

## 10) COMMENT DÉFINIR DES OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX AMBITIEUX, COMPATIBLES AVEC DES ENJEUX SOCIAUX ET ÉCONOMIQUES IMPORTANTS ?

La question importante en quelques points

L'ambition générale de la directive cadre recueille un écho favorable de la part de la majorité des acteurs, convaincus de l'intérêt à long terme d'une telle démarche de développement durable. Toutefois, dans un souci de réalisme et de pragmatisme, il importe dès à présent, de poser les principes qui permettront d'établir un plan de gestion et un programme de mesures qui prennent explicitement en compte les réalités économiques du bassin.

A cette fin, il convient de :

- Procéder, dans la définition des objectifs, à des évaluations réellement globales qui abordent simultanément les retombées économiques, sociales et environnementales, ce dernier volet pris dans son acception large incluant la santé publique.
- Choisir des échelles de travail qui permettent de faire jouer les solidarités économiques en veillant à mener des approches sachant sortir du domaine de l'eau.
- Rechercher des solutions techniques au meilleur rapport coût/efficacité pour atteindre les principaux objectifs fixés.
- Renforcer et compléter les mécanismes de régulation économique.
- Rechercher une cohérence et une convergence des différents financements publics (eau et hors eau) aux niveaux communautaire et national.

Cependant l'ambition à donner au projet ne pourra s'ajuster de manière consensuelle avec les acteurs que dans la mesure où une précision sera donnée sur la traduction quantitative et qualitative des objectifs.

... qui doit mettre en avant les retombées positives à mieux évaluer

Certaines activités pourraient, si l'on n'y prend pas garde, être mises en difficulté par les objectifs de la directive. A l'inverse, il faut souligner les impacts positifs attendus de la démarche. Une ressource en eau préservée et des écosystèmes en bon état permettent le développement d'activités, sources de revenus et d'emplois économiquement viables. Sur le bassin, l'exemple du tourisme est à cet égard significatif. On peut aussi citer des activités comme la pêche et la conchyliculture. Il est également intéressant de noter les liens intimes entre certaines activités humaines et la gestion des écosystèmes. Il en est ainsi de l'agriculture qui doit jouer un rôle déterminant dans la gestion équilibrée des écosystèmes alluviaux par exemple, démontrant ainsi qu'il peut y avoir convergence d'intérêt entre activités économiques et politique environnementale.

Ces retombées doivent être évaluées sur une échelle de temps appropriée en tenant compte de l'incertitude propre aux études de prospectives. Ménager en toutes hypothèses aux générations futures une certaine liberté de choix à côté des irréversibilités que nous leur imposerons, constitue une valeur positive qui doit être également intégrée dans notre appréciation.

Une adhésion globale à des objectifs ambitieux relevant d'une logique de développement durable...

La directive cadre sur l'eau relance une politique d'objectifs de qualité en s'inscrivant dans une approche renouvelée, beaucoup plus globale, intégrant la dimension économique et la dimension sociale de la gestion de l'eau. Sur le fond, il apparaît que la majorité des acteurs adhèrent aux principes de cette démarche qui renoue l'approche des problèmes, s'appuie sur des référentiels nouveaux et, par-dessus tout, s'inscrit dans la durée.

... mais en s'interrogeant sur le niveau de réalisme social et économique de cette ambition

Au-delà de l'adhésion de principe à cette ambition, la question est immédiatement posée de la capacité globale de l'ensemble des acteurs économiques et sociaux à atteindre ces objectifs et donc de l'acceptation sociale et politique de ce projet.

Sur le plan économique et social il faudra être capable d'identifier les situations risquant, du fait des exigences environnementales, d'être fragilisées en termes de compétitivité. A cet égard, on ne peut ignorer par exemple le contexte actuel de

certaines branches industrielles du bassin qui sont en grande difficulté. Dans le domaine de l'agriculture, on ne pourra faire l'impasse également sur certaines situations plus fragiles que d'autres tout en restant attentif aux conséquences de l'infléchissement attendu de la politique agricole commune.

Il faudra veiller de même à une mise en œuvre acceptable du principe de non-dégradation des milieux affiché par la directive. Ce principe devra être géré de façon positive, par un appui efficace auprès des acteurs économiques pour la recherche de solutions intéressantes sur le plan environnemental et économiquement viables pour la conception de nouveaux projets.

La directive cadre renforce la nécessité, tout au long du processus et notamment dans la définition des objectifs du futur plan de gestion, de prendre en compte l'environnement, l'économie et la vie sociale. Sa mise en œuvre appelle donc très clairement l'application du principe de développement durable dont il faut rappeler qu'il consiste à mener une exploitation des ressources répondant aux besoins actuels sans compromettre la possibilité pour les générations futures de répondre aux leurs. Ce principe doit guider l'ensemble du projet tant du point de vue de la santé humaine qu'au plan de l'écologie des milieux.

### Au-delà des milieux aquatiques, la nécessité d'élargir l'approche environnementale

Par le principe "d'intégration" mis en avant dans la directive et qui prévaut tant au sein de la politique de l'eau elle-même qu'entre les politiques sectorielles, il conviendra, dans la définition des objectifs et dans l'étude de leur faisabilité technique et économique, de veiller à prendre en compte les autres retombées environnementales potentielles hors du domaine de l'eau. Il importe en effet que l'intérêt d'un gain environnemental sur l'eau soit évalué en tenant compte d'une perte éventuelle sur un autre compartiment dont il serait la conséquence irrémédiable. La question importante relative à l'hydroélectricité et aux énergies renouvelables est une illustration de cette préoccupation d'élargissement. C'est d'ailleurs pour cela que cette dernière question doit s'élargir au cadre global de la politique énergétique en comparant sur le triple plan environnemental, économique et social nos préconisations en matière

d'hydroélectricité avec tous les investissements et actions envisagés entrant dans ce cadre (surtout les mesures d'économie d'énergie mais aussi la contribution d'autres sources d'énergie).

Le texte même de la directive aborde cette question au travers par exemple de la notion de l'identification des masses d'eau fortement modifiées pour lesquelles "les modifications à apporter [...] pour obtenir un bon état écologique [...] auraient des incidences négatives importantes [...] sur l'environnement au sens large [...]". Il importe donc que cette préoccupation soit prise en compte dans la poursuite du travail.

### Quelques principes pour concilier ambitions de la directive, réalisme économique et efficacité

L'objet de la première étape de la directive, à savoir l'état des lieux 2004, n'est pas de répondre à la question de la faisabilité des objectifs mais de l'aborder au travers de l'identification du risque de non-atteinte du bon état. La directive cadre introduit ainsi un processus gradué et une approche itérative pour la définition des objectifs du futur plan de gestion.

Pour appuyer ce processus, il est apparu essentiel dès ce stade de poser certains principes à développer dans la suite de la démarche. En première approche, et compte tenu des observations d'ores et déjà recueillies sur ce sujet, peuvent être proposés les principes suivants :

- Rechercher des solutions techniques au meilleur rapport coût/efficacité pour atteindre un objectif donné. Ce principe, développé dans d'autres questions importantes et régulièrement évoqué ne doit pas être oublié. Par exemple, si un objectif envisagé de qualité de l'eau dans le milieu peut être atteint alternativement à l'aide de différents programmes d'action (consistant à améliorer la filière d'assainissement à différents stades, de la collecte au point de rejet, ou/et réduire la pollution à la source, ou/et restaurer les zones humides, ou/et mettre en jeu l'espace de bon fonctionnement du cours d'eau), il importe de repérer le programme le plus efficace par euro dépensé ou (ce qui est équivalent) le moins coûteux par unité de résultat attendu (en augmentation de qualité de l'eau ou en rejets éliminés). Toutefois, cette approche technico-

économique ne suffit pas à identifier le programme le plus bénéfique globalement.

- Procéder, dans la définition des objectifs, à des évaluations économiques réellement globales, qui prennent en compte la réalité économique et sociale des activités existantes, qui mettent aussi en regard des coûts de mise en œuvre, les gains attendus en termes de santé publique et de fonctionnalités positives, de services rendus marchands ou non marchands. Dans l'exemple précédent, une analyse inspirée de ce principe permet de rechercher s'il n'existe pas un programme d'action substantiellement plus bénéfique que le programme le plus coût-efficace sur la lutte contre la pollution, en raison de l'importance des services rendus au titre de la protection contre les inondations, de la ressource en eau ou/et de la mise en valeur pour le loisir ou le paysage. Perçue et utilisée comme une aide à la décision, une telle démarche devrait permettre d'éclairer le débat d'une façon la plus constructive possible.
- Déterminer la capacité des différents acteurs à contribuer financièrement aux objectifs de la directive, qu'il s'agisse des acteurs économiques ou des collectivités et de leurs mandants. Une analyse réaliste de la capacité contributive de chacun, en fonction des charges diverses qui incombent déjà à ces acteurs, est une impérieuse nécessité. De ce point de vue, il est nécessaire de prendre toute la mesure de la fragilité actuelle d'un certain nombre d'activités économiques du bassin avec cependant les limites du respect de l'équité entre acteurs analogues placés en situation comparable à l'échelle nationale et européenne. Dans cette prise en compte, on jouera prioritairement sur les mesures d'accompagnement et le délai d'atteinte de l'objectif (par exemple en justifiant le recours aux dérogations prévues par la directive cadre) plutôt que sur une minoration des objectifs qui doivent rester cohérents à l'échelle du district.
- Plus généralement, éviter les saupoudrages financiers qui sont synonymes d'inefficacité.
- Choisir des échelles de travail qui permettent de faire jouer les solidarités économiques. L'analyse menée sur un territoire trop local ne pourra, en règle générale, être porteuse d'avenir. C'est en effet la diversité des enjeux et des problèmes qui permet d'imaginer une diversité de solutions. C'est

donc à une certaine échelle de territoire qu'il faut procéder à ces analyses.

- Prendre en compte dans ce cadre les spécificités de l'arc méditerranéen. Le contexte particulier du sud du bassin très marqué par des équipements de gestion de la ressource structurants sur le plan socio-économique nécessite une approche particulière. Le mode de développement de cette région est en effet indissociable de cette logique d'aménagement des ressources qui a conduit à une certaine artificialisation. De ce point de vue, il conviendra, à l'occasion de la fixation des objectifs environnementaux, de veiller à tenir compte des divers enjeux économiques concernés, de l'interconnexion des problématiques, de l'interdépendance des usagers et des scénarios potentiels d'évolution des territoires concernés.
- Faire jouer les solidarités économiques. Au-delà de considérations purement hydrauliques, la solidarité amont-aval entre les acteurs économiques est une nécessité. A ce titre il convient de renforcer et compléter les mécanismes de régulations économiques. Ainsi il convient également de développer les possibilités de financement public de certains acteurs privés. On peut à ce sujet et à titre d'exemple évoquer la question du financement des propriétaires fonciers potentiellement concernés par des programmes d'action intéressant le domaine de l'eau. Des financements d'actions "à la parcelle" assorties d'objectifs environnementaux (par exemple en terme de zones humides, de lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole, de maîtrise foncière, etc.) sont à imaginer, aux plans administratifs et réglementaires, que les propriétaires en question soient agriculteurs ou non.
- Rechercher une convergence des différents financements publics (eau et hors eau). De multiples exemples existent aujourd'hui de politiques de financement publiques contradictoires et montrent le besoin d'une mise en cohérence des politiques publiques ; d'une recherche des synergies et/ou de complémentarités entre les principaux financeurs publics intervenant dans le domaine de l'eau. De ces points de vue, il semblerait logique que le futur plan de gestion constitue une référence commune à ces diverses sources de financement.

Autant de sujets qui nécessiteront des développements au cours des prochaines années et sur lesquels la Commission technique socio-

économie du bassin devra se mobiliser. Ce pourrait être aussi une des missions de l'ONEMA (Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques) de piloter ces travaux avec le concours des agences.

## Le programme de l'Agence, outil d'appui et de mise en œuvre

La mise en œuvre pratique d'un certain nombre de principes énoncés ci-dessus renvoie bien évidemment aux outils techniques et économiques de mise en œuvre de la politique de l'eau sur l'ensemble du bassin. Dans ce cadre, il apparaît que le programme de l'Agence est à considérer comme un élément très important. En effet, avec le système des aides et des redevances, celui-ci :

- Sera bâti en appui direct au plan de gestion, et donc en fonction de ses priorités ;
- Est fondé sur la possibilité d'internaliser les coûts externes et peut donc permettre de servir de "correcteur" des simples règles du marché ;
- Est ancré dans le partenariat et donc dans la recherche permanente de solidarités et de convergence avec les politiques des autres financeurs (Régions, Départements...).

Compte tenu des enjeux et des échéances, cette mise en perspective du programme de l'Agence semble essentielle. Elle doit être prise en compte dès aujourd'hui, dans le cadre de la préparation du futur 9<sup>ème</sup> programme qui devrait, avant même l'adoption formelle du plan de gestion, s'inscrire comme l'un des outils privilégiés de mise en œuvre opérationnelle de la directive.

