

## L'épreuve de la directive-cadre européenne sur l'eau

**La directive européenne établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau surprend les acteurs français par l'exigence de ses obligations et l'ampleur de son ambition. L'obligation de fixer des objectifs de restauration pour toutes les eaux, de les justifier et de les atteindre contraint l'exercice du pouvoir exécutif. Une ambition de restauration qui paraît d'autant plus exigeante que les acteurs de la filière écologique sont peu nombreux et sans financement dédié. Cette directive est un bon exemple de l'originalité du modèle d'intégration communautaire avec obligation de résultat. Comment cette intégration modifie-t-elle le contenu des politiques et leur évaluation ?**

par Gabrielle BOULEAU, Cemagref – UMR G-EAU

Le Parlement européen et le Conseil ont adopté le 23 octobre 2000 une directive établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. Cette directive-cadre bouleverse le calendrier et les pratiques des acteurs français de l'eau qui s'interrogent sur les moyens de parvenir au bon état écologique des milieux aquatiques. La directive-cadre est la première directive à imposer une obligation de résultat pour tous les milieux aquatiques. Les directives précédentes imposaient des obligations de qualité pour des eaux distribuées ou rejetées, ce qui revenait à fixer des obligations de moyens, ou pour des milieux très limités dans l'espace. En même temps que la directive-cadre a été approuvée, le recours contentieux s'est multiplié sur les directives précédentes. Ce nouveau texte inquiète donc les autorités nationales et locales qui ont du mal à s'approprier un texte long, complexe et relativement ambitieux. Ce texte se comprend mieux si on le replace dans le modèle particulier de l'intégration juridique européenne. Cela permet de comparer la directive à d'autres textes antérieurs qui ont déjà induit des changements importants. Sans sous-estimer l'épreuve nouvelle que constitue la directive-cadre pour le monde français de l'eau, cela permet de mieux la qualifier. Il s'agit d'une obligation de résultats plus larges que ce que les directives antérieures exigeaient. Ces résultats portent sur l'écologie pour laquelle les savoirs d'ingénierie sont limités. La directive s'accompagne aussi d'une évolution du contexte politique qui s'avère plus incertain et qui change les modalités de l'évaluation.

### Originalité juridique de l'instrument directive

Deux instruments juridiques existent pour légiférer au niveau communautaire, le règlement et la directive,

dont la différence repose sur l'effet direct ou non de l'acte en droit national. Cet éclairage juridique est particulièrement intéressant pour comprendre la directive-cadre européenne sur l'eau adoptée en octobre 2000 (1).

Dans un premier temps, notons que règlements et directives sont bien deux instruments distincts du système juridique communautaire. Alors que les dispositions d'une directive doivent être reprises par le droit national, les dispositions d'un règlement doivent, au contraire, s'appliquer sans transposition dans les Etats Membres. En France, le Conseil d'Etat considère donc que l'application d'un règlement est du ressort du pouvoir exécutif, alors qu'une directive exige une transposition dont le pouvoir « est partagé entre le Parlement et le Gouvernement, selon la règle de partage prévue aux articles 34 et 37 de la Constitution » (Porta, 2006, p. 124).

Jérôme Porta (2006) nuance cette opposition et permet de mieux définir l'originalité juridique des directives et leur importance dans le modèle d'intégration communautaire. En effet, la distinction théorique s'est brouillée au fil du temps dans l'application pratique. Dans quelques rares situations, la Cour considère même qu'une transposition de directive peut être superflue (quand les dispositions juridiques nationales en vigueur suffisent à satisfaire les obligations de la directive). Dans le cas général où la transposition est jugée nécessaire, la non-transposition (ou une transposition imparfaite) n'empêche pas un particulier d'invoquer directement une directive dans un procès en manquement à l'encontre d'un Etat. Il y a donc un effet direct des directives. Par ailleurs, l'effet direct d'un règlement n'est pas total, ne serait-ce que parce que la législation nationale comprend des dispositions qui peuvent lui être contraire. Il y a donc une mise en

cohérence minimale du droit national au droit communautaire, y compris quand le texte communautaire est un règlement pour assurer l'effectivité des règlements.

Il demeure que *l'intensité de l'effet direct* des directives est plus limitée que celle des règlements. Les directives ne créent jamais directement d'obligations pour les particuliers, elles ne peuvent que leur octroyer directement de nouveaux droits (Porta, 2006, p. 139). Il s'agit de droits qu'un particulier est en mesure de faire valoir à l'égard d'un Etat uniquement, et jamais contre un autre particulier. Dans ce cas, on ne dira pas que l'Etat est en faute, mais qu'il est en *manquement*, soit parce qu'il a mal ou insuffisamment transposé une directive en droit national, soit parce qu'il a insuffisamment mis en œuvre les politiques nécessaires pour parvenir aux résultats demandés par une directive. Cette obligation de résultats, qui est l'originalité du droit communautaire, est un point commun aux règlements et directives qui doivent être traduits de manière pratique pour être effectifs. Cette mise en œuvre concerne à la fois le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif des Etats Membres.

Du côté du pouvoir législatif, il s'agit tout d'abord de mettre en place les conditions d'une information aux particuliers pour leur faire connaître leurs nouveaux droits, leur permettre de s'en prévaloir en justice et assurer ainsi leur *sécurité juridique* (*ibid.*, p. 149). Il s'agit aussi pour les juges d'appliquer le droit communautaire pour sanctionner les *situations* qui l'exigent et atteindre les *résultats* imposés. Ceci nécessite de supprimer les dispositions juridiques nationales contraires à l'acte et tout ce qui est de nature à faire obstacle à sa réalisation. Au-delà des obstacles internes au droit, il faut également mettre en place des sanctions dissuasives pour éviter les actes de particuliers qui nuiraient à la réalisation de l'acte communautaire.

Du côté du pouvoir exécutif, et c'est là toute l'originalité du modèle d'intégration communautaire selon Jérôme Porta, les règlements et directives communautaires créent un *droit des politiques*. Les politiques des Etats Membres ne peuvent pas être en contradiction avec les objectifs communautaires. Les Etats Membres doivent *implémenter* les actes communautaires. Comme le définit le Petit Robert pour l'informatique : « implémenter signifie alors installer un programme sur un ordinateur et vise dès lors les opérations et les dispositifs devant être mis en place pour que le programme soit, dans un environnement spécifique, apte à produire les effets en vue desquels il a été conçu » (*ibid.*, p. 147). Les directives et les règlements exigent que les Etats Membres mettent en place tout un *algorithme* politique pour atteindre les résultats escomptés de ces actes. Cet algorithme peut être différent d'un pays à l'autre. Le système juridique communautaire parvient ainsi à gérer une *diversité des systèmes de droit commun* dans chaque Etat.

A cet égard, l'Union européenne ne peut pas être assimilée à un modèle fédéral reposant sur une primauté du droit fédéral sur le droit national, ni à un modèle intergouvernemental garantissant la souveraineté nationale et n'acceptant que des accords limités entre Etats, ni à la règle de conflit de lois qui « se limite à définir le critère de sélection de la loi applicable à une situation juridique particulière » (*ibid.*, p. 16). Ce débordement du système juridique communautaire sur l'exécutif national est une spécificité du modèle juridique d'intégration communautaire. Ce modèle reconnaît deux types de sujets de droit, l'Etat qui a obligation d'implémentation et le particulier qui a le droit de recours à l'égard d'un Etat. L'Etat Membre devient redevable devant la Cour de Justice européenne, non pas seulement de la conformité de ses actes, mais de l'effet de son droit et de ses politiques. Le particulier, entendu dans un sens large (citoyen, association, organisme de droit public ou privé) reçoit d'une directive ou d'un règlement de nouveaux droits lui permettant de mettre en cause un Etat. La directive-cadre européenne établissant un cadre pour une politique européenne de l'eau est un bon exemple de cette originalité.

### **La directive-cadre réduit les marges de manœuvre laissées aux Etats Membres dans le domaine de l'eau**

La directive-cadre pour l'eau (DCE) n'est pas la première directive communautaire dans le domaine de l'eau, mais plusieurs facteurs font que le monde français de l'eau découvre l'obligation de résultats avec elle (Bouleau, 2007). Huit directives principales concernant directement l'eau ont été adoptées depuis 1975, dont certaines ont donné lieu à des directives filles. Ces directives portaient soit sur des eaux définies par leur usage (eau potable, eau de baignade, eau piscicole, eau conchylicole), soit par leur localisation (eau superficielle, eau souterraine), soit sur des polluants particuliers (eaux résiduaires urbaines, nitrates, substances dangereuses). A ces directives spécifiques à l'eau se sont ajoutées des directives plus générales sur l'environnement (étude d'impact, droit d'information...) qui s'appliquent à l'eau. Toutes ces directives ont nécessité une transposition et une implémentation avec obligation de résultats.

Ces obligations passées n'ont pas pris le monde de l'eau au dépourvu. Les directives par usage et par polluant ont donné lieu à des zonages (périmètre de captage, eaux conchylicoles, eau de baignade, zones sensibles, zones en excédent structurel) négociés par filière. Les négociations ont notamment permis de différer certains zonages. C'est ainsi que la directive sur les eaux piscicoles n'a donné lieu à aucun zonage en France. La directive sur les eaux résiduaires urbaines (ERU) a donné lieu à une première liste de zones sensibles (zones contributives aux phénomènes d'eutro-

phisation) qui excluait des secteurs pour lesquels les durées de travaux sur les réseaux et les stations étaient trop longues en regard des échéances. Souvent les objectifs nouveaux ont été définis là où les filières de gestion disposaient de techniques permettant de traduire l'obligation de résultats en obligation de moyens (épuration dont la technique est bien maîtrisée, systèmes de surveillance et de potabilisation).

Ces directives ont donc eu un effet de cliquet, institutionnalisant un recours plus systématique à des techniques plus propres, bien maîtrisées. Certaines pratiques ont dû être abandonnées (usage de matières

La directive IPPC (*integrated pollution prevention and control*) (2) sur le contrôle des pollutions d'origine industrielle (96/61/CE) a été la première directive environnementale imposant des objectifs de qualité sur tout le territoire. Cette directive défend une approche combinée des rejets industriels conditionnés par l'exigence la plus sévère entre les meilleures techniques disponibles (émissions) et les normes de qualité environnementale (immissions). Pour appliquer cette directive, des normes de qualité environnementale (chimique) doivent être établies pour tous les milieux naturels. Cela n'a été réalisé en France que



© Claudius Thiriet/BIOSPOTO

*La directive sur les eaux résiduaires urbaines a donné lieu à une première liste de zones sensibles (zones contributives aux phénomènes d'eutrophisation).*

polluantes, usages de certaines eaux pour faire de l'eau potable ou élever des coquillages, épandage de boues trop contaminées). Certaines procédures ont dû être établies (études d'impact, information du public). Mais, tant que les directives n'ont concerné que certaines procédures, certaines zones ou certains secteurs, la délimitation de la zone d'application a servi de variable d'ajustement. La DCE a pour ambition une obligation de résultat sur toute l'étendue du territoire communautaire et cela diminue cette possibilité d'ajustement. Pour autant, ce n'est pas la première directive de ce type.

très récemment. Avant la mise en œuvre de la DCE, sur certains cours d'eau, les normes environnementales étaient définies au coup par coup par la police de l'eau et de la pêche lors des demandes d'autorisation de nouvelles activités. En imposant la définition d'objectifs de qualité pour toutes les eaux, la DCE reprend une obligation antérieure qui n'avait pas été retranscrite. Comme elle intègre en plus des considérations écologiques, elle réduit la marge de manœuvre des Etats dans la définition de ces objectifs. Il existait des obligations de résultats avant la DCE, mais les Etats Membres avaient réussi à les circonscrire dans des



limites jugées gérables. Or ces limites sont de plus en plus remises en cause par des recours contentieux. On assiste donc à deux effets concomitants, des obligations de résultat anciennes qui sont activées par des recours contentieux récents et la DCE qui ajoute une obligation de résultat nouvelle.

Depuis 2000, la France a été condamnée six fois pour manquement à la réglementation communautaire dans le domaine de l'eau (pollution en mer, eau potable, eaux usées, baignade et nitrates). A l'origine de ces condamnations, il y a des acteurs locaux à qui les directives octroient de nouvelles possibilités de recours et qui se retournent contre l'Etat français qui n'a pas respecté ses nouvelles obligations. La directive-cadre est adoptée au moment où l'on découvre en France ce pouvoir que les directives donnent aux particuliers et aux associations. Les acteurs nationaux qui négocient les directives ont bien identifié ce pouvoir. Les discussions au sujet des décisions politiques communautaires sont toujours menées en tenant compte d'un siège supplémentaire vide, celui représentant la menace du citoyen ordinaire préoccupé par la qualité de l'eau (Richardson, 1994). Mais dans l'arène nationale, cette menace n'a été perçue que récemment. Les premières condamnations de la France n'ont pour l'instant pas donné lieu à de deuxième condamnations avec sanctions pour « manquement sur manquement » (3). Néanmoins ce contexte concomitant à l'adoption de la directive-cadre rend le monde français de l'eau d'autant plus suspicieux à l'égard de la DCE qui est un texte particulièrement long et complexe, potentiellement porteur de nouveaux cas de recours.

La complexité de ce texte se comprend mieux quand on le replace dans le modèle particulier de l'intégration juridique communautaire. Ce modèle se donne pour objectif de gérer la diversité des droits nationaux. Là encore, la lecture de Jérôme Porta (Porta, 2006) est éclairante car il met en évidence des outils textuels qui permettent de réduire, ou gérer, cette diversité. On retrouve bien ces outils dans la DCE et ils contribuent à rendre la directive compliquée.

Le premier outil utilisé est le recours aux définitions pour *réduire la polysémie* des termes courants employés dans des sens différents dans le droit national de chaque Etat membre. L'article 2 de la directive-cadre comprend 41 définitions. « District hydrographique », « autorité compétente », « masse d'eau », « bon état écologique » : le vocabulaire utilisé par la DCE n'est pas explicite pour un citoyen français. La version anglaise n'est pas plus explicite pour un citoyen britannique. Ce lexique adopté est volontairement innovant. Il permet à la fois de parler des canaux néerlandais et des rios espagnols et nécessite un commun effort de transcription pour chaque pays dans son droit national.

La DCE est aussi illustrative d'une *stylistique du flou*. Celle-ci peut reposer sur l'évocation de principes généraux dont la méthode de quantification n'est pas complètement explicite (principe pollueur-payeur, réduction des pollutions à la source) ou sur des adjectifs qualitatifs. C'est le cas des catégories de qualité écologique qui reposent sur des définitions comme « les eaux présentant des signes d'altérations **graves** » ou « dans lesquelles les communautés biologiques pertinentes s'écartent **sensiblement** de celles normalement associées au type de masse d'eau de surface dans des conditions non perturbées » (DCE, Annexe V. 1.2.). L'indétermination de ces termes flous permet une méthode ouverte de coordination entre Etats par mise en compétition des performances (Dehousse 2004).

La DCE a également recours à des *alternatives*. Les masses d'eau identifiées doivent être regroupées par type selon un « système A » ou un « système B ». Le système A définit des écorégions avec un certain nombre de critères. Le système B est laissé au choix des Etats Membres pourvu qu'il contienne au minimum quelques critères imposés et un niveau de discrimination au moins égal au système A.

Enfin, la directive est un bon exemple d'utilisation des dérogations. En l'espèce, la directive permet que certaines masses d'eau n'atteignent pas le bon état écologique. Elle prévoit un recours à l'*exception* pour des cas devant être justifiés *a posteriori* par des situations climatiques particulières ou des catastrophes imprévisibles. Elle prévoit des *dispenses* devant être justifiées *a priori* sur des critères socio-économiques pour des masses d'eau profondément modifiées qui doivent au minimum atteindre un bon état chimique. Elle prévoit également la possibilité de délais supplémentaires pour l'atteinte des objectifs qui seront à justifier sur des critères techniques et socio-économiques. Mais ces dérogations restent encadrées par des *prescriptions minimales* comme le principe de non-dégradation. Cette rédaction complique la compréhension du texte mais permet de réduire ou de gérer la diversité des situations juridiques nationales tout en mettant l'accent sur l'effet attendu, l'amélioration de la qualité des milieux aquatiques.

La nouveauté de la directive-cadre n'est pas l'obligation de résultat. D'autres directives imposaient déjà plus de performances aux politiques de l'eau. Mais la directive arrive au même moment que les premiers contentieux sur les directives passées. Ses obligations sont donc regardées avec plus de vigilance. On découvre alors un texte complexe qui est exemplaire de la stylistique juridique communautaire visant à gérer une grande diversité de droits nationaux, sans imposer leur harmonisation. La directive promeut une plus grande performance écologique des politiques de l'eau en Europe et encadre fortement les marges de manœuvre laissées aux Etats Membres.

### Difficultés soulevées par l'objectif écologique

Si l'obligation de résultats n'est pas nouvelle pour les Etats Membres, le fait que les résultats attendus soient écologiques est en revanche assez nouveau dans le domaine de l'eau. Les objectifs écologiques sont beaucoup plus difficiles à traduire en termes d'actions. Ils sont pourtant explicitement visés par la directive.

Pour toutes les masses d'eau qui ne donneront pas lieu à des dérogations, la directive-cadre fixe un objectif général de bon état écologique. Celui-ci sera mesuré sur des critères biologiques. En effet, les espèces vivant dans un milieu témoignent par leur présence et leur abondance de l'adéquation de ce milieu avec leurs exigences vitales. La biologie est un bon intégrateur des perturbations dans le temps. Il suffit par exemple que la fonction de reproduction d'un type d'espèces n'ait pas pu avoir lieu à un moment donné pour que la population concernée soit durablement affectée. Mais c'est une chose d'identifier une population perturbée et c'en est une autre de remédier aux perturbations. La performance en écologie est moins maîtrisable que d'autres formes de performance pour au moins quatre raisons.

La première tient à la diversité biologique elle-même. L'écologie n'est pas la même partout. Les techniques de restauration des milieux qui sont efficaces ici ne sont pas forcément efficaces là. Les déterminants de la qualité écologique des milieux aquatiques dépendent du climat, des bassins versants, de la géologie, de l'altitude, de la pente, de la salinité, etc. L'écologie n'est pas aussi standardisable qu'un procédé technologique comme la boue activée devenue une sorte de solution européenne de l'épuration.

La seconde raison tient à la jeunesse de la pensée écologique. Comme le rappelait le numéro d'avril 2007 de la revue *Responsabilité & Environnement*, les préoccupations environnementales émergent dans les années 1970 en France, à peine plus tôt en Europe. Dans le domaine de l'eau, les agences, qui sont les principaux financeurs des politiques de l'eau en France ont été instituées avant. Ce n'est pas pour atteindre une meilleure performance écologique que les agences prélèvent au départ des redevances, mais pour financer des équipements (barrages, réseaux, stations) qui assurent un certain confort aux usagers de l'eau. La conquête de l'eau (Goubert, 1986) est l'objectif le plus ancien des agences, celui qui a bénéficié du plus de recherches, du plus d'innovations et du plus de crédits. L'inflexion écologique des agences est tardive, le mot « eutrophisation » apparaît dans leurs programmes d'intervention dans les années 1980, le mot « zones humides » dans les années 1990 (Bouleau, 2007). Certes, d'autres institutions ont mené des actions de restauration des milieux (notamment le monde de la pêche), mais dans la filière eau, l'ingé-

nerie écologique a toujours eu moins de moyens humains et financiers que l'ingénierie classique. Ses retours d'expérience sont donc encore limités. Elle a moins de « recettes » à proposer. L'idée même de solutions « toutes faites » est assez contestable en écologie.

La troisième raison est que l'ingénierie écologique a une dimension historique importante. On ne peut pas faire deux fois la même expérience dans les mêmes conditions. La restauration des milieux n'est jamais un retour en arrière. Si une perturbation a isolé un milieu d'un autre et qu'il s'est appauvri en espèces du fait de cette déconnexion, le rétablissement ultérieur des liens entre ces deux milieux ne va pas forcément rétablir les populations d'espèces disparues. Entre temps d'autres espèces seront apparues qui entreront en compétition avec les espèces désirées. Sur l'échelle des perturbations écologiques, il y a des seuils irréversibles qui dépendent notamment de la durée d'impact de ces perturbations.

Enfin l'état du milieu n'est pas uniquement une responsabilité de filière. A côté des acteurs qui ont pour intention de restaurer les milieux, de multiples activités viennent modifier ces milieux sans le faire « exprès » mais de manière très effective (Mermet *et al.*, 2005). Pour viser une performance en écologie, il faut non seulement développer des actions de restauration mais aussi remettre en cause des comportements, des ouvrages, des façons de faire et des politiques dans des champs aussi divers que le transport, l'énergie, le logement, l'éducation, la santé...

A la lumière de ces difficultés, la directive-cadre apparaît comme un texte ambitieux qui donne aux particuliers le droit à des milieux en bon état écologique alors même que les politiques de l'eau en Europe ne savent pas bien comment atteindre ce résultat. On se demande, dans ces conditions, comment la directive a pu être approuvée.

### L'adoption de la directive révèle un contexte politique particulier

La directive-cadre est la première directive adoptée selon la procédure de *codécision* du Parlement et du Conseil. Le traité d'Amsterdam (octobre 1997) a renforcé le rôle du Parlement dans différents domaines dont celui de la qualité de l'eau. La mise en œuvre de cette modification est intervenue pendant le processus de discussion de la directive-cadre en mai 1999. Elle a permis l'expression de nouveaux acteurs autour du Parlement. De fait, le contenu de la directive ne peut être compris qu'en tenant compte des apports de ces nouveaux acteurs.

La directive aurait eu une physionomie bien différente si le Conseil avait pu opposer son veto aux amendements proposés par le Parlement. En 2000, on estimait à 150 milliards d'euros les investissements rendus nécessaires par la directive sur les eaux rési-

duaires urbaines pour l'ensemble de l'Union (Kallis et Nijkamp, 2000). Avec le critère économique de convergence, les Etats Membres entraient dans une période d'austérité budgétaire. La France et l'Angleterre souhaitaient une dérégulation de la politique de l'eau (Aubin et Varone, 2002). D'une manière générale, chaque Etat Membre voulait adoucir la réglementation qui allait lui coûter cher et faire payer aux autres la dépollution qui le pénalisait (Richardson, 1994). Ainsi il n'est pas possible d'identifier d'Etat qui, pour des raisons économiques, ait été fer de lance de la protection de la qualité aussi bien chimique que biologique et morphologique des cours d'eau. En revanche pour chaque type de dégradation de la qualité des cours d'eau, on trouve des Etats pollueurs et des Etats pollués dont les intérêts économiques deviennent très incertains lorsque toutes les dégradations sont abordées en même temps. On comprend alors la position très réservée du Conseil sur les propositions de directives faites par la Commission. Celle-ci fait une première proposition de directive écologique en 1993 puis une proposition de directive-cadre en 1997 qui sera modifiée trois fois avant que le Conseil n'adopte en 1999 une première position commune.

Non seulement les Etats Membres ne partagent pas les mêmes critères d'évaluation de la qualité, mais ils ne partagent pas non plus les mêmes idées sur la façon de gérer l'eau. La directive-cadre emprunte à plusieurs modèles. La gestion par bassin existe dans les pays à

tradition centralisée (France, Espagne, Angleterre) mais n'a jamais été mise en place dans les pays nordiques à tradition de subsidiarité comme l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et la Finlande où les communautés locales sont plus puissantes (Barraqué, 2004). L'approche combinée adoptée dans la directive IPPC



© Berti Hanna/REA

*L'accent sur les normes induit de meilleures technologies de mesures et une meilleure validité scientifique des normes. La meilleure information du public permet à celui-ci d'être également une force de pression.*

pour les rejets industriels ne fait pas l'unanimité en ce qui concerne la pollution urbaine. L'exigence d'utilisation de la meilleure technologie disponible séduit les pays qui ont une ingénierie performante. Les autres pays préfèrent des normes par taille de ville. Le Royaume-Uni est le seul pays à prôner une approche économique du prix de l'eau (recouvrement des coûts) et des actions de restauration (programmes de mesures) (Laurans et Abreu, 2002), beaucoup d'autres Etats craignent que l'analyse économique ne remette en cause des secteurs stratégiques comme la navigation, l'agriculture, l'énergie. Le bon état écologique et la référence à un état non perturbé existent en droit autrichien et en droit allemand mais pas dans la réglementation nationale des autres Etats.

Mais les influences du Conseil ont été relativement limitées. La directive est l'aboutissement de la stratégie environnementale de la Commission européenne dont l'eau est le fer de lance (Kallis et Nijkamp, 2000). Cette stratégie s'est déployée sur trois périodes. Entre 1973 et 1988, les directives adoptées dans le domaine de l'eau visaient une meilleure protection du consumma-



teur. L'obligation de reporting auprès de l'arbitre européen ouvre les données administratives au grand public. L'accent sur les normes induit de meilleures technologies de mesures et une meilleure validité scientifique des normes. La meilleure information du public permet à celui-ci d'être également une force de pression. Kallis et Nijkamp parlent ainsi d'un 'mécanisme de domino' de la réglementation. Entre 1988 et 1995, de nouvelles directives définissent des normes environnementales pour divers milieux, indépendamment des usages. Ces normes permettent de fonder la double exigence de l'approche combinée. La continuité des eaux permet un « débordement » continu du droit communautaire parce que les difficultés nationales ou régionales dues à des pollutions transfrontalières non gérées par la réglementation européenne sont des moteurs pour plus d'intégration. A partir de 1995, la Commission prépare la directive-cadre avec pour ambition une couverture totale des milieux aquatiques et l'intégration de tous les usages.

Cette stratégie n'aurait cependant pas pu être menée à terme sans le rôle actif joué par les ONG et le Parlement. Depuis 1996, la Commission tient les ONG environnementalistes régulièrement informées de l'état des discussions du projet de directive-cadre (Kaika et Page, 2003). Ces organisations ont écrit des mémos de mise en garde à la Commission contre les risques d'interprétation laxiste des formulations proposées par le Conseil. Elles ont utilisé la presse pour rendre publiques les positions du Conseil et les stigmatiser. La Commission a pu s'appuyer sur ces relais écologistes pour maintenir des définitions larges des usages et services, pour limiter le champ d'application des masses d'eau artificielles et fortement modifiées et pour leur imposer un bon état chimique.

Le Parlement européen dont le rôle est mineur avant l'entrée en vigueur de la procédure de codécision va « jouer la montre » pour faire de la directive-cadre le premier texte marqué par son empreinte. En juin 1999, les parlementaires européens sont renouvelés. Les scores écologistes sont à la hausse (Greffet et Ivaldi, 1999) mais restent minoritaires. Trois facteurs vont se combiner pour transformer ce Parlement modérément intéressé aux questions d'environnement en fervent défenseur des milieux aquatiques. Premièrement, l'absence relative de discipline de parti dans cet hémicycle va favoriser les prises de position individuelles des eurodéputés (Menon, 2001). Deuxièmement, le Parlement est connu pour être un haut lieu de *lobbying* que les mouvements écologistes vont mettre à profit. Mais l'activité de *lobbying* auprès du Parlement est multiforme et il est difficile de la distinguer du travail parlementaire proprement dit (Earnshaw et Judge, 2005). Connaître le calendrier de discussion et les amendements en cours de rédaction, identifier des alliés même improbables (syndicats et patrons d'une même filière, producteurs de médicaments et écologistes), rédiger des contre-propositions :

autant d'activités communes aux *lobbyistes* et aux parlementaires. Troisièmement, Ken Collins, membre du Parlement et président de la Commission environnement du Parlement va s'avérer un entrepreneur politique particulièrement actif. Le bras de fer entre le Conseil et le Parlement sera difficile. La procédure de codécision sera entièrement exploitée par les institutions européennes qui ne parviendront à un accord qu'à l'issue d'une conciliation.

La directive est donc un compromis très contingent dans lequel les Etats et des acteurs économiques ont essayé de préserver des intérêts stratégiques et des groupes de pression ont promu des objectifs environnementaux ambitieux et des approches économiques nouvelles. La scène politique européenne apparaît ainsi comme une multitude de coalitions provisoires imprévisibles. Non seulement cette configuration a permis l'adoption de la directive mais elle accompagnera également sa mise en œuvre et son évaluation.

### **La multiplicité des coalitions mouvantes change aussi les modalités de l'évaluation**

Aujourd'hui, la gestion des cours d'eau en France est surtout évaluée par les responsables de cette gestion et leurs autorités de tutelle. Ce mode d'évaluation a pour but de donner un sens collectif aux acteurs d'une organisation et de proposer une mesure interne de sa performance. C'est une évaluation qui tient compte des contraintes de l'action et des opportunités techniques de l'organisation. La légitimité de cette évaluation est d'être portée par les responsables qui s'engagent personnellement dans l'interprétation qu'ils proposent. Cette évaluation managériale a des vertus en interne mais ne suffit pas à répondre aux attentes du public.

D'autres évaluations existent (Bouleau, 2007) qui visent à rectifier la trajectoire d'une politique publique par rapport aux attentes du public. Il s'agit d'évaluations qui s'appuient sur des enquêtes récentes pour parler au nom de la société. Mais la société est insaisissable. Les intérêts des personnes se définissent dans l'action et au cours des négociations comme le montre l'adoption de la directive-cadre. Ces évaluations également utiles ne circonscrivent pas le risque de recours contentieux.

Dans ce contexte, c'est la pluralité des points de vue partisans qui est à même d'éclairer l'opinion publique, plutôt que l'inverse. On ne sait pas réellement qui évaluera l'application de la directive. Il est probable que des points de vue très différents se confronteront pour mobiliser ce texte ou bien l'ignorer. Bien qu'elles soient difficiles à vivre pour des gestionnaires, les évaluations partisans sont amenées à se développer avec la mise en œuvre des textes européens.

L'opinion européenne est assez favorable à la préservation des milieux (Majone, 1996 ; Bozonnet,

2001). Bien entendu, cette attente peut être contradictoire avec d'autres attentes. L'intérêt des évaluations partisans est justement de mettre en débat ces contradictions pour permettre des choix. En absence de débat, ces choix se font uniquement au sein de filières qui échappent à la justification publique.

Si il est possible d'identifier une posture partisane écologiste, on ne peut pas à proprement parler de filière écologique aujourd'hui parce que les porteurs de techniques de restauration des milieux ne sont pas très nombreux et ne bénéficient pas non plus de financement dédié. Pour qu'une telle filière se structure, il faut probablement que les sanctions communautaires soient crédibles et les circuits de financement de ces sanctions impactent directement les filières traditionnelles. C'est ce qui risque de se passer si l'Etat français est condamné sur les contentieux liés à l'eau. Les provisions budgétaires de la Direction de l'Eau du ministère en charge de l'environnement devront probablement être complétées par des prélèvements sur le budget des agences. Cela militera en faveur d'un nouvel arbitrage des comités de bassin entre les montants dédiés à la construction des infrastructures et ceux réservés à la restauration des milieux. Mais le pouvoir est également du côté des particuliers, dans la société française, qui se mobilisera, ou non, pour faire appliquer cette nouvelle réglementation.

### Conclusion

L'obligation de résultats n'est pas une nouveauté de la directive-cadre sur l'eau, c'est au contraire une spécificité des directives européennes et du modèle juri-

dique d'intégration communautaire. Le droit communautaire donne de nouveaux droits aux particuliers et fixe des objectifs aux politiques nationales. Les objectifs fixés par les directives antérieures dans le domaine de l'eau n'avaient pas semblé difficiles à atteindre parce qu'ils étaient restreints à certaines eaux et qu'en France les outils politiques et techniques nécessaires étaient bien maîtrisés. L'obligation de restauration écologique prend davantage le monde français de l'eau au dépourvu parce l'amélioration de la qualité des milieux nécessite d'impliquer des filières extérieures au monde de l'eau et que les outils de restauration sont moins stabilisés et moins standardisables.

La directive-cadre est également une épreuve pour l'ensemble des Etats de l'Union parce que, lors de la discussion du texte, le Conseil a dû accepter des amendements beaucoup plus ambitieux en termes de qualité écologique que ce que les Etats étaient prêts à accepter. C'est, en effet, la première directive adoptée selon la procédure de codécision du Conseil et du Parlement européen. Cela a permis l'expression et l'implication de groupes de pression qui étaient peu entendus auparavant, notamment les associations de protection de la nature. La directive inscrit cette préoccupation dans un système juridique qui contraint les pouvoirs exécutifs des Etats. Il sera intéressant de suivre la jurisprudence européenne sur l'application de cette directive pour voir comment les particuliers se saisiront de ce texte et dans quelle mesure cela modifiera effectivement les politiques nationales.

### Remerciements



Ce travail a bénéficié du soutien de la Direction de l'Eau du ministère de l'Environnement et du Développement durable. Je remercie Audrey Richard pour sa relecture attentive.

### Notes

(1) La directive-cadre (2000/60/CE) adoptée le 23 octobre 2000 par le Parlement européen et le Conseil, établit « un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau » (2000). 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 : 0001-0073. Elle a été transposée en droit français par la loi 2004.338 du 21 avril 2004.

(2) Contrôle et prévention intégrés de la pollution.

(3) La France a déjà été condamnée à payer des sanctions dans le domaine de la pêche maritime, mais pas encore dans le domaine de l'eau.

### Références bibliographiques

Aubin, D. et Varone, F., *European Water Policy. A path towards an integrated resource management*. Louvain-la-Neuve : EUWARENESS. 28 p., 2002.

Barraqué, B., *Aspects institutionnels, socio-économiques et juridiques de la gestion durable de l'eau en Europe*. Territoires de l'eau, Arras, 2004.

Bouleau, G., *La gestion française des rivières et ses indicateurs à l'épreuve de la directive-cadre. Analyse néo-institutionnelle de l'évaluation des cours d'eau en France*. Thèse de doctorat ès Sciences de l'environnement, AgroParisTech – Engref, 457 p., 2007.

Bozonnet, J.-P., *Les préoccupations environnementales en Europe. Réactions aux nuisances et construction idéologique*. L'opinion européenne. D. Reynié and B. Cautrès, Presses de Sciences Po, Fondation Robert Schuman, pp. 123-158, 2001.

Dehousse, R., *La Méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique*, in P. Lascoumes et P. L. Galès (Eds.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 331-356, 2004.

Earnshaw, D. Judge, D., *No simple dichotomies: Lobbyists and the European Parliament*, 2005.

Goubert, J.-P., *La conquête de l'eau. L'avènement de la santé à l'âge industriel*. Paris, Hachette Pluriel, 302 p., 1986.

Greffet, F. et Ivaldi, G., *Nouvelle donne politique en Europe. Panorama des forces partisans à l'issue des élections européennes des 10-13 juin 1999*. Revue politique et parlementaire, n° 1001 numéro spécial « Europe postélectorale : les contre-coups d'un scrutin », 1999.

Kaika, M. et Page, B., *The EU water framework directive: Part 1 European policy making and the changing topography of lobbying*. European environment, Vol.13, pp. 314-327, 2003.

Kallis, G. et Nijkamp, P., *Evolution of EU water policy: A critical assessment and a hopeful perspective*. Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (ZfU), n° 3, pp. 301-335, 2000.

Laurans, Y. et de Abreu, B., *L'historique des négociations*. Les enjeux de la directive-cadre européenne sur l'eau, 29 et 30 avril 2002, Paris, 2002.

Majone, G., *La communauté européenne : un état régulateur*. Paris, Montchrestien, 1996.

Menon, A. *L'administration française à Bruxelles*. Revue française de science politique, Vol. 51, n° 5, pp. 763-786, 2001.

Mermet, L., Billé, R., Leroy, M., Narcy, J.B. et Poux, X. *L'analyse stratégique de la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement*. NSS, n° 13, avril 2005, pp. 127-137, 2005.

Porta, J. *La réalisation du droit communautaire. Essai sur le gouvernement juridique de la diversité*. Thèse pour le doctorat en droit privé UFR Sciences juridiques, administratives et politiques, Université Paris X – Nanterre, 881 p., 2006.

Richardson, J., *EU water policy: uncertain agendas, shifting networks and complex coalitions*. Environmental Politics, Vol. 3, n° 4, pp. 139-167, 1994.

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 : 0001-0073.

