

<p style="text-align: center;">5^{ème} Forum Mondial de l'Eau – Istanbul, Mars 2009 Rapport régional : Europe Chapitre : « Gestion par bassin et coopération transfrontalière »</p>
--

DOCUMENT DE TRAVAIL –V1 du 26 septembre 2008

Ce document constituera le chapitre « Gestion par bassin et coopération transfrontalière » du rapport régional européen au Forum Mondial de l'Eau d'Istanbul en mars 2009.

Dans le cadre du Processus Régional Européen coordonné par le Partenariat Européen pour l'Eau / EWP, tous les projets de chapitres doivent être disponibles d'ici le 15 novembre 2008.

L'élaboration de ce chapitre est coordonnée par le Réseau International des Organismes de Bassin (RIOB), avec la participation de ses réseaux régionaux en Europe (EURO-RIOB), en Europe Centrale et Orientale (CEENBO) et en Méditerranée (REMOB).

Le Réseau International des Organismes de Bassin (RIOB) a été créé en 1994 à Aix-les-Bains (France) pour faciliter les échanges entre organismes de bassin et mobiliser l'expérience des professionnels des administrations et organismes responsables de la mise en œuvre de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) par bassin, ou désireux de la mettre en œuvre dans leurs pays ou régions. Le RIOB est actuellement présent dans 67 pays.

Pour le RIOB, la réunion annuelle du groupe EURO-RIOB est une étape majeure dans le processus de préparation du Forum Mondial de l'Eau d'Istanbul. Ce tout premier projet de chapitre sera donc présenté et discuté lors de la réunion des 1^{er} au 3 octobre 2008 à Sibiu en Roumanie, afin de recueillir des contributions de la part des Organismes de Bassins.

RESUME

Sera complété ultérieurement

INTRODUCTION

Depuis le 4^{ème} Forum Mondial de l'Eau en 2006, l'Europe a beaucoup avancé dans la mise en œuvre de la gestion par bassin, notamment dans ses aspects transfrontaliers. La Directive-Cadre sur l'Eau et la Convention d'Helsinki de l'UNECE jouent un rôle important et complémentaire dans cette avancée.

1. LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE-CADRE SUR L'EAU (DCE)

1.1. Les principes de la DCE

La Directive-Cadre sur l'Eau (DCE) - directive n°2000/60/CE adoptée le 23 octobre 2000 – constitue un cadre structurant pour la politique de l'eau à l'échelle de toute l'Union européenne. Avec la DCE, les 27 Etats de l'Union européenne se sont engagés dans un processus commun, avec les mêmes objectifs, les mêmes méthodes et les mêmes échéances.

L'ambition de la Directive-Cadre sur l'Eau est annoncée dès son préambule : « *L'eau n'est pas un bien marchand comme les autres, mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel* ».

La DCE poursuit 4 objectifs généraux qui sont hiérarchisés comme suit :

- 1 - Protéger l'environnement
- 2 - Assurer l'approvisionnement en eau potable
- 3 - Assurer les autres usages
- 4 - Inondations et sécheresses

C'est à travers la protection de l'environnement que la qualité de l'eau potable et la satisfaction des autres besoins en eau pour les activités humaines doivent être assurées.

Rappelons les principes clés de la directive :

- Une gestion par bassin :

Des districts hydrographiques doivent être identifiés, y compris au niveau international. Une "autorité compétente" doit être désignée pour chaque district.

- Une obligation de résultat : le bon état des eaux

La DCE fixe une obligation de résultats (et non plus seulement une obligation de moyens) : atteindre d'ici 2015 un bon état général pour toutes les eaux qu'elles soient superficielles, souterraines ou côtières. Des reports d'échéance ou la fixation d'objectifs moins stricts sont possibles, mais ils doivent être justifiés et soumis à la consultation du public. Notamment, un objectif adapté (le bon potentiel écologique) peut être retenu pour des masses d'eau fortement modifiées du point de vue de l'hydromorphologie.

La DCE demande d'améliorer la qualité chimique des eaux, en inversant la tendance à la dégradation de la qualité des eaux souterraines et en réduisant les rejets de substances prioritaires pour les eaux superficielles. Les rejets doivent être supprimés d'ici 2020 pour les substances classées "prioritaires dangereuses". Une première liste de 33 substances a été adoptée comprenant des métaux, des pesticides et des hydrocarbures (décision n°2455/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2001 établissant la liste des substances prioritaires dans le domaine de l'eau et modifiant la directive 2000/60/CE).

La fixation des objectifs et des actions à entreprendre se fait au niveau d'une unité de base : la "masse d'eau" (volume d'eau à caractéristiques physiques homogènes et pour lequel les pressions urbaines, agricoles et industrielles sont identiques).

- La planification et la programmation :

Pour chaque district, la planification repose sur 3 étapes clés à renouveler tous les 6 ans : élaboration d'un état des lieux, d'un plan de gestion et d'un programme de mesures.

1° L'état des lieux, ou "caractérisation du district", rend compte des divers usages de l'eau et de leurs impacts sur l'état des eaux. Cette caractérisation tient compte des actions engagées dans le domaine de l'eau et des politiques d'aménagement du territoire, afin d'identifier les masses d'eau où les objectifs environnementaux de la directive risquent de ne pas être réalisés en 2015 (« risque de non atteinte du bon état écologique »). La directive demande également d'établir un registre des zones protégées, faisant l'objet de protections spéciales (captages d'eau potable, zones de baignade, conservation des habitats naturels, ...).

Les Etats membres doivent mettre en place des réseaux de surveillance de l'état des eaux. Ils doivent aussi procéder à un inter-étalonnage des méthodes d'évaluation de l'état des eaux, qui doit permettre de comparer la qualité des milieux aquatiques à l'échelle de toute l'Union européenne.

2° Un "plan de gestion" doit définir les objectifs à atteindre en 2015 pour chaque masse d'eau du district.

3° Il est complété par un "programme de mesures" qui identifie les actions nécessaires et leurs échéances. Ces mesures sont de différents types : dispositions réglementaires (contrôles des rejets, autorisations, ...), incitations financières, outils contractuels. Les mesures sont adaptées à chaque district hydrographique et à chaque masse d'eau, en fonction des problèmes rencontrés.

La DCE présente l'intérêt d'un processus cyclique, qui permet une amélioration continue au fil des 3 cycles de gestion prévus : 2009-2015, 2015-2021, 2021-2027.

- Le principe de récupération des coûts et les analyses économiques :

La directive demande de rendre compte des modalités de tarification de l'eau et de l'application du principe de récupération des coûts des services d'eau. Il s'agit d'intégrer également les coûts environnementaux, compte tenu de l'application du principe pollueur payeur. Les contributions des divers secteurs économiques sont à identifier, en distinguant les ménages, l'industrie et l'agriculture.

Une tarification incitative de l'eau doit être mise en place avant fin 2010.

La DCE accorde une place importante à l'analyse économique à toutes les étapes : état des lieux, justification des dérogations aux objectifs, optimisation du choix des investissements, tarification.

- L'information et la consultation du public :

La directive a pour objectif de renforcer la transparence de la politique de l'eau. Elle demande donc d'assurer une participation active des acteurs de l'eau et du public à l'élaboration du plan de gestion. Elle définit 3 périodes de consultation obligatoires : avant fin 2006 pour le programme de travail, avant fin 2007 pour l'identification des problèmes principaux qui se posent dans le district et avant fin 2008 pour le plan de gestion.

1.2. La mise en œuvre de la DCE au niveau européen : la Stratégie Commune

La Commission européenne et les Etats membres ont mis en place une Stratégie Commune de mise en œuvre de la DCE. C'est la première fois qu'un travail aussi approfondi est engagé entre Etats membres, après l'adoption d'une directive, pour en définir les méthodes d'application en commun. Dans la pratique, depuis 2001, plus de 1000 représentants et experts de tous les Etats membres ont travaillé ensemble. Ces travaux ont abouti à la production de documents d'orientation (« guidance documents ») qui ont été approuvés par les Directeurs de l'Eau des Etats membres. Ces documents ne sont pas juridiquement contraignants mais ils pourront servir de référence à la Commission européenne pour juger de la bonne application de la directive par les Etats membres.

17 documents d'orientation ont été officiellement publiés : analyses économiques (WATECO) ; identification des masses d'eau ; pressions et impacts (IMPRESS) ; masses d'eau fortement modifiées (HMWB) ; caractérisation des eaux côtières (COAST) ; inter-étalonnage ; monitoring ; participation du public ; systèmes d'information géographique (SIG) ; conditions de référence ; processus de planification ; zones humides ; classification de l'état écologique ; processus d'inter-étalonnage ; monitoring des eaux souterraines ; protection des eaux souterraines dans les périmètres d'alimentation en eau potable ; prévention et limitation des pollutions directes et indirectes des eaux souterraines.

D'autres documents thématiques ont également été produits mais ils n'ont pas pour le moment le statut de « documents d'orientation » : l'identification des districts hydrographiques, les principes du rapportage, l'agriculture et la DCE, les résultats des tests dans les bassins pilotes, les méthodes d'évaluation des coûts environnementaux, la définition des objectifs environnementaux et la notion de coût disproportionné, l'eutrophisation, les méthodes d'établissement des réseaux de surveillance, l'hydromorphologie, ou encore la gestion des pénuries d'eau.

Sur la base des travaux techniques réalisés par les experts, le suivi politique est assuré par un Comité de Coordination Stratégique (directeurs–adjoints de l'eau) et au niveau supérieur par un Comité des Directeurs de l'eau européens qui se réunissent deux fois par an pour trancher les points sensibles et approuver les documents d'orientation.

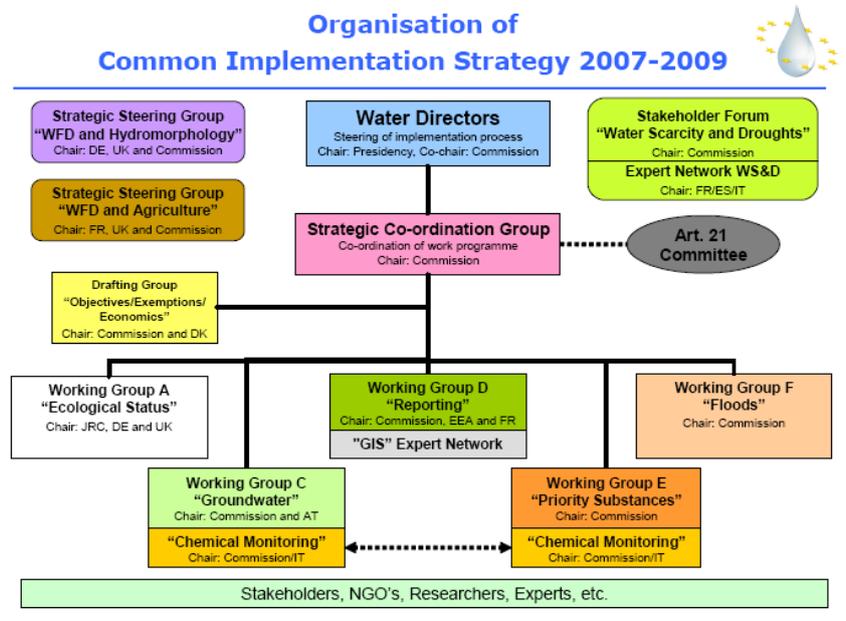
Il faut noter que ce processus, qui concernait au départ les représentants des Etats, a été rapidement élargi aux partenaires de la mise en œuvre (socio-professionnels, ONG, etc). Le périmètre a aussi été élargi : d'abord dédié à la DCE, le processus commun de mise en œuvre s'intéresse désormais au suivi des nouvelles directives qui découlent de la DCE (eaux souterraines, substances prioritaires, inondations) et au suivi des sujets connexes (agriculture, changements climatiques, etc).

Ce processus original permet des échanges d'expériences et de bonnes pratiques, de développer des méthodes communes sur des sujets techniques, de développer les échanges de données et de construire un système d'information européen, de tester et de valider des méthodes, de définir de nouvelles politiques de l'eau, d'intégrer la DCE dans d'autres politiques,... et donc plus généralement, de progresser dans l'harmonisation de l'application de la DCE à travers l'Europe.

Un Système d'Information sur l'Eau en Europe a été établi (WISE – Water Information System for Europe - <http://water.europa.eu>).

Les priorités fixées pour la période 2007/2009 portent sur :

- l'état écologique (inter-étalonnage, eutrophisation, harmonisation/standardisation, classification),
- les eaux souterraines (mesures à intégrer dans les programmes de mesures, valeurs seuils pour les polluants, surveillance),
- le rapportage (principes du rapportage sur les plans de gestion, développement de WISE, indicateurs de conformité),
- la surveillance de l'état chimique,
- les substances prioritaires (révision de la liste des substances prioritaires, développement des normes de qualité environnementale),
- les inondations (échanges d'informations sur la prévision et les cartographies),
- les pénuries d'eau et sécheresses,
- la DCE et l'agriculture (lien avec l'évolution de la Politique Agricole Commune),
- l'hydromorphologie (impacts de la navigation et de l'hydroélectricité),
- les objectifs environnementaux et les dérogations (notion de coût disproportionné, évaluation coût/efficacité),
- l'adaptation aux changements climatiques.



1.3. La mise en œuvre au niveau des Etats membres et organismes de bassin

Les administrations nationales et les organismes de bassin ont réalisé d'importantes avancées dans la mise en œuvre de la DCE depuis 2006 : adaptations administratives, collecte de données et analyses, démarches d'information du public et de participation des acteurs, réalisation des caractérisations des districts hydrographiques, mise en place des réseaux de surveillance...

Les états des lieux ont été réalisés pour 2005, les réseaux de surveillance ont été établis pour 2006. Nous sommes maintenant dans une phase opérationnelle : les plans de gestion et les programmes de mesures, exigés pour fin 2009, sont actuellement en cours d'élaboration, et font l'objet de la consultation du public correspondante. Cette étape est décisive pour l'atteinte des objectifs de bon état fixés par la Directive-Cadre sur l'Eau.

Dans les bassins transfrontaliers, l'application de la DCE a conduit à renforcer la coopération entre Etats membres.

Les réseaux de surveillance

Comme la DCE l'exigeait, les Etats membres ont établi, pour fin 2006 et pour tous les types de masses d'eau (superficielles, côtières, souterraines...), des réseaux de surveillance de l'état des masses d'eau, basés sur deux niveaux de contrôle distincts :

- Le contrôle de surveillance : il s'applique à l'ensemble des masses d'eau et a pour objectif de suivre l'état général des masses d'eau ;
- Le contrôle opérationnel : il s'applique aux masses d'eau pour lesquelles un risque de non atteinte du bon état en 2015 a été identifié. Il a pour principal objectif de suivre la tendance d'évolution des paramètres responsables de ce risque.

Ainsi, les Etats membres ont fait évoluer leurs systèmes de suivi de la qualité et de la quantité des eaux : sites de surveillance, procédures d'échantillonnage, circuit de remontée d'informations, systèmes d'information intégrés...

Les plans de gestion et programmes de mesures

Les plans de gestion ont été établis sur la base des états des lieux. Les autorités de bassin ont défini les grandes orientations de la gestion de l'eau pour le bassin et ont travaillé au niveau des sous-bassins en impliquant les acteurs locaux. Les plans de gestion ont souvent été élaborés selon une démarche ascendante (bottom-up) depuis l'échelle des sous-bassins jusqu'à une agrégation au niveau du district.

Les plans de gestion comprennent :

- les résultats de l'état des lieux,
- une estimation des pollutions,
- une carte des zones protégées,
- une carte des réseaux de surveillance,
- une liste des objectifs environnementaux fixés pour chaque masse d'eau (avec les justifications des éventuels reports de délais ou objectifs moins stricts),
- un résumé de l'analyse économique,
- l'indication des mesures prises pour la participation du public.

Pour l'élaboration des programmes de mesures, les autorités de bassin ont combiné les différents types de mesures possibles : financières, réglementaires, contractuelles. Ce travail a conduit à renforcer la coordination entre les services de l'Etat, les organismes de bassins, les collectivités locales.

Les programmes de mesures comprennent :

- Des « mesures de base » : application des directives « eau », contrôle des prélèvements et des rejets, prévention des pollutions accidentelles, mesures prises pour le traitement de l'eau potable, politique de tarification, etc ;
- Des « mesures complémentaires » : codes de bonnes pratiques, accords contractuels, instruments économiques / fiscaux, projets d'éducation et de recherche, etc.

Souvent l'atteinte du bon état en 2015 nécessite d'accroître les moyens consacrés à la gestion des milieux aquatiques et des zones humides, car les paramètres biologiques (bioindicateurs : invertébrés, végétaux, poissons) et hydromorphologiques (caractéristiques physiques des rivières et des zones humides, tels que profondeur, courant, structure du fond, pente et végétation des berges, sinuosité du lit) sont prépondérants pour l'atteinte du bon état écologique fixé par la DCE.

De façon générale, cela nécessite aussi d'augmenter significativement les moyens financiers et de mobiliser des ressources financières spécifiques, sur la base du principe " pollueur-payeur " et de systèmes "utilisateur-payeur", tout en maîtrisant l'augmentation du prix de l'eau pour les usagers. L'impact du programme de mesures sur le prix de l'eau varie en fonction du niveau actuel des taxes et redevances, mais une augmentation du prix de l'eau est cependant à prévoir dans la majorité des cas.

Les investissements nécessaires pour atteindre le bon état risquent d'être très souvent supérieurs aux financements qui peuvent être mobilisés sur le premier programme de mesures. C'est là que les analyses économiques induites par la DCE jouent un rôle essentiel : les coûts peuvent être étalés sur deux (jusqu'en 2021) ou trois (jusqu'en 2027) programmes de mesures successifs s'ils apparaissent disproportionnés. Les études économiques doivent alors justifier le report de délai.

Les études économiques sont de toute façon indispensables pour l'application de la DCE. Elles doivent répondre à un besoin concret : définir les objectifs (notamment les éventuels besoins de dérogations) et sélectionner les actions à mettre en œuvre dans le cadre du programme de mesures (analyse coût-efficacité). En particulier, l'évaluation du ratio coût-avantage des mesures s'avère essentielle pour optimiser l'efficacité du programme de mesures, et donc maximiser les effets de chaque euro investi.

Dans les bassins transfrontaliers, des avancées notables ont été constatées avec l'élaboration coordonnée de plans de gestion et programmes de mesures (rapport faitier pour la caractérisation des districts, catalogue commun de mesures, objectifs coordonnés, indicateurs socio-économiques communs). Le travail de coordination doit cependant se poursuivre.

Exemples de mesures contenues dans les programmes de mesures :

- Mesures « agricoles » : réduction de l'utilisation des pesticides et des engrais, protection des périmètres d'alimentation des captages d'eau potable, sensibilisation et formation des agriculteurs, mise aux normes des bâtiments d'élevage, réduction de l'érosion et du transfert de polluants vers les cours d'eau,...
- Mesures « assainissement » : création de nouvelles stations d'épuration, augmentation des capacités et du niveau des traitements, réparation et renouvellement des réseaux de collecte des eaux usées, collecte et traitement des eaux pluviales, mise aux normes des branchements, assainissement non collectif ...
- Mesures « industrie » : traitement des points noirs, solvants chlorés, HAP, élimination des PCB, substances prioritaires,...
- Mesures « hydromorphologie » : restauration / protection des berges, remise en communication des bras des cours d'eau, acquisition de terrains (zones humides, berges), entretien des cours d'eau et des zones humides, suppression / réduction des barrages et création de passes à poissons, restauration de la continuité écologique...

La participation

En ce qui concerne la participation des acteurs de l'eau :

Les autorités locales ont été mobilisées car leur rôle dans la mise en œuvre sur le terrain est essentiel. Plus généralement, les autorités de bassin ont organisé une large participation des acteurs de l'eau à l'élaboration du plan de gestion et du programme de mesures, à travers des comités de concertation, des comités de bassin, des débats locaux, etc. Il est en effet apparu primordial d'impliquer les acteurs locaux dans l'évaluation du coût des actions et la fixation des dérogations qui seraient nécessaires, afin de garantir une mise en œuvre efficace et réaliste de la Directive-Cadre.

La mise en place de comités de bassin apparaît très utile : ces instances de bassin sont alors associées aux décisions prises par les autorités publiques, dans le cadre de procédures définissant clairement leur rôle. En particulier, ces instances de bassin doivent participer à la définition des objectifs à long terme et à l'élaboration des plans de gestion, à la sélection des priorités d'aménagements et d'équipements, à la mise en œuvre des programmes de mesures et d'investissements prioritaires pluriannuels, ainsi qu'à la fixation des principes de financement et au calcul des redevances.

Pour ce qui concerne la participation du grand public :

Les Etats membres et organismes de bassin ont largement dû faire évoluer leurs pratiques. En effet, si la participation des acteurs de l'eau est assez courante en Europe, la participation du public a constitué une nouveauté.

Les organismes de bassin ont maintenant organisé les deux premières étapes de consultation du public qui étaient prévues par la DCE (au plus tard fin 2006 sur le calendrier et le programme de travail ; au plus tard fin 2007 sur les questions importantes qui se posent dans le district). Ils procèdent actuellement en 2008-2009 à la dernière consultation qui porte sur le plan de gestion lui-même.

Les premiers retours d'expériences montrent que les méthodes mises en œuvre sont diverses. Généralement, les organismes de bassin ont amélioré leurs techniques de communication, en faisant appel à des sociologues ou en définissant mieux leurs objectifs. Une bonne information du public, préalable à la consultation, est un facteur clé de réussite. Plusieurs outils d'information ont été utilisés : campagnes de communication médias (TV, presse, radio, internet), brochures, courriers dans les boîtes aux lettres, réunions publiques locales, visites de terrain pour expliquer le fonctionnement d'une rivière, programmes de sensibilisation à l'école... Pour la consultation, les réponses écrites du public sont collectées soit par des questionnaires papier soit par internet. Les réunions locales dans les sous-bassins sont considérées comme un outil indispensable d'information et de sensibilisation.

Les Etats ont dû mettre en place une gouvernance adaptée. Afin d'assurer une cohérence entre districts, un cadrage national a été élaboré dans la plupart des pays. Mais l'expérience montre qu'il faut privilégier l'échelle des bassins (districts) et sous-bassins pour la réalisation de la consultation : il faut consulter à l'échelle la plus locale possible dans une approche ascendante. Une coordination internationale a souvent eu lieu dans le cas des districts hydrographiques internationaux. Dans certains districts, les pays concernés ont adopté une stratégie commune de participation du public.

Ces premiers exercices de consultation ont permis de mieux connaître les attentes du public. Au vu de l'expérience des Etats membres (comme la France) qui ont commencé l'information et la consultation du grand public avant la première échéance imposée par la Directive-Cadre, le fait d'anticiper est apparu riche d'enseignements et a permis de sensibiliser la population plus tôt. Il est apparu que, par rapport à d'autres sujets de consultation du public, l'eau est un domaine qui suscite un grand intérêt, ce qui est très positif pour la suite des travaux. Il s'avère également indispensable de sensibiliser les décideurs et les responsables des niveaux hiérarchiques les plus élevés, et cela, pour chaque échelle de travail (locale, régionale, nationale). Il faut aussi communiquer de façon moins administrative : faire preuve de pédagogie, avoir un langage simple et adapté au grand public. Enfin, à la suite de la consultation du public, il faut veiller à la transparence dans la prise de décisions, expliquer les décisions prises, rendre compte des résultats obtenus.

1.4. La question spécifique des zones périphériques de l'UE (îles bassins, Outre-Mer)

Les îles bassins cumulent des spécificités morphologiques, climatiques et d'autres singularités du fait de leur statut et histoire. Par exemple, les îles des Antilles françaises dévoilent à ce titre des difficultés particulières d'application de la DCE. Elles n'en demeurent pas moins indissociables du territoire national, soumises au même calendrier unique de mise en oeuvre de la DCE. L'éparpillement de ces territoires sur le globe leur confère un environnement régional, éloigné de la situation de l'Europe continentale.

Pour, les îles bassins, ceinturées par un cordon littoral, il convient plus qu'ailleurs d'explicitier finement la relation terre-mer. La portée des mesures à appliquer pour satisfaire les objectifs de la DCE dépend de la connaissance des écosystèmes littoraux îliens et des phénomènes à l'interface terre-mer. Par exemple, en Martinique, cette situation est exacerbée par le contexte micro insulaire, les reliefs marqués et le climat tropical. Cette configuration, spécifique est unique sur le territoire d'application de la DCE. De plus, la forte densité urbaine et l'omniprésence de monocultures intensives fortes consommatrices d'intrants (dont le chlordécone, ne figurant pas sur la liste des substances prioritaires) sont autant de pressions sur un environnement sensible (mangroves, récifs coralliens). Il importe aussi de concilier l'objectif qualitatif de la DCE et la protection des personnes lors d'événements extrêmes. La mise en place de référentiels adaptés au contexte tropical insulaire et des systèmes d'information associés, conditionne le diagnostic initial des masses d'eau, la pertinence des dispositions et mesures et l'évaluation de la progression vers le bon état. Quant à la coopération régionale, de nombreux programmes sur l'eau existent, mais leur articulation avec la DCE reste délicate.

Il apparaît donc **nécessaire d'adapter l'application de la DCE au contexte insulaire et tropical des zones périphériques de l'UE** :

- améliorer la connaissance des milieux et définir des référentiels adaptés ;
- définir et mettre en oeuvre un cadre compatible et cohérent avec la DCE, pour l'échange et la coopération régionale avec les voisins non européens.

2. COOPERATION TRANSFRONTALIERE

2.1. Les apports de la Convention d'Helsinki (UNECE, 1992)

Avec 150 grands fleuves transfrontaliers, 40 grands lacs internationaux et plus de 100 aquifères transfrontaliers, les ressources en eau de la région de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Europe (UNECE) sont caractérisées par leur nature essentiellement transfrontalière. La Convention de l'UNECE sur la Protection et l'Utilisation des Cours d'eau Transfrontaliers et des Lacs Internationaux (Convention sur l'eau) - qui est le seul cadre juridique international en vigueur pour les eaux transfrontalières - fournit un cadre pour une coopération stable et à long terme entre pays riverains et l'utilisation durable des ressources en eau et des écosystèmes associés. La Convention de l'eau de l'UNECE a été signée à Helsinki en 1992 et est entrée en vigueur en 1996. Depuis août 2008, 35 pays et la Communauté européenne sont parties prenantes de la Convention.

Les objectifs de la Convention sont :

- La protection des eaux transfrontalières (eaux superficielles et souterraines) par la prévention, le contrôle et la réduction des impacts transfrontaliers – y compris les impacts sur la santé humaine et la sécurité, la flore, la faune, les sols, le climat, le paysage et les monuments historiques ou d'autres structures physiques ainsi que les impacts sur l'héritage culturel ou les conditions socio-économiques ;
- La gestion écologique saine et raisonnable des eaux transfrontalières ;
- L'utilisation raisonnable et équitable des eaux transfrontalières et par conséquent la prévention des conflits ;
- La préservation et la restauration des écosystèmes.

La Convention reconnaît explicitement la nécessité d'appliquer un certain nombre de principes de base, tels que le principe de précaution, le principe pollueur-payeur et le principe de la gestion durable des ressources en eau. Elle inclut également deux principales catégories d'obligations.

Les premières obligations, plus générales, s'appliquent à tous les acteurs et portent sur les autorisations et le monitoring des rejets d'eaux usées ; la définition de limites d'émission pour des rejets provenant de sources ponctuelles, basées sur la meilleure technologie disponible ; l'application des meilleures pratiques environnementales pour réduire l'apport de nutriments et de substances dangereuses venant de l'agriculture et d'autres sources diffuses ; l'évaluation des impacts sur l'environnement ; l'élaboration de plans d'urgence ; la définition d'objectifs de qualité de l'eau ; et la minimisation du risque de pollution accidentelle de l'eau.

La deuxième catégorie d'obligations est plus spécifique et doit être mise en œuvre par les pays partageant des eaux transfrontalières. Ces pays riverains doivent signer des accords bilatéraux ou multilatéraux spécifiques prévoyant l'établissement de structures communes. Ces structures peuvent être des commissions bilatérales ou multilatérales de fleuve ou de lac (par exemple, pour les fleuves Elbe, Danube, et Meuse, ou pour les lacs Léman, Ohrid, et Peipsi), ainsi que d'autres dispositifs institutionnels de coopération, tels que des réunions de plénipotentiaires, comme c'est le cas pour quelques accords transfrontaliers sur l'eau en Europe Orientale. Ces structures communes sont un cadre pour la coopération et la gestion commune des ressources, afin de définir des objectifs de qualité de l'eau et tous autres objectifs de planification, monitoring et évaluation communs et partage des informations.

La plupart des accords bilatéraux ou multilatéraux entre pays européens sont basés sur les principes et les dispositions de la Convention sur l'eau de l'UNECE.

La gestion des eaux transfrontalières ne peut être séparée de la gestion des ressources en eau nationales. En conséquence, la Convention exige de ses parties prenantes d'appliquer ses principes en développant et mettant en oeuvre des politiques, des plans d'action, des programmes et des pratiques au niveau local, national et transfrontalier.

Organisation et objectifs des travaux de la Convention de l'UNECE

La convention existe non seulement sur le papier mais c'est aussi « une convention vivante » : elle a développé des structures responsables de l'exécution de son programme de travail, elle vise à soutenir les parties prenantes ou non en ratifiant et en mettant en application la convention,

La **réunion des parties prenantes** (MOP) est l'entité décisionnelle de niveau le plus élevé. Elle se réunit tous les trois ans et adopte un programme de travail, qui vise à appuyer la mise en oeuvre, à examiner les progrès réalisés et à donner des conseils spécifiques aux parties. Des structures ont été créées pour mettre en oeuvre le programme de travail, depuis les groupes de travail « politiques » aux groupes de travail techniques.

Les travaux se concentrent sur trois domaines principaux :

- (a) Assistance à la mise en application de la Convention en particulier pour les pays à économie de transition ;
- (b) Outils pour traiter les questions émergentes telles que le changement climatique et le paiement des services rendus par les écosystèmes, et
- (c) l'évaluation de l'efficacité de la Convention et des futurs besoins.

Il existe trois genres principaux d'activités :

- (a) Tout d'abord, des directives stratégiques et techniques sont élaborées, telles que des directives sur le monitoring et l'évaluation des dispositions concernant les fleuves, lacs et eaux souterraines transfrontaliers et internationaux ou des modèles de dispositions sur la gestion transfrontalière des inondations ;
- (b) Deuxièmement, la Convention développe des activités de renforcement des capacités. Un exemple est le projet de coopération sur l'eau (CWC) qui est prévu pour renforcer la capacité de gestion transfrontalière de l'eau en Europe Orientale, au Caucase et en Asie Centrale.
- (c) Enfin, la Convention développe un certain nombre de projets pilotes ou d'exécution pour définir une base juridique pour la coopération, le renforcement institutionnel, le monitoring et l'évaluation des eaux transfrontalières, etc.

Points principaux du programme de travail actuel 2007-2009

Les impacts du changement climatique sur l'eau et les écosystèmes associés sont déjà mesurables, et l'adaptation de la gestion de l'eau est primordiale. Cependant, à l'heure actuelle, très peu de pays ont développé des stratégies d'adaptation. En 2006, la réunion des parties prenantes a reconnu l'importance de ce sujet et a décidé d'élaborer un **document d'orientation sur l'eau et l'adaptation au changement climatique** pour son adoption éventuelle en 2009. Le document contiendra des conseils spécifiques sur les autres défis générés par le changement climatique. Il fournira un cadrage pour évaluer les impacts du changement climatique sur les ressources en eau, en identifiant des mesures d'adaptation au changement climatique et en élaborant des stratégies et des mesures d'adaptation, qui tiennent compte du contexte transfrontalier.

La première **évaluation des fleuves, des lacs et des eaux souterraines transfrontaliers** a été préparée pour la sixième conférence ministérielle sur « l'environnement pour l'Europe » (Belgrade, 10 au 12 octobre 2007).

L'activité a été importante et menée par des pays membres ou non membres de l'UNECE et par le secrétariat de la Convention. Plus de 150 experts y ont participé. C'est le premier rapport détaillé sur les eaux transfrontalières de la région de l'UNECE. Il couvre 140 fleuves transfrontaliers (la plupart d'entre eux avec une superficie supérieure à 1.000 km²) et 30 lacs transfrontaliers dans les parties européennes et asiatiques de la région de l'UNECE, ainsi que 70 aquifères transfrontaliers en Europe du Sud-Est, du Caucase et d'Asie Centrale. Il décrit le régime hydrologique de leurs eaux, les facteurs de pression sur leurs bassins, leur statut et l'impact transfrontalier, ainsi que les tendances, les futurs développements et les mesures de gestion envisagées. Le partage des eaux entre pays riverains, l'augmentation des prélèvements d'eau souterraine pour l'agriculture et la production d'eau potable, la pollution provenant de sources diffuses (l'agriculture, les zones urbaines, par exemple) et ponctuelles (les stations d'épuration municipales et les installations industrielles vieillissantes, par exemple), et les effets du changement climatique sur les ressources en eau font partie des nombreuses questions traitées. La préparation de la deuxième évaluation a déjà commencé en 2008. La deuxième édition se concentrera particulièrement sur la GIRE, ainsi que sur des thématiques telles que le changement climatique, la santé humaine et les écosystèmes aquatiques associés. Elle inclura également les aspects institutionnels de la coopération transfrontalière sur l'eau. Il a été également convenu que la deuxième évaluation devait aller aussi loin que possible pour couvrir les eaux partagées avec des pays non membres de la CEE (tels que l'Afghanistan, la Chine, la République islamique d'Iran et la Mongolie).

Ceci concerne également des activités réalisées hors région de l'UNECE liées aux amendements adoptés en 2003, **pour permettre aux Etats situés hors de la région de l'UNECE de devenir des parties prenantes à la Convention**. L'amendement vise à échanger les expériences réussies avec d'autres régions et à fournir un modèle pratique pour une gestion pacifique, coopérative et intégrée des ressources en eau.

Des **Concertations de Politique Nationales** sur le pilier GIRE sont réalisées depuis fin 2006 dans les pays d'Europe Orientale, du Caucase et d'Asie Centrale dans le cadre de l'initiative de l'UE sur l'eau, en conformité avec la Directive-Cadre sur l'Eau de l'UE, de la convention sur l'eau de l'UNECE, et du protocole sur l'eau et à la santé. Le but final du processus de concertation est de présenter des ensembles de politiques (par exemple nouvelles réglementations gouvernementales), afin d'améliorer la mise en œuvre de la GIRE. Actuellement, l'Arménie, le Kirghizstan, la Moldavie et l'Ukraine participent à ces concertations de politique avec des objectifs spécifiques à chaque pays. Par exemple, au Kirghizstan, l'objectif spécifique actuel est d'aider à l'établissement d'un Conseil de Bassin pour le fleuve Chu. Ultérieurement, la concertation couvrira également l'utilisation durable des ressources en eau tenant compte du changement climatique, de la protection des écosystèmes aquatiques et des questions « eau et santé ».

Le programme de travail actuel inclut également **des activités relatives aux services rendus par les écosystèmes**. Des « recommandations sur le paiement des services rendus par les écosystèmes dans la gestion intégrée des ressources en eau » ont été élaborées en coopération avec d'autres secteurs intéressés - par exemple : la forêt et la protection de la nature - et adoptées lors de la dernière réunion des parties prenantes en novembre 2006. Il est prévu de soutenir l'application des recommandations par des projets pilotes de renforcement institutionnel.

Enfin, certains projets sont mis en œuvre dans la région de l'UNECE, suite à des demandes de parties prenantes et non-prenantes. Ceux-ci incluent des projets sur la surveillance et l'évaluation des fleuves, des lacs et des eaux souterraines transfrontaliers ; le renforcement des capacités pour la coopération sur la sécurité des barrages en Asie Centrale ; le renforcement du cadre de coopération sur les fleuves Chu et Talas ; la création d'un Système d'Information Régional pour l'Asie Centrale ; le soutien au développement de structures bilatérales pour la gestion transfrontalière du fleuve Timok ; l'appui au développement du plan de gestion du bassin de la Sava, etc.

La Convention sera ouverte aux Etats hors de la région de l'UNECE. Un projet de guide à la ratification et à la mise en application de la convention sera discuté lors de la 5ème réunion des parties prenantes, les 2 et 3 octobre 2008 à Genève.

2.2. Les travaux de l'OSCE

L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) regroupe 56 Etats situés en Europe, en Asie centrale et en Amérique. L'OSCE est la plus importante des organisations de sécurité régionale. Elle traite les trois dimensions de la sécurité : humaine, politico-militaire et économique-environnementale. La promotion de la gestion intégrée des ressources en eau fait partie des activités environnementales prioritaires de l'OSCE.

Le 15^{ème} Forum annuel sur la sécurité environnementale et le développement durable qui s'est tenu en 2007 a prévu l'établissement d'un Centre sur la gestion des sécheresses en Asie Centrale et a été suivi, les 29-30 Novembre 2007, d'une Déclaration du Conseil Ministériel de l'OSCE sur la gestion de l'eau. Cette Déclaration promeut une coopération renforcée entre Etats et une coopération renforcée entre l'OSCE, l'UNECE et les autres organisations internationales du domaine de l'eau. L'Initiative Environnement et Sécurité (ENVSEC) de l'OSCE a permis de lancer plusieurs projets de coopération transfrontalière : dans le Caucase pour le bassin versant Kura-Araks (Géorgie-Arménie-Azerbaïdjan), en Asie Centrale pour les rivières Chu et Talas (Kyrgyzstan-Kazakhstan), en Europe de l'Est sur la rivière Dniestr (Ukraine-Moldavie) et en Europe du Sud-Est pour la rivière Sava (Slovénie, Croatie, Bosnie Herzégovine, Serbie, Monténégro).

2.3. Les apports de la DCE dans les bassins transfrontaliers

La DCE est un formidable outil qui permet de surmonter les différences culturelles et de rapprocher les peuples malgré la barrière linguistique (notamment par des approches pragmatiques). Elle a suscité une nouvelle prise de conscience de l'importance et de la nécessité de partager l'information et les expériences au-delà des frontières.

Une longue tradition de coopération transfrontalière et de gestion de l'eau dans les nouveaux Etats membres et pré-adhérents facilite l'application de la DCE. D'une façon générale, l'importance et le dynamisme des coopérations très pratiques, qui existent déjà depuis longtemps, restent encore trop peu connus et doivent être mieux mis en valeur et diffusés. La DCE est une chance pour renforcer ces coopérations.

La DCE a confirmé/renforcé le rôle des commissions internationales comme plateformes de coordination internationale.

La DCE crée une valeur ajoutée pour la gestion des ressources en eau, spécialement pour les bassins transfrontaliers, pour lesquels elle représente un **référentiel commun**.

Pour la **1^{ère} fois dans l'histoire**, 29 pays se sont engagés à gérer conjointement leurs ressources en eau à l'échelle des bassins versants. La DCE conduit à une **harmonisation des pratiques** et une amélioration des outils de gestion entre pays riverains, y compris avec nos nouveaux voisins des Balkans et d'Europe orientale.

La DCE constitue une avancée dans la mise en œuvre d'une véritable gestion intégrée à l'échelle de l'Europe. C'est aussi un **outil d'intégration européenne**. Un bon exemple est la gestion du Danube qui concerne 19 Etats, dont 10 Etats membres de l'UE (dont 2 nouveaux en janvier 2007), 1 est candidat et 8 ne sont pas membres. Après la multiplicité d'accords bilatéraux (43 traités), la DCE a permis une **intégration à l'échelle du bassin versant au niveau multilatéral**.

La plupart des gestionnaires d'organismes de bassin s'accordent sur le fait que la DCE a influencé et **amélioré les relations amont/aval**. La DCE rassemble les Etats riverains dans une **communauté d'intérêt** : travailler ensemble pour trouver des solutions à des problèmes communs. Les Etats, qu'ils soient situés en amont ou en aval, ont les mêmes tâches et les mêmes devoirs pour appliquer la DCE ; ils partagent une **responsabilité conjointe** de la gestion du bassin hydrographique.

Les **documents d'orientation** (« guidance documents ») produits dans le cadre de la CIS ont donné une **base commune** pour l'interprétation et l'application de la DCE.

A cette coopération institutionnelle s'ajoute la richesse des échanges personnels et informels au sein des réseaux internationaux et régionaux, tels que ceux de la « Famille du Réseau International des Organismes de Bassin ».

Les organismes de bassin de la région européenne, réunis au sein du groupe EURO-RIOB, soulignent ainsi la valeur ajoutée de la DCE et l'intérêt qu'il y a à approfondir davantage la cohérence des méthodes et des actions, et à conférer à l'application de la DCE des moyens renforcés, spécialement en contexte transfrontalier.

Exemple n°1 : La coopération entre la Roumanie et la Hongrie

Il existe une longue tradition de coopération entre la Roumanie et les Etats voisins pour la gestion des eaux transfrontalières, sous forme d'accords bilatéraux : Hongrie (1986, 2003), Ukraine (1997), ex Yougoslavie (1955), Moldavie (1995), Bulgarie (1991). La coordination se fait désormais dans le cadre de la CIPD et les dispositions de la DCE ont été ou vont être intégrées dans les différents accords. Ainsi, l'accord de 1986 entre la Roumanie et la Hongrie a été révisé pour former un nouvel accord en 2003 dont les objectifs sont : atteindre le bon état des eaux ; prévenir la dégradation de l'état des eaux et contrôler la pollution ; prévenir et limiter les effets transfrontaliers des inondations ; sécheresses et pollutions accidentelles ; développer des systèmes de surveillance de l'état des eaux, assurer l'utilisation durable des ressources en eau.

La gestion du bassin pilote Körös – Crisuri (Roumanie / Hongrie)

Le 1^{er} accord Roumanie / Hongrie date de 1924. La pollution accidentelle de la Tisza, principal affluent du Danube, a été un déclencheur pour renforcer la coopération. La DCE a créé un environnement favorable. Le sous-bassin Körös / Crisuri, principal sous-bassin de la Tisza, a été retenu pour un projet financé par le Fonds Français pour l'Environnement, avec l'objectif de tester en 2 ans l'application de la DCE, avec une approche par sous-bassin. La coordination à l'échelle de la Tisza a été conduite par la CIPD : la démarche "bottom up" de mise en commun des plans de sous-bassins a abouti à un plan de gestion global pour le district international de la Tisza. Les résultats du projet sont transférables aux autres rivières partagées entre Roumanie et Hongrie et à tous les Etats riverains de la Tisza et du Danube.

Co-financé par le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM), avec une participation d'un million d'euros, ce projet se déroulant au cœur de la Tisza, affluent majeur du Danube partagé entre la Hongrie, la Roumanie, l'Ukraine, la Slovaquie, et la Serbie, revêt un intérêt majeur dans cette région.

Mené par l'OIEau sous l'égide de la Commission Internationale de Protection du Danube (ICPDR), ce projet a permis une véritable coopération entre la Hongrie et la Roumanie pour la mise en place d'une structure de gestion, organisant de façon coordonnée les travaux dans les deux parties nationales du bassin.

Des "blocs organisationnels" ont été, dans un premier temps, mis en place pour la gestion des données, l'introduction de mécanismes de concertation régionale, l'harmonisation de la délimitation des Masses d'Eaux souterraines et du monitoring des eaux souterraines et de surface, l'analyse économique, allant de l'analyse du recouvrement des coûts au choix des meilleures mesures à prendre, la projection des tendances à l'horizon 2015 et l'organisation de la lutte contre les pollutions accidentelles.

Ce travail préparatoire a permis l'élaboration progressive de deux documents internationaux témoignant du niveau élevé de coordination atteint par les deux pays dans le bassin à la fin du projet, soit :

- * Un Plan de Gestion pour le Körös/Crisuri, conformément aux exigences de la DCE ;
- * Un plan de prévention des pollutions accidentelles, qui a été testé lors d'un exercice international en juin 2007.

Après 2 ans de travail et de nombreuses missions, les résultats suivants peuvent être soulignés :

- Mise en place d'un catalogue de métadonnées partagées ;
- Création d'un site Internet, hébergé par l'ICPDR (www.icpdr.org), entièrement consacré au projet, avec les différents rapports d'experts ;
- Vérification de l'atteinte des Objectifs de Bon Etat des eaux en 2015, en fonction de la mise en œuvre du Programme de Mesures proposé par modélisation ;
- Réalisation d'un exercice commun visant l'harmonisation des méthodes de prélèvement de poissons et invertébrés pour la réalisation d'un Indice de Qualité Biologique ;
- Formation sur la gestion de la qualité dans les laboratoires d'analyse d'eau du bassin et réalisation d'un audit qualité à blanc ;
- Réalisation d'un test de consultation du public sur les questions importantes du bassin dans les deux pays, en vue de la préparation de la démarche au niveau national ;
- Rédaction d'une analyse économique détaillée des mesures envisagées pour le projet ;
- Rédaction d'un guide sur la mise en œuvre des différentes étapes du processus de planification nécessaire à l'élaboration du Plan de Gestion ;
- Présentation des résultats du projet à différentes réunions internationales et conception d'une plaquette de diffusion des résultats obtenus.

L'apport méthodologique et pratique apporté par les experts français a pu être utile pour développer les nouvelles pratiques nécessaires à la mise en œuvre de la Directive-Cadre sur l'Eau, car les deux pays concernés, la Hongrie et la Roumanie, font maintenant partie de l'Union Européenne et appliquent de façon convergente la même législation communautaire.

Le projet a dépassé ses objectifs initiaux avec la finalisation d'un des tout premiers Plans de Gestion du Bassin du Danube, tels que demandés par la DCE pour 2009.

Exemple n°...

3. LES RECENTS DEVELOPPEMENTS DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE L'EAU

Eaux souterraines

L'Union européenne a mis en place un cadre pour prévenir et lutter contre la pollution des eaux souterraines, avec la Directive 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution. La DCE adoptée en 2000 annonçait que des mesures visant à prévenir et contrôler la pollution des eaux souterraines allaient être adoptées. La présente directive répond à cette exigence. Pour cette raison, elle est appelée « directive fille » de la DCE.

La directive « eaux souterraines » prévoit :

- des critères pour évaluer l'état chimique des eaux souterraines ;
- des critères pour identifier les tendances à la hausse significatives et durables des concentrations de polluants dans les eaux souterraines et pour définir les points de départ d'inversion de ces tendances ;
- des mesures de prévention et de limitation des rejets indirects (après percolation à travers le sol ou le sous-sol) de polluants dans les eaux souterraines.

Au plus tard, le 22 décembre 2008, les États membres doivent établir une valeur limite d'émission (VLE) pour chaque polluant dans les eaux souterraines considérées comme à risque. Au minimum, ils doivent fixer des valeurs limites pour l'ammonium, l'arsenic, le cadmium, le chlorure, le plomb, le mercure, les sulfates, le trichloréthylène et le tétrachloréthylène. Ces valeurs limites doivent être présentées dans les plans de gestion des districts hydrographiques prévus par la DCE. Pour identifier toute tendance à la hausse significative et durable des concentrations de polluants dans les eaux souterraines, les États membres doivent mettre en place un programme de surveillance.

Le programme de mesures de chaque district hydrographique, élaboré en application de la DCE, doit inclure la prévention de rejets indirects de tous les polluants, notamment les substances dangereuses indiquées et autres substances mentionnées dans la directive.

Plusieurs raisons font de la protection des eaux souterraines une priorité de la politique environnementale de l'UE :

- une fois contaminées, les eaux souterraines sont plus difficiles à dépolluer que les eaux superficielles et les conséquences peuvent se prolonger pendant des décennies ;
- puisque les eaux souterraines sont très utilisées pour le captage d'eau potable, pour l'industrie et pour l'agriculture, leur pollution peut être dangereuse pour la santé et les activités humaines ;
- les eaux souterraines fournissent le débit de base de bon nombre de fleuves (elles peuvent représenter jusqu'à 90 % du débit de certains cours d'eau) et peuvent ainsi influencer la qualité des eaux de surface ;
- elles servent de tampon dans les périodes de sécheresse et deviennent essentielles pour conserver les zones humides.

Substances prioritaires, normes de qualité environnementale

La DCE fixe l'objectif d'un bon état chimique des eaux de surface à l'horizon 2015, et impose à cette fin l'établissement de normes de qualité environnementale (NQE). La directive-fille « substances prioritaires » adoptée le 17 juin 2008 complète donc la DCE, en établissant des normes de qualité environnementale afin de limiter la quantité de certaines substances chimiques présentant un risque significatif pour l'environnement ou la santé, dans les eaux de surface de l'UE.

Ces normes sont accompagnées d'un inventaire des rejets, émissions et pertes de ces substances afin de vérifier si les objectifs de réduction ou d'arrêt sont atteints. L'objectif est d'éliminer ces substances dans les eaux de surface à l'horizon 2018.

Stratégie marine

La Directive cadre sur la stratégie marine n°2008/56/CE du 17 juin 2008 met en place un cadre pour réaliser ou maintenir un bon état écologique du milieu marin au plus tard en 2020. Chaque Etat membre devra élaborer une stratégie marine.

Les modalités de mise en œuvre de cette directive, qui vient d'être adoptée, doivent encore être précisées, en particulier dans les mers partagées avec des Etats non membres de l'Union européenne.

Inondations

Entre 1998 et 2004, l'Europe a subi plus de cent inondations majeures, responsables de quelque 700 décès, du déplacement d'environ un demi-million de personnes et de pertes économiques d'au moins 25 milliards d'euros couvertes par les assurances.

Étant donné que la plupart des bassins hydrographiques en Europe sont partagés entre plusieurs pays, une action engagée au niveau communautaire est plus efficace car elle permet de mieux évaluer les risques et de coordonner les mesures prises au niveau des États membres.

La directive n°2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation vise à créer un cadre commun pour évaluer et réduire les risques liés aux inondations sur le territoire de l'Union européenne pour la santé humaine, l'environnement, les biens et les activités économiques.

Tous les types d'inondation sont concernés : inondations des rivières et des zones côtières, inondations par ruissellement en secteur urbain ou liées à la saturation des réseaux d'évacuation des eaux.

Les mesures de prévention et de gestion sont organisées par districts hydrographiques, tels qu'instaurés par la DCE. Le calendrier et la méthode ont été conçus en suivant la même démarche que la DCE. La directive « inondations » prévoit 3 étapes pour chaque district hydrographique :

- évaluation du risque d'ici à 2011 ;
- élaboration de cartes de zones à risque d'ici 2013 ;
- production de plans de gestion des risques d'inondation d'ici 2015.

Lorsque la zone concernée s'étend sur plusieurs pays, les États membres doivent coopérer en vue de l'élaboration, dans la mesure du possible, d'un seul plan de gestion.

Les mesures de gestion doivent viser la réduction de la probabilité d'inondation et de l'ampleur des conséquences potentielles d'une inondation. Elles doivent porter sur la prévention, la protection et la préparation aux situations d'inondation, et elles doivent tenir compte des aspects pertinents, tels que la gestion des eaux et des sols, l'aménagement du territoire, l'affectation des terres et la protection de la nature. Ces mesures ne doivent pas avoir pour conséquence d'augmenter le risque d'inondation d'un pays voisin, à moins que ces mesures n'aient été coordonnées et qu'une solution et que les États membres concernés n'aient élaboré une solution.

Chaque plan de gestion doit contenir un certain nombre d'informations, notamment, le niveau de protection, les mesures envisagées, les cartes de risques d'inondation, ainsi que, pour les plans de gestion ultérieurs, l'évaluation des progrès accomplis depuis la mise en œuvre du précédent plan de gestion.

Les cartes de risque d'inondation et les plans de gestion doivent être coordonnés avec la DCE, en particulier pour la caractérisation des bassins hydrographiques, l'établissement des plans de gestion des bassins hydrographiques et les procédures de consultation et d'information du public.

Un groupe de travail européen coordonné par la Commission européenne, similaire à ceux de la DCE, a été mis en place. Il va d'abord concentrer ses activités sur les modalités de rapportage et sur l'évaluation du risque d'inondation.

Exemple n°1 : le Plan Loire

En France, le Plan Loire 2007-2013 (à l'échelle de 9 régions françaises et d'un montant de l'ordre de 400 M€) a pour objectifs de coordonner l'action de prévention des inondations, de développer et partager une connaissance fondamentale et opérationnelle à l'échelle du bassin de la Loire, de valoriser cette connaissance afin de faire de la Loire une référence européenne en matière de gestion d'un grand fleuve et de son bassin versant.

Exemple n° ...

Rareté de l'eau et sécheresses

Le 18 juillet 2007, la Commission européenne a publié une Communication sur la sécheresse. Cette communication reconnaît l'importance du problème et la nécessité d'entreprendre des actions européennes, d'utiliser voire de réformer, lorsque c'est nécessaire, les outils existants (PAC, DCE, mécanismes de financement et d'aide d'urgence,...). La Communication insiste également sur la nécessité de mettre en place des politiques d'économie d'eau et une tarification rendant compte de la rareté de la ressource.

La Commission présente un éventail d'orientations possibles pour la gestion des problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse, au niveau de l'UE et des États membres, et cite un certain nombre de bonnes pratiques existant dans différents pays.

Suite au Conseil européen du 30 octobre 2007 qui a débattu de cette question, la possibilité d'un nouvel instrument législatif dans les années à venir est évoquée.

Agriculture

Un groupe de travail de la Stratégie Commune de mise en œuvre de la DCE travaille sur les liens entre DCE et agriculture. Il analyse actuellement les questions à débattre dans le cadre du bilan de santé de la Politique Agricole Commune (renforcement du pilier développement rural et conditionnalité des aides).

Changements climatiques

La Stratégie Commune de mise en œuvre de la DCE a également étendu ses activités dans le domaine des changements climatiques. L'objectif est d'intégrer des mesures de prévention et d'adaptation aux changements climatiques dans les programmes de mesures prévus par la DCE. Un document d'orientation est prévu pour fin 2009.

A noter également deux autres textes importants :

- **la stratégie « pesticides »** : adoptée le 12 juillet 2006 par la Commission européenne, elle vise à améliorer l'utilisation des pesticides, complète la législation européenne concernant leur commercialisation et incite les États membres à produire un plan d'action national.

- **la révision du dispositif de la Directive IPPC de 1996** : la directive 2008/1/CE du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution remplace et rénove plusieurs directives préexistantes.

4. LES RESEAUX EUROPEENS DE RECHERCHE SUR LA GESTION INTEGREE

Il apparaît clairement que la Directive-Cadre sur l'Eau renouvelle fortement la demande de recherche et va entraîner une évolution des modes de réflexion, d'action et de programmation dans le domaine de l'eau. C'est pourquoi, il est important d'organiser des échanges pour mieux partager les expériences, identifier les besoins et coordonner les programmes de recherche à venir.

La coordination de la recherche entre les pays européens est désormais facilitée par le concept d'Espace Européen de la Recherche (European Research Area : ERA) proposé par la Commission Européenne en 2000.

Les projets ERA-Net permettent de mettre en réseau les activités de recherche des Etats membres. Ils soutiennent les Etats membres et les gestionnaires (nationaux et régionaux) de programmes de recherche, pour mettre en place des activités conjointes, avec une intégration progressive des activités des partenaires impliqués :

- l'échange d'information et des bonnes pratiques liées à la programmation de la recherche (depuis l'identification des besoins à la dissémination des résultats scientifiques) ;
- l'établissement des enjeux stratégiques communs entre les partenaires des projets ; des activités conjointes comme l'organisation de colloque, l'échange de personnel ;
- le lancement de programmes de recherche transnationaux financés à partir des programmes nationaux et/ou régionaux des partenaires.

Un projet ERA-Net dédié à la GIRE : le projet IWRM-Net (2006-2010)

→ <http://www.iwrn-net.eu>



a pour objectif de mettre en place des programmes de recherche transnationaux liés à la GIRE.

IWRM.Net est né en Août 2004 à partir de ce constat : les résultats de la recherche méritent d'être mieux valorisés et ne sont pas suffisamment visibles pour la communauté des usagers potentiels (décideurs, gestionnaires, élus, collectivités et même public).

Aujourd'hui IWRM.Net réunit 20 gestionnaires de programmes, issus de 14 pays de l'Union Européenne et de pays voisins.

Les objectifs du projet IWRM-Net sont de :

- **Systématiser les échanges d'expériences et de bonnes pratiques** sur les modes de gestion des programmes de recherche et mieux partager leurs résultats,
- **Définir des stratégies communes**, comme par exemple l'évaluation des besoins de recherche, en relation notamment avec la Directive-Cadre, mais aussi l'évaluation des pratiques de diffusion et de transfert des résultats vers les praticiens et gestionnaires de l'eau,
- **Développer des activités communes**, en favorisant des participations croisées entre les programmes (lancement d'appels d'offre communs, évaluation des projets, ...) jusqu'à envisager de véritables programmes de recherche transnationaux.

Au cours des 18 premiers mois, les partenaires d'IWRM-NET se sont attelés à :

- identifier les besoins de recherche liés à l'eau, dans une perspective de court terme, sur la base d'une revue scientifique et d'ateliers conviant les différentes parties prenantes à exprimer leurs besoins,
- faciliter l'accès et analyser l'information sur les initiatives existantes,
- élaborer les procédures de financement, de lancement et de suivi des activités de recherche du réseau.

Un premier programme de recherche transnational a été lancé en novembre 2007. Deux thématiques principales ont été retenues : pressions/impacts hydro-morphologiques sur le bon état écologique ; gouvernance de l'eau. Sur les 17 projets soumis, 3 ont été retenus pour un montant total de 2 millions d'euros. Les projets de recherche commenceront au cours du dernier trimestre 2008.

IWRM-Net ne se résume pas au lancement de programmes de recherche conjoints. C'est aussi :

- **La source de connaissance sur la recherche liée à la GIRE** en Europe (un état des lieux de la recherche dans le domaine de la GIRE a été réalisé, aboutissant à une cartographie européenne des programmes de recherche sur 13 pays d'Europe) ;
- **Un forum pour aider les gestionnaires de programmes de recherche à établir des synergies entre leurs programmes de recherche liés à la GIRE** dans le contexte d'application de la DCE : des colloques régionaux sont régulièrement organisés à travers l'Europe pour identifier les besoins communs de recherche ;
- **Une interface entre la recherche, les décideurs et les gestionnaires du monde de l'eau** via les colloques organisés et l'outil de gestion des connaissances des programmes GIRE.

Le réseau IWRM-Net prépare son second programme conjoint de recherche, dont le lancement est prévu fin 2009. L'ambition est de relier les questions de recherche de long terme et de court terme.

D'autres projets ERA-Net traitent de la thématique de l'eau :

- CIRCLE s'intéresse au changement climatique,
- SPLASH concerne la rareté de l'eau dans les pays en développement,
- SNOWMAN concerne la contamination des sols,
- SKEP englobe plus largement la thématique de l'environnement.

Chacun de ces projets arrive à échéance entre 2009 et 2010. Un cycle de rencontres entre ces ERA-Net est prévu pour définir une stratégie commune, maintenir les différents réseaux. La création d'un cluster « ERA-Net Eau » est envisagée pour l'après-2010.

D'autres initiatives participent à une organisation de la recherche européenne sur l'eau. On peut citer notamment la WSSTP (Water Supply and Sanitation Technology Platform), mais également Euraqua et le projet SPI-Water (Science-policy interfacing) ou encore le projet de groupe d'interface scientifique-utilisateurs dans le cadre de la CIS.

5. LES SYSTEMES D'INFORMATION

La gestion intégrée de l'eau par bassin suppose de connaître les ressources, les usages et les besoins. La collecte et l'interprétation de nombreuses données sont nécessaires pour planifier les actions, suivre leur mise en œuvre et en évaluer les effets.

Or les données sur l'eau sont souvent dispersées entre plusieurs producteurs de données et ont été construites pour répondre à des besoins différents.

Il est donc nécessaire de développer des systèmes d'information au niveau des bassins, au niveau des bassins transfrontaliers, au niveau national et au niveau européen.

5.1. Exemples de système d'information au niveau d'un bassin

Exemple n°...

5.2. Exemples de système d'information de bassin transfrontalier

Exemple n°...

5.3. Exemples de système d'information national

• Exemple n°1 : Le Système d'Information sur l'Eau en France

En France, la structuration des bases de données a été progressive depuis le début des années 90. Les nécessités de monitoring et de rapportage induites par la DCE ont conduit en 2003 au Système national d'Information sur l'Eau (SIE). Le SIE assure **l'harmonisation, l'échange et l'accessibilité des données**. Il est accessible par le portail internet <http://www.eaufrance.fr>. Ce système d'information est piloté par l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA).

Le SIE concerne **toutes les données utiles** à la connaissance générale des ressources en eau et des milieux aquatiques : qualité, quantité, données réglementaires, données économiques, etc. Plusieurs bases de données sont mises en relation : l'hydrométrie des cours d'eau et l'hydrologie, la qualité des cours d'eau et des eaux littorales, les populations piscicoles, la piézométrie et la qualité des eaux souterraines, les données économiques, les zones conchylicoles, les programmes de surveillance de l'état des eaux.

Le SIE est conçu pour répondre en même temps à **plusieurs besoins** :

- surveiller l'état de la ressource et des milieux aquatiques ;
- contrôler les activités ayant des impacts sur l'état de l'environnement ;
- élaborer les schémas directeurs (SDAGE) et programmes de mesures ;
- évaluer les politiques publiques, les plans et les programmes ;
- présenter des rapports au Parlement, à la Commission européenne ou à des organismes d'évaluation (OCDE, Commission européenne, Agence européenne de l'environnement, Eurostat, OSPAR...) ;
- informer les populations des risques naturels auxquels elles sont exposées ;
- conserver les données de manière pérenne et les partager ;
- organiser l'accès du public à l'information environnementale.

Un **protocole** a été signé en juin 2003 pour définir les obligations des acteurs de l'eau en matière de production, de conservation et de mise à disposition des données. Il précise également l'organisation retenue au niveau national (comité national et groupe de coordination) et au niveau de chaque bassin (comité des données du bassin). Ses signataires sont : le Ministère chargé de l'écologie, l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA), l'Institut français de l'environnement (IFEN), les 6 Agences de l'eau pour la métropole et les Offices de l'eau pour les Départements d'Outre-Mer, l'Office international de l'eau (OIEau), le BRGM, l'Ifremer, l'INERIS, EDF.

L'architecture du SIE repose sur un référentiel commun, qui permet d'échanger facilement des données entre les différents producteurs de données. L'interopérabilité entre les systèmes est basée sur des normes techniques et des règles communes : méthodes de collecte des données, principes d'architecture des bases de données, etc.

Le SIE permet à la France de répondre aux exigences de rapportage européen : il est relié au Système d'information sur l'eau en Europe, WISE.

• **Exemple n°2 : ...**

5.4. Le Système d'Information sur l'Eau en Europe

L'Europe a développé un Système Européen d'Information sur l'Eau – WISE selon l'acronyme anglais – qui compile un nombre important de données et d'informations rassemblées au niveau européen par différentes institutions ou organismes qui, jusqu'à présent, étaient fragmentées ou non disponibles. WISE est développé par la Commission européenne (DG Environnement, Joint Research Centre et Eurostat) et l'Agence Européenne de l'Environnement. De nouvelles fonctions sont actuellement développées. (<http://water.europa.eu>)

WISE était initialement dédié à la DCE. Il intègre progressivement d'autres directives dont la Directive « eaux de baignade », qui n'est ni une directive fille ni une directive abrogée par la DCE : les récents développements de WISE conduisent donc à une véritable extension/harmonisation d'un système d'information européen.

WISE est développé en cohérence avec 2 autres initiatives européennes :

1°) Le Système de partage d'informations sur l'environnement (Shared Environmental Information System / SEIS) est un système d'information environnemental qui intègre toutes les thématiques dont l'eau. Le SEIS vise à moderniser et à simplifier la collecte, l'échange et l'utilisation des données et informations environnementales. Il prévoit le remplacement progressif des systèmes actuels, en grande partie centralisés, par des systèmes reposant sur l'accès, le partage et l'interopérabilité. L'objectif global est d'améliorer la qualité et la disponibilité des données, pour améliorer la définition des politiques publiques, tout en maintenant les charges administratives correspondantes à un niveau minimal.

2°) La directive 2007/2/CE établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) a été adoptée en mars 2007. Elle contient des dispositions pour améliorer l'accessibilité et l'interopérabilité des données géographiques. Elle repose sur des principes similaires à ceux du SEIS et sa bonne mise en œuvre permettra de remédier en grande partie aux insuffisances actuelles concernant l'utilisation et la convivialité des données géographiques stockées par les autorités publiques.

5.5. Autres systèmes d'information régionaux

Exemple n°1 : Un Système d'information pour la Méditerranée

Le Système Euro-Méditerranéen d'Information sur l'Eau (SEMIDE) est le principal outil régional d'échange d'information et des connaissances dans le domaine de l'eau sur la Région Méditerranéenne. La gouvernance du SEMIDE est basée sur la participation des pays membres, avec un pilotage par un Comité Directeur de 13 pays (sous la présidence de la France et vice-présidence du Maroc et du Liban, il est composé de l'Algérie, l'Espagne, Chypre, Egypte, la France, Israël, l'Italie, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Turquie et l'Autorité Palestinienne) et par un Comité Technique composé de tous les représentants des 20 Points Focaux Nationaux. Le SEMIDE est géré par trois opérateurs nationaux (en Espagne, en France et en Italie). Le succès du SEMIDE a été reconnu par les Directeurs de l'Eau Euromed et son approche exemplaire inspire des initiatives similaires dans d'autres régions du Monde (Amérique du Sud, Amérique Centrale, Afrique sub-saharienne). Une stratégie de développement à dix ans a été adoptée par les Directeurs de l'eau Euro-Med lors de leur conférence de Rome en novembre 2005, avec notamment l'ouverture du SEMIDE aux pays du pourtour méditerranéen non signataires des accords Euro-Med (Libye, pays des Balkans).

Cette stratégie devrait déboucher sur la mise en place progressive d'un « Hub » de connaissances sur l'eau en Méditerranée (Mediterranean Water Knowledge Hub) réunissant en réseau les centres d'excellence contribuant à l'émergence et à la diffusion des savoirs faire et des données utiles pour améliorer la Gestion Intégrée des ressources en eau dans la région : Points Focaux Nationaux actuels du SEMIDE, Systèmes Nationaux d'Information sur l'Eau, centres de recherche et universités, projets pilotes et expérimentaux développés par les Pays avec l'appui éventuel des Coopérations européennes... Ce « réseau méditerranéen des données sur l'eau » permettra l'accès à des données fiables et pertinentes pour étayer les politiques de gestion intégrée des ressources et de prévention des risques. Au niveau régional, il permettra de faciliter le suivi des indicateurs des Objectifs du Millénaire sur l'eau et l'assainissement, ainsi que ceux relatifs à la dépollution de la Méditerranée et à la mise en œuvre du volet « eau » de la Stratégie Méditerranéenne de Développement Durable. Le développement des liens entre ce futur réseau et les actions de niveau européen (WISE/INSPIRE) fait actuellement l'objet d'un projet complémentaire.

Exemple n°2 : La région des Balkans

Le projet BALWOIS "Water Observation and Information System for Balkan Countries" rassemble les scientifiques, le secteur privé, les ONG et les décideurs de la région des Balkans. Les objectifs du projet sont de créer un réseau de scientifiques et d'acteurs de l'eau, de mettre en place un système d'information et d'observation sur l'eau, de faciliter les échanges au sein de groupes de travail, de formations et événements scientifiques. Le réseau BALWOIS est actuellement composé de 800 chercheurs et experts. Plus de 850 articles scientifiques et rapports sont disponibles sur le site web : <http://www.balwois.com/>. Le projet BALWOIS organise une conférence scientifique internationale deux fois par an à Ohrid (République de Macédoine). 3 conférences ont été organisées en 2004, 2006 et 2008. Le projet BALWOIS, qui mobilise la communauté des scientifiques et gestionnaires de toute la région des Balkans, peut faciliter l'extension du SEMIDE dans les Balkans.

Exemple n°3 : La région Europe de l'Est / Caucase / Asie Centrale de l'UNECE

Le principe d'un projet de catalogue des données a été adopté par le groupe monitoring de l'UNECE dans le cadre des activités de la Convention d'Helsinki, pour la région de l'Europe de l'Est / Caucase / Asie centrale. Les modalités de mise en œuvre sont à l'étude.

6. L'EXPERIENCE EUROPEENNE AU SERVICE DE LA GESTION PAR BASSIN

L'Union Européenne apporte un appui pour faciliter la mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources en eau et de la coopération transfrontalière dans les pays non UE. A cela s'ajoute l'aide bilatérale assurée par les pays de la zone UE.

6.1. L'Initiative Européenne pour l'Eau

L'Initiative Européenne pour l'Eau (European Water Initiative - EUWI) est le support politique de la contribution de l'Union Européenne aux Objectifs du Millénaire pour le Développement dans le domaine de l'eau.

L'Union Européenne a lancé cette initiative à Johannesburg (2002) avec trois priorités :

- l'accès pour les plus pauvres à une eau potable de qualité, et à un assainissement adapté ;
- une gestion durable et équitable des eaux transfrontalières ;
- une bonne coordination pour assurer une distribution équitable entre les différents usagers de l'eau, basée sur des principes de bonne gouvernance.

Un accord de partenariat stratégique a été signé entre l'Union Africaine et l'Union Européenne. Sa mise en œuvre en Afrique se fait en étroite coordination avec le Conseil des Ministres africains de l'Eau (AMCOW) et le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD).

Cette initiative vise à faciliter la coordination entre les bailleurs de fonds et à faire émerger l'eau comme secteur prioritaire. Elle comporte cinq composantes régionales, dont deux sont dédiées à l'Afrique. Les autres régions concernées sont : l'Europe Centrale et de l'Est, la Méditerranée, et l'Amérique Latine. Plusieurs composantes transversales ont émergé : un volet "recherche" mené par la DG Recherche de la Commission européenne, un volet " le financement pour l'accès à l'eau " mené par le Royaume-Uni, un volet " monitoring " piloté par la DG Environnement de la Commission européenne.

Une des deux composantes africaines est dédiée à la GIRE. Pilotée par la France, elle vise à faciliter la mise en œuvre de la gestion par bassin en apportant un appui aux niveaux national et transfrontalier. Au plan national, il s'agit d'aider à mettre en place des plans nationaux de gestion intégrée de la ressource dans tous les pays africains. En ce qui concerne les bassins transfrontaliers, un appui est apporté pour construire des plans d'action coordonnés. L'accent est mis sur la nécessité d'une approche méthodologique commune et la complémentarité entre politique nationale et gestion transfrontalière.

Les cinq premiers bassins qui ont été sélectionnés par le Conseil des Ministres Africains de l'Eau (AMCOW) sont : le Lac Tchad en Afrique Centrale, le Lac Victoria avec une focalisation sur la rivière Kagera en Afrique de l'Est, le bassin du fleuve Orange Senqu en Afrique Australe, le bassin du fleuve Niger et celui de la Volta en Afrique de l'Ouest.

Exemple n°1 : Appui à la GIRE dans le Bassin du Niger (2006-2008)

Depuis la Déclaration de Paris sur « les principes de gestion et de bonne gouvernance pour le développement partagé et durable du Bassin du Niger » signée en avril 2004 par les neuf Chefs d'Etat et de Gouvernement des pays membres (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Niger, Nigeria, Tchad) de l'Autorité de Bassin du Niger (ABN), les différentes réunions de ses instances ont confirmé l'ABN dans son rôle pour la coopération régionale et le développement économique.

Une "Vision claire et partagée" du Bassin du Niger a été élaborée, afin de créer un "environnement propice" à la coopération et de préparer un "Plan d'Action de Développement Durable (PADD)", accepté par tous les acteurs du bassin.

Les travaux suivants ont été conduits :

- * l'élaboration d'une Charte de l'Eau ;
- * la mise en cohérence du PADD avec les processus nationaux et régionaux de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) ;
- * l'élaboration d'un Programme d'investissement
- * l'organisation d'un Sommet des Chefs d'Etat et d'une table ronde des bailleurs de fonds.

Exemple n°...

EUWI s'étend désormais à l'Asie Centrale : l'Union européenne développe actuellement une initiative pour renforcer la coopération avec les pays d'Asie Centrale dans les domaines de l'environnement et de l'eau. Dans le domaine de l'eau, cette coopération s'appuiera sur EUWI et se basera sur les principes de la GIRE figurant dans la Convention de l'UNECE et la DCE.

6.2. La Facilité Européenne pour l'Eau dans les pays ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique)

Pour appuyer la mise en œuvre des objectifs définis par l'Initiative Européenne de l'Eau, l'Union Européenne a lancé en 2005 une « Facilité Européenne pour l'Eau » (ACP-EU Water Facility) de 500 millions d'euros. Il s'agit de la plus importante allocation pour des projets d'eau et d'assainissement dans les pays ACP que l'Union Européenne ait lancé. D'importants appels à propositions ont été lancés, ouverts à tous les acteurs.

La Facilité est ouverte aux propositions des gouvernements, des municipalités et des organismes de la société civile, pour répondre à la demande et aux besoins des communautés.

Exemple n°1 : Le projet SADI-Eau (2007-2010)

Bien qu'il existe en Afrique une importante quantité d'informations dans le secteur de l'eau, celle-ci est peu accessible car il manque un système organisé de gestion des informations.

Or une information complète et fiable permet aux communautés de faciliter les décisions relatives aux problèmes les affectant, de renforcer les capacités des acteurs du secteur de

l'eau, de mieux prendre en compte l'eau dans les politiques conduites par les gouvernements locaux et nationaux.

C'est pour répondre à ces besoins que la construction d'un **Système Africain de Documentation et d'Information sur l'Eau (SADIEau)** a été proposée par un groupe de partenaires du Nord et Sud. Véritable outil d'aide à la décision pour la gestion durable des ressources en eau, il vise à favoriser la mise à disposition des informations et des connaissances sur l'eau en Afrique via un portail Pan-Africain. Il s'appuie sur plusieurs partenaires locaux associés. Le projet, financé à 70 % par la Facilité Eau, a démarré en avril 2007. Il est piloté par l'OMVS (Organisation de Mise en Valeur du Sénégal).

SADIEau est d'abord développé et testé pendant trois ans sur une dizaine de secteurs pilotes sur le territoire africain. La démarche SADIEau sera ensuite étendue à toute l'Afrique.

Exemple n°2 : Indicateurs de performances pour la gestion de bassins transfrontaliers en Afrique (2007-2010)

Le Réseau International des Organismes de Bassin (RIOB) et son réseau régional en Afrique (le Réseau Africain d'Organismes de Bassin - RAOB) ont proposé de développer et de tester sur le terrain des Indicateurs de Performances adaptés à l'application de la GIRE dans les bassins transfrontaliers africains.

Le RIOB et le RAOB ont pour but de développer une méthode fondée sur des Indicateurs de Performances Clés qui permettront :

- Aux Comités de Bassin de définir des objectifs appropriés, grâce au tableau de bord des indicateurs de performances ;
- Aux gestionnaires des Organismes de bassin de concevoir des Plans de Gestion de Bassin de fleuve ou de lac et des Programmes des Mesures associés, en leur fournissant guides et benchmarking ;
- Aux publics et parties intéressées de visualiser les résultats sur leurs bassins ;
- Aux acteurs des Organismes de bassin de surveiller le processus d'élaboration des Plans de Gestion et Programmes de Mesures ;
- Aux agences de financement d'évaluer la qualité des travaux et l'utilisation de leurs fonds.

En Afrique, il existe des Organismes de Bassin à différents stades de développement, mais la plupart d'entre eux sont au stade initial ou en émergence. Il est nécessaire d'avancer pas à pas, d'appliquer les indicateurs de performances à des bassins pilotes sélectionnés, d'analyser les données collectées et de partager les connaissances avec d'autres Organismes de bassin au travers de programmes de formation.

Cette approche s'inscrit dans le long terme. Le but est de démontrer l'utilité des Indicateurs de Performances et de renforcer la capacité d'exécution des Organismes de Bassin.

Exemple n°...

6.3. La politique de voisinage

Née en 2002 de la volonté de développer un espace de prospérité et de stabilité aux frontières de l'UE élargie, la politique européenne de voisinage vise à renforcer la coopération politique, sécuritaire, économique et culturelle entre l'UE et ses nouveaux voisins immédiats ou proches.

A l'origine destinée aux nouveaux voisins de l'Est, puis étendue aux pays du Sud de la Méditerranée (Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Egypte, Israël, Autorité palestinienne, Liban, Jordanie, Syrie), cette initiative s'est développée à compter de 2003.

Un nouvel instrument financier unique - l'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat - doté de 12 milliards d'euros pour la période 2007-2013, a été mis en place le 1^{er} janvier 2007 pour la politique de voisinage, en remplacement des programmes MEDA et TACIS ainsi que d'autres programmes. Les pays du sud continuent à recevoir une part importante de ce financement avec près de 2/3 des dotations.

De nouvelles formes d'assistance technique ont été étendues aux pays partenaires. Le rapprochement de la législation et des réglementations et le renforcement des institutions sont soutenus par des mécanismes qui se sont avérés concluants pour les pays en transition qui sont aujourd'hui membres de l'UE, à savoir une assistance spécialisée (Assistance technique et échange d'informations – TAIEX), des accords de jumelage à long terme avec les administrations des États membres de l'UE, au niveau national, régional ou local, et la participation aux agences et programmes de la Communauté.

6.4. TWINBASIN^{XN} : des jumelages entre bassins (2004-2007)

Les échanges directs semblent le moyen le plus fiable pour diffuser les bonnes pratiques et renforcer les ressources humaines des Organismes de Bassins. Pour renforcer la capacité des Organismes de Bassin à gérer la ressource en eau, le RIOB a fait la promotion des jumelages bilatéraux, notamment à travers le Programme Associé avec le Global Water Partnership (GWP).

Le projet TWINBASIN^{XN}, soutenu par la Commission européenne, a eu pour objectif de faciliter ces jumelages, en définissant un cadre d'actions, en supportant la mobilité des personnels entre agences jumelées, et en capitalisant les connaissances ainsi acquises. Cette initiative des Organisations de Bassin a été ouverte aux autres acteurs majeurs (Administrations, Universités, entreprises).

Le projet s'est attaché à la capitalisation du savoir acquis pour le partager ensuite à une plus large échelle :

- des guides et des modèles d'agrèments pour monter des jumelages,
- des échanges sur des sujets d'actualité (les eaux transfrontalières, la participation du public, la modélisation, le monitoring, ...),
- des bourses pour faciliter la mobilité des cadres entre bassins (stages pratiques de 0,5 à 2 mois),
- des outils de gestion des connaissances et de formation à distance, etc.

Une attention particulière a été portée sur les relations entre Bassin et recherche, pour renforcer la diffusion des résultats des chercheurs vers les utilisateurs, et pour en améliorer le pilotage par la demande.

Le réseau a rassemblé 150 membres depuis 5 ans (Organismes de Bassin, Administrations, Entreprises, Universités, ...).

Les réalisations : 41 jumelages achevés ou en cours, plus de 100 missions d'échange d'expériences, impliquant 70 Organismes de Bassin originaires de 42 pays. Notamment, les représentants des deux plus grands bassins au monde, ceux des fleuves Amazone et Congo, se sont rencontrés grâce au soutien du projet et ont signé un accord de jumelage.

Les enseignements du projet TWINBASIN^{XN} :

- Les jumelages sont un outil performant pour améliorer le fonctionnement des Organismes de Bassin et mettre en œuvre une gestion intégrée.
- Le succès d'un jumelage et des suites possibles est fonction de l'engagement du sommet de la hiérarchie des organismes concernés.
- La réalisation de jumelages multiples comme par exemple entre l'Espagne, la Roumanie et la France montre la valeur ajoutée des comparaisons entre plusieurs situations nationales différentes.
- Enfin, les jumelages sont des outils efficaces pour le développement des capacités des acteurs des Organismes de Bassin, aussi bien sur les sujets techniques qu'institutionnels.

Site Internet : <http://www.twinbasin.org/>

6.5. La DCE : des principes exportables partout dans le monde ?

La DCE n'est peut-être pas universelle et ne peut être exportée telle quelle, mais son approche et ses principes sont transférables, tels que la participation du public, l'élaboration de plans de bassin, la définition de délais et d'objectifs mesurables, la mise en place d'un monitoring, l'introduction du principe de récupération des coûts.

L'exemple de la DCE est un exemple réussi d'initiative régionale qui peut inspirer d'autres régions dans le monde et qui apparaît comme un facteur de diffusion des principes de bonne gouvernance.

L'approche très intégratrice de la DCE est un moteur d'amélioration de la gestion de l'eau :

- elle concerne tous les types de ressources en eau et tous les usages de l'eau,
- elle traite les aspects qualitatifs et quantitatifs (même si ces derniers sont moins présents),
- elle mobilise diverses disciplines (hydrologues, économistes, sociologues, etc),
- elle fait appel à une grande diversité de mesures (réglementaires, économiques, etc),
- elle implique une coordination transfrontalière et la participation tant des acteurs de l'eau que de la société civile.

La DCE, et surtout le travail qui a ensuite été développé par les Etats membres pour l'appliquer, fournissent des méthodes pour mettre en œuvre concrètement la GIRE : désignation d'autorités compétentes, processus de planification et de programmation des actions, participation du public, évaluation de l'état écologique, analyses économiques, etc.

Exemples de transfert de la DCE en dehors de l'UE :

Exemple n°1 : Bassin de l'Irtysh (Russie/Kazakhstan)

Des conventions bilatérales entre le gouvernement de la Fédération de Russie et le gouvernement de la République du Kazakhstan pour la gestion des eaux transfrontalières existent depuis 1992. Un accord avait été signé en 1993 pour la protection du bassin de l'Irtysh. Les protocoles de partenariat de 2004 et 2005 ont intégré les principes de la DCE et ont prévu le développement d'un plan de gestion unique pour l'Irtysh. Actuellement, les perspectives sont d'essayer d'étendre cette coopération à l'ensemble du bassin de l'Irtysh, en impliquant également la Chine dans cette gestion transfrontalière.

Exemple n° ...

De façon générale, on peut constater un intérêt croissant des pays non UE pour la gestion par bassin.

Le RIOB le constate à travers la participation croissante de représentants de ces pays dans ses assemblées régionales et mondiales et à travers la multiplication des demandes d'information et de partenariat concernant l'application des principes de la DCE. Ceci s'observe non seulement pour les pays géographiquement proches de l'Europe (Europe Centrale et Orientale, Caucase), mais aussi pour les pays qui en sont éloignés (Amérique latine, Afrique).

CONCLUSIONS / RECOMMANDATIONS

PARTIE A COMPLETER ULTERIEUREMENT

Quelques idées :

- Passer d'une approche théorique (concept de gestion intégrée) à une application pratique et pragmatique (objectifs, échéances, plans d'actions, mesures effectives,...)
- Mettre désormais l'accent sur la gestion des eaux souterraines afin de combler le retard, en particulier pour la gestion des aquifères partagés : faire passer le sujet des eaux souterraines du niveau scientifique au niveau politique (gestion coordonnée des aquifères, protection des eaux souterraines pour les générations futures...)
- Développer la recherche sur la gestion intégrée des ressources en eau
- Développer les compétences (capacity building)
- ...
- Question cruciale des rapports entre eau et agriculture / alimentation : quelles problématiques pour l'Europe ? quels enseignements éventuels pour les autres régions ?
- Comment la gestion intégrée peut aider à s'adapter aux changements climatiques ?
- Les apports de la participation des acteurs de l'eau et du public
- Les problèmes des coûts de mise en œuvre et du financement (qui paye quoi ?)
- ...
- Les apports de la DCE en contexte transfrontalier : la réussite de l'application de la DCE dans les bassins transfrontaliers sera certainement l'indicateur le plus pertinent pour évaluer la réussite globale de la DCE.
- La contribution de l'UE pour les pays voisins et les pays en voie de développement : gestion par bassin, mécanismes de financement à l'échelle des bassins, gouvernance, transparence et lutte contre la corruption, résolution des conflits, participation des acteurs, répartition des ressources en eau entre usages de l'eau, ...
- ...