mise en œuvre concrète de nombreuses actions et mesures découlant de la mise en œuvre de la DCE (dans le cadre des missions inter-services de l'eau et de la nature).

2. en ce qui concerne le pilotage technique : la programmation de points d'avancement réguliers sur la mise en œuvre de la DCSMM au secrétariat technique de bassin (STB) et sur la DCE au secrétariat technique des PAMM (ST PAMM).

3. en ce qui concerne les instances d'association au niveau du bassin ou de la façade :

- une articulation des calendriers de consultations,
- à l'occasion du renouvellement des Comités de Bassins prévus en 2014, veiller à la désignation d'au moins 15% de membres représentant le milieu littoral ou marin,
- à l'occasion des renouvellements des Conseils Maritimes de Façade, veiller à l'identification et la désignation de membres déjà présents dans les instances de bassin.

La présence des élus et acteurs intervenant dans l'élaboration des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) situés sur des fleuves côtiers (cf carte en annexe 1) dans les Comités de bassin et les Conseils maritimes de façade serait de nature à optimiser la cohérence des deux directives et la pertinence des différents éléments qui seront fixés par le plan d'action pour le milieu marin puisque ces élus sont souvent les plus sensibilisés au lien étroit entre terre et mer.

4. en ce qui concerne les instances d'association au niveau local : les commissions territoriales et les commissions « mer et littoral » existantes peuvent correspondre à des sous bassins versants particulièrement concernés par les thématiques de la mer et du littoral. Elles peuvent donc faciliter la coordination entre la DCE et la DCSMM.

Pour les bassins métropolitains sans façade maritime française, la coordination DCE-DCSMM sera à rechercher via la participation de la France aux commissions internationales de bassin, par exemple la Commission internationale pour la protection du Rhin (CIPR) et la Commission internationale de la Meuse (CIM). En effet, le bassin Rhin-Meuse génère une contribution aux flux de pollutions d'origine tellurique impactant les eaux marines d'autres Etats membres situés en aval.

II/ Coordination lors de l'élaboration des éléments de mise en œuvre des deux directives.

Structurées selon une même logique intellectuelle, la coordination de la mise en œuvre de ces deux directives comporte plusieurs étapes décrite ci-après.

2.1. Etat de lieux (DCE) et évaluation initiale (DCSMM)

L'évaluation initiale de la DCSMM et l'état des lieux de la DCE permettent la description des eaux concernées, des activités, des pressions et des impacts sur celles-ci.

Les préfets coordonnateurs des sous-régions marines impliqueront les secrétariats techniques de bassin et les Comités de Bassin ou leurs commissions « littoral et mer » lors de la mise à jour de l'évaluation initiale des PAMM. Les secrétariats techniques de bassin impliqueront les Collèges et secrétariats techniques des PAMM et les Conseils Maritimes de Façade lors de la mise à jour des états des lieux en particulier pour ce qui concerne les thématiques conjointes. La validation de la mise à jour des états des lieux DCE du 2^e cycle devra intervenir avant fin décembre 2013.

Une attention particulière sera portée aux thématiques conjointes, en s'assurant de la cohérence des méthodes d'évaluation (détaillées en annexe 1) et sur la base des dispositifs de surveillance détaillés ci-dessous.

2.2. Etablissement des objectifs

Les préfets coordonnateurs des sous-régions marines impliqueront les secrétariats techniques de bassin et les Comités de Bassin ou leurs commissions « littoral et mer », lors de l'élaboration des objectifs opérationnels d'ici à 2015, ainsi que lors de la mise à jour des objectifs environnementaux.

Les secrétariats techniques de bassin impliqueront les Collèges et secrétariats techniques des PAMM et les Conseils Maritimes de Façade lors de la mise à jour des objectifs environnementaux, orientations et dispositions des SDAGE qui concernent les eaux littorales. Des précisions sur le calendrier et les méthodes à appliquer suivant les types de pressions concernées sont fournies en annexe 1.

2.3 Programmes de surveillance.

Pour les thématiques conjointes (détaillées en annexe 1) :

- les préfets coordonnateurs des sous-régions marines impliqueront les préfets coordonnateurs de bassin, dans l'élaboration des programmes de surveillance DCSMM,
- les préfets coordonnateurs de bassin impliqueront les préfets coordonnateurs des sous-régions marines dans la mise à jour des programmes de surveillance DCE.

Des précisions méthodologiques sont fournies en annexe 1.

2.4 Programmes de mesures

Le tableau en annexe 1 présente en détail les processus d'élaboration des mesures en fonction des types de pressions (des exemples sont fournis) et de leurs zones d'origine². Il précise également l'articulation entre les pressions et les thématiques identifiées dans le cadre de l'élaboration des programmes de mesures DCSMM et les 11 descripteurs du bon état écologique des eaux marines.

D'une manière générale, une attention particulière doit être portée à la nécessaire cohérence sur le territoire national des mesures, notamment lorsque certaines dispositions concernent des contentieux communautaires en cours.

Plusieurs cas de figure sont à considérer sur ce point :

Pour les pressions s'exerçant en amont des eaux marines, ayant un impact uniquement sur le bon état des cours d'eau, des plans d'eau, des masses d'eaux souterraines et des masses d'eaux de transition au titre de la DCE, les mesures sont élaborées dans le cadre de la gouvernance mise en place pour la mise en œuvre de la DCE, selon les critères et méthodes d'élaboration des programmes de mesures de la DCE.

Pour les pressions s'exerçant en amont des eaux marines, ayant un impact sur le bon état des eaux côtières ou sur les objectifs des zones protégées au titre de la DCE et sur le bon état écologique des eaux marines au titre de la DCSMM, l'élaboration des mesures relève en priorité des SDAGE et de leurs programmes de mesures. Les programmes de mesures de la DCSMM comprendront uniquement une synthèse de ces mesures qui seront détaillées dans les programmes de mesures DCE. Des évaluations des incidences de ces mesures répondant aux critères et aux méthodes de la DCE et de la DCSMM seront réalisées par les secrétariats techniques de bassin. Ces derniers transmettront aux secrétariats techniques des PAMM tous les éléments d'information nécessaires à l'application de la démarche d'évaluation environnementale et à l'élaboration du rapport d'évaluation environnementale.

Les mesures correspondant à des pressions s'exerçant sur la zone géographique de recouvrement et ayant un impact sur le bon état des eaux côtières ou sur les objectifs des zones protégées au titre de la DCE et sur le bon état écologique des eaux marines au titre de la DCSMM ainsi que les pressions ayant un impact sur le bon état écologique des eaux marines au titre de la DCSMM, mais pouvant faire l'objet d'orientations et de dispositions des SDAGE font l'objet d'une élaboration partagée et respectant les critères et méthodes d'évaluation des programmes de mesures DCE et DCSMM. La répartition des tâches entre les secrétariats techniques prendra en compte la nécessité d'une cohérence de traitement des activités entre la limite à terre des eaux côtières et 1 mille nautique, d'une part, et au-delà de 1 mille nautique, d'autre part. Des évaluations des incidences de ces mesures répondant aux critères et aux méthodes de la DCE et de la DCSMM seront réalisées par les secrétariats techniques de bassin. Ces mesures seront détaillées dans les programmes de mesures DCE et DCSMM.

Enfin, les mesures correspondant à des pressions s'exerçant dans le périmètre des eaux marines, ayant un impact sur le bon état écologique des eaux marines au titre de la DCSMM et sur le bon état dans les cours d'eau au titre de la DCE ainsi que les pressions s'exerçant dans le périmètre des eaux marines, ayant un impact exclusivement sur le bon état écologique des eaux marines au titre de la DCSMM, sont élaborées dans le cadre de la gouvernance mise en place pour la mise en œuvre de la DCSMM, selon les critères et méthodes d'élaboration du programme de mesures de la DCSMM.

² au niveau terrestre dans les bassins versants, ou au niveau des eaux côtières comprenant plusieurs zones distinctes : de 0 à 1 mille, des eaux de 1 à 12 milles, ou des eaux de 12 à 200 milles

En ce qui concerne les pressions s'exerçant dans le périmètre des eaux marines, ayant un impact sur le bon état écologique des eaux marines au titre de la DCSMM et sur le bon état dans les cours d'eau au titre de la DCE, les secrétariats techniques de bassin informeront les secrétariats techniques des PAMM des projets d'objectifs, orientations et dispositions des SDAGE concernés et le programme de mesures DCE comprendra uniquement une synthèse de ces mesures qui seront détaillées dans les programmes de mesures DCSMM.

Des précisions sur ces processus sont disponibles en annexe 1.

2.5 Concertation et consultations

Les propositions de mesures ainsi élaborées feront l'objet de concertation dans le cadre des deux processus d'élaboration et seront présentées, au préalable, dans les instances compétentes au niveau des façades et des bassins avant les consultations obligatoires prévues simultanément à compter de décembre 2014.

Au moment des consultations obligatoires, lorsqu'une même instance est consultée pour les deux directives, les projets de programmes de mesures seront accompagnés d'une note présentant leur articulation et points de jonction. Cette note sera élaborée conjointement par les secrétariats techniques de bassin et des PAMM.

Le public sera consulté dans un calendrier et selon des modalités harmonisées sur les projets de SDAGE et les programmes de mesures DCE, d'une part, et sur les projets de programmes de mesures DCSMM, d'autre part, à compter de décembre 2014.

2.6 Rapportage

L'élaboration dans un calendrier harmonisé des programmes de mesures des PAMM et la révision des SDAGE et de leurs programmes de mesures offre l'occasion de réaliser en 2015-2016 et les années suivantes des reportages cohérents, sans redondances. La simplification et l'interopérabilité des systèmes d'information seront systématiquement recherchées, dans le respect des textes européens et internationaux relatifs aux données environnementales. Des précisions sont disponibles en annexe sur ce point.

La présente instruction sera publiée au bulletin officiel du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Fait le 17 février 2014.

Le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

SIGNE

Philippe MARTIN

Le ministre délégué auprès du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche

SIGNE

Frédéric CUVILLIER