

L'eau et l'Union européenne

Ivan Conesa Alcolea

Ifremer

Mathieu Bousquet

 **Cemagref**

Un guide sur la politique,
sa mise en œuvre et ses instruments



Un document
réalisé
dans le cadre
du

CLORA



L'eau et l'Union européenne

Un guide sur la politique,
sa mise en œuvre
et ses instruments

Ivan Conesa Alcolea, Mathieu Bousquet

Ivan Conesa Alcolea

Ifremer, Direction des relations et coopérations internationales,
155 rue Jean-Jacques Rousseau, 92138 Issy-les-Moulineaux Cedex

Mathieu Bousquet

Cemagref, Service des relations européennes et internationales,
Parc de Tourvoic, BP 44, 92163 Antony Cedex

Avant-propos

Ce guide fait partie de la collection des « Brochures de synthèse du Clora » (Club des organismes de recherche associés). Le Clora est un réseau qui regroupe aujourd'hui 39 organismes membres comptant, parmi leurs chercheurs, 4 200 abonnés au service d'information électronique (site Internet et notes par e-mail). Les principales missions du Clora sont de fournir :

- information, traitée et synthétisée, aux acteurs de la recherche sur les programmes et les initiatives communautaires intéressant la recherche et le développement technologique dans les divers domaines scientifiques ;
- soutien et conseil aux chercheurs pour la prise de décision en matière de montage de projets ;
- veille pour la préparation des membres aux futurs programmes, en entretenant des relations suivies avec les services des institutions communautaires.

L'essentiel des activités du Clora est assuré par les organismes que sont Armines, le CEA, le Cemagref, le CNRS, l'IFP, l'Ifremer, l'Inra, l'Inserm, l'IRD, l'Onera, le réseau scientifique et technique du ministère de l'Équipement, du Transport et du Logement, et la Conférence des présidents d'université.

Le Clora fournit une analyse et un appui au montage de projets de recherche, notamment pour le programme cadre de recherche et de développement technologique (PCRD), géré par la direction générale Recherche. Parallèlement, les chercheurs souhaitent aussi disposer d'une information sur les autres programmes communautaires auxquels ils pourraient participer pour des activités de recherche, de développement, de formation ou d'expertise. C'est pour répondre à ce souhait que ce guide traitant du domaine de l'eau a été réalisé.

Si vous êtes rattaché à un organisme membre du Clora, vous pouvez vous abonner gratuitement au système d'information électronique (accès aux pages d'information, envoi de notes par thème par e-mail) en vous inscrivant sur la page : <http://www.clora.net:8005/niv-0/inscl>
Page d'entrée au site Internet du Clora : <http://www.clora.net/>

Sommaire

Avant-propos	3
Introduction	9

Chapitre I - L'eau et les politiques européennes

La politique de l'environnement de l'Union européenne	13
1972-1992 : les débuts de la politique européenne de l'environnement	13
1992 : une année charnière	17
1993-2000 : vers une politique intégrée de l'environnement	18
L'Union européenne et l'eau	20
L'environnement, et l'eau en particulier, dans les politiques sectorielles de l'Union européenne	22
Stratégie d'intégration de l'environnement dans les politiques de l'UE	22
Stratégie d'intégration de l'environnement dans le Marché unique	23
Stratégie d'intégration dans l'industrie	24
Environnement et emploi	24
Pistes pour une agriculture durable et la Politique agricole commune (PAC)	25
Stratégie d'intégration de l'environnement dans la Politique commune des pêches (PCP)	26
L'environnement dans la politique régionale et de cohésion	28
Intégration de la dimension environnementale dans les pays en développement	28
Le futur proche	30
Vers le 6 ^e Programme d'action dans le domaine de l'environnement	30
Agenda 2000	32
Agriculture	32
Les fonds structurels	33
L'élargissement	34

Chapitre II - Les instruments de mise en œuvre de la politique environnementale de l'Union européenne

Chapitre III - Les aspects réglementaires dans le domaine de l'eau

Des engagements internationaux	43
Contexte	43
Les implications internationales de l'Union européenne	43
Traité concernant en particulier le domaine marin	43
Traité concernant le milieu naturel et la biodiversité	45
Traité concernant les pollutions chimiques	46
Traité d'ordre général, notamment sur la prévention des litiges	47
Des synergies avec des organisations internationales	48

Des directives et des règlements	49
Les directives appelées à rester en vigueur après l'adoption de la directive cadre	49
Les directives qui ont été intégrées dans la directive cadre	50
Directives abrogées par la directive cadre	50
Trois autres directives sont liées à l'application de la directive 76/464/CEE intégrée et donc abrogée par la directive cadre	51
La directive cadre	51
Autres	53
Des normes et des comités de normalisation	53
Les besoins en termes de recherche et développement	55
Quel rôle pour le Centre commun de recherche (CCR ou Joint Research Center, JRC)?	56
Stratégie de court terme : les actions directes de RST du 5 ^e PCRDT (1998-2002)	57
À moyen voire long terme	57
 Chapitre IV - Les organes exécutifs et leurs outils de mise en œuvre	
<hr/>	
Les principales directions générales concernées par la politique de l'eau	62
Direction générale Agriculture	62
Direction générale Développement	64
Direction générale Entreprises	66
Direction générale Environnement	67
Direction générale Pêche	69
Direction générale Recherche	70
Centre commun de recherche (CCR)	72
Direction générale Relations extérieures	73
EuropeAid office de coopération (DG Aidco)	75
Direction générale Santé et protection des consommateurs	78
Les principaux programmes de financement ou de cofinancement de projets	80
Programmes pour projets à un seul ou plusieurs partenaires d'États membres de l'UE	80
Actions structurelles : INTERREG III	80
Programme cadre de recherche et développement technologique 5 ^e PCRDT - Programme thématique 4 : énergie, environnement et développement durable - Action clé 1 : gestion durable et qualité de l'eau	83
Programme cadre de recherche et développement technologique 5 ^e PCRDT - Programme thématique 4 : énergie, environnement et développement durable - Action clé 3 : gestion durable des écosystèmes marins	86
LIFE Environnement	88
LIFE Nature	93

Programmes pour projets de coopération avec des pays tiers	98
ALA : Coopération de l'Union européenne avec les pays d'Amérique latine et d'Asie	98
Fonds européen de développement (projets du 8 ^e FED)	101
ISPA : Instrument for structural policies for pre-accession	104
MEDA	108
PHARE	111
LIFE Pays tiers	115
Programme cadre de recherche et de développement technologique	
5 ^e PCRD - Programme horizontal 1 : confirmer le rôle international de la recherche communautaire (INCO II)	117
SAPARD : Special accession programme for agriculture and rural development	121
SMAP : Short and medium term priority environmental action programme	124
TACIS : Technical assistance to the community of independent States	128

Chapitre V - Autres programmes, hors traité UE

COST	135
INTAS	138
EUREKA	140
Récapitulatif des programmes présentés	143
Conclusion	144

Annexes

Annexe 1 - Les acteurs institutionnels	147
Annexe 2 - Tableau récapitulatif de l'évolution de la politique européenne de l'environnement et de ses programmes associés	154
Annexe 3 - Liste des encadrés	154
Annexe 4 - Liste des abréviations	155
Sources d'information	158

Signalement bibliographique

Conesa Alcolea I., Bousquet M., 2001. L'eau et l'Union européenne. Un guide sur la politique, sa mise en œuvre et ses instruments. Éd. Ifremer, 160 p.

Introduction

Parmi les différents domaines thématiques, l'eau recouvre un caractère particulier. En effet, si la politique de l'eau fait partie de la politique de l'environnement et, est à ce titre, gérée par la direction générale en charge de l'environnement, principalement aux niveaux législatif et réglementaire, l'eau, comme plus globalement l'environnement, se retrouve dans diverses politiques sectorielles telles que l'agriculture, la pêche, l'industrie, la politique régionale ou la coopération au développement. Les directions générales en charge de ces politiques ont donc mis en œuvre des programmes ou des initiatives qui peuvent concerner les différents acteurs du domaine de l'eau et, en particulier, les scientifiques français.

La grande variété des programmes qui traitent de l'eau et la diversité des modes et des règles de participation à ces programmes peuvent facilement rebuter un néophyte des programmes communautaires. Les spécialistes des appels à propositions du 5^e PCRDT peuvent aussi avoir des difficultés à présenter des projets dans d'autres programmes à la logique propre, comme LIFE ou les fonds structurels. Or, chaque programme a été créé pour répondre à un besoin particulier, à la mise en œuvre d'une politique spécifique et sert donc une stratégie spécifique. Comprendre cette logique permet de savoir comment répondre à ces différents programmes et comment s'y préparer. Une analyse de la politique européenne de l'eau a donc été réalisée pour faciliter le travail du chercheur et lui permettre de comprendre les enjeux de chacun des programmes ainsi que l'articulation de ces différents programmes entre eux.

L'objectif de cette brochure, réalisée par Ivan Conesa Alcolea de l'Ifremer, avec l'appui de Mathieu Bousquet du Cemagref, est de fournir aux chercheurs une information sur les politiques européennes dans le domaine de l'eau et sur les instruments de leur mise en œuvre qui peuvent intéresser des équipes de recherche.

Tout d'abord, la construction de la politique européenne de l'eau est présentée dans ses différentes phases, du premier programme d'action environnemental lancé en 1972 jusqu'à la directive cadre sur l'eau adoptée en juin 2000 (chapitre I). Ensuite, les différents instruments de mise en œuvre de ces politiques sont présentés (chapitre II). Les instruments législatifs, et notamment les directives et règlements, ainsi que les normes sont ensuite brièvement résumés (chapitre III). Les missions des différentes directions générales de la Commission ainsi que les instruments techniques et financiers, et notamment les grands programmes, sont présentés sous forme de fiches, avec des adresses

Internet et des conseils aux chercheurs pour leur participation aux différents appels d'offres ou appels à propositions (chapitre IV). L'annexe 1 décrit les différents acteurs institutionnels de l'Europe des Quinze. Ceux qui connaissent peu le fonctionnement communautaire sont invités à lire cette annexe avant le corps du document.

Ce document a été réalisé à partir d'informations et de documents de la Commission. Néanmoins, le contenu présenté ne reflète que l'opinion des auteurs et ne saurait engager la Commission européenne.

Chapitre I

L'eau et les politiques européennes

L'eau et les politiques européennes

La politique de l'environnement de l'Union européenne

La politique de l'eau de l'Union européenne s'insère dans la politique générale de l'environnement. Les problèmes d'environnement sont typiquement d'ordre transnational et il est aujourd'hui communément admis que les découpages administratifs ou politiques sont inadaptés à la résolution de ces problèmes. Ce n'est pourtant que dans les années soixante-dix que cette réalité a commencé à pénétrer le milieu politique. La politique de l'Union européenne dans ce domaine s'est développée à partir de cette période et ceci de manière croissante au cours des vingt dernières années. Il en est de même pour les accords internationaux sur la protection de l'environnement, qui font désormais partie de l'actualité politique internationale. La politique environnementale de l'Union ne se limite pas seulement à la qualité de l'air et de l'eau mais porte également sur la protection des sols, des habitats, de la faune, de la flore et sur l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens.

1972-1992 : les débuts de la politique européenne de l'environnement

Le traité de Rome (fondateur de la Communauté européenne, signé en 1957) ne comporte donc pas de politique commune dans le domaine de l'environnement. Ce n'est qu'en octobre 1972 qu'une conférence des chefs d'État ou de gouvernement a reconnu la nécessité d'une telle politique, bien que non prévue dans le traité fondateur de la Communauté économique européenne. Les premières actions communautaires ont donc débuté à ce moment et la première mise en place d'une politique environnementale se concrétise avec le 1^{er} Programme d'action dans le domaine de l'environnement (1^{er} PAE, 1973-1976) qui sera suivi de quatre autres programmes.

Les deux premiers PAE (1973-1976 puis 1977-1981) ont fixé le cadre de la politique environnementale de l'Union européenne qui a permis la création d'une première vague d'actes législatifs dont la majorité sont des directives fondées sur le concept d'objectifs de qualité. L'évaluation a montré que cette approche n'était pas suffisante. Le 3^e PAE (1982-1986) introduit alors, en complément, une approche préventive et des mesures de soutien de projets mettant en œuvre cette politique, respectivement : les études d'impact environnemental et l'instrument ACE (Actions by the community relating to the environment). Ce PAE devient l'outil d'une stratégie environnementale qui se veut plus vaste en étendant la réglementation à la consommation des ressources naturelles.

Le lancement du 4^e PAE (1987-1992) coïncide avec l'intégration de la politique environnementale dans le traité de l'Acte unique (ou traité de Rome modifié, 1987). Il y est inscrit que l'environnement doit désormais être une composante essentielle des autres politiques sectorielles. C'est aussi une période qui correspond à une deuxième vague de directives majoritairement fondées sur l'approche par **valeurs limites d'émission**. Le programme ACE est reconduit avec un champ d'action élargi. Parmi les conséquences des principes adoptés dans le traité de 1987, on remarque le développement d'une politique de l'information et de suivi (monitoring) environnemental et la création de l'Agence européenne de l'environnement (encadré 1). Sa définition ainsi que ses missions ont été statuées en 1990 mais elle a été physiquement lancée en 1993 peu après le traité sur l'Union européenne de Maastricht, en 1992.

Encadré 1 - L'Agence européenne de l'environnement

La création de l'Agence européenne de l'environnement (AEE) rentre dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de l'information environnementale et de monitoring. Le champ d'action géographique de l'AEE ne se limite pas aux seuls États membres de l'Union européenne. Le Liechtenstein, l'Islande et la Norvège en sont également membres. Elle a pour mission la collecte, le traitement et l'analyse des données environnementales au niveau européen nécessaires pour fournir des informations objectives, fiables et comparables qui permettront à la Communauté et aux États membres de l'AEE de prendre les mesures indispensables à la protection de l'environnement, d'évaluer leur mise en œuvre et d'assurer la bonne information du public quant à l'état de l'environnement.

L'Agence mène ses missions en coopération avec l'« European Information and Observation Network » (EIONET). Ce dernier a été créé et est coordonné par l'AEE. L'EIONET consiste en des réseaux nationaux organisés par l'Agence pour l'aider à obtenir des données, à identifier des sujets, des indicateurs spécifiques et à produire de l'information opportune sur l'environnement en Europe. Elle coopère également avec d'autres organisations internationales pour créer des synergies et éviter les duplications.

Pour plus d'informations, consultez le site Internet de l'Agence européenne de l'environnement : <http://www.eea.eu.int/>

La législation adoptée au cours de ces quatre programmes d'action successifs repose sur une approche verticale et sectorielle des problèmes écologiques (encadré 2). Durant cette période, la Communauté a adopté près de 200 actes législatifs qui consistaient essentiellement à limiter la pollution par l'introduction de normes minimales, notamment en matière de gestion des déchets, de pollution de l'eau et de l'air.

Encadré 2 - Les quatre premiers programmes d'action dans le domaine de l'environnement

1^{er} Programme d'action dans le domaine de l'environnement (PAE ou Environmental action programme, EAP) 1973-1976 (JO C112, 20/12/73)

Objectifs : « La politique de l'environnement dans la Communauté a pour but d'améliorer la qualité et le cadre de vie, le milieu ambiant et les conditions de vie des peuples qui en font partie. Elle doit concourir à mettre la croissance au service de l'homme en lui procurant un environnement qui lui assure les meilleures conditions de vie possibles et à concilier cette croissance avec la nécessité de plus en plus impérieuse de préserver le milieu naturel. »

Elle doit :

- prévenir, réduire et, autant que possible, éliminer la pollution et les nuisances ;
- maintenir un équilibre écologique satisfaisant et assurer la protection de la biosphère ;
- assurer la bonne gestion et éviter toute exploitation des ressources ou de la nature qui causerait des dommages significatifs à l'équilibre écologique ;
- guider le développement en accord avec les exigences de qualité, notamment en améliorant les conditions de travail et de vie ;
- assurer que les aspects environnementaux sont plus pris en compte dans la planification urbaine, l'occupation et l'utilisation des sols ;
- rechercher des solutions communes aux problèmes environnementaux avec les États hors de la Communauté, et notamment dans le cadre des organisations internationales.

Trois domaines d'action ont été définis pour ce programme :

- actions pour réduire et prévenir la pollution et les nuisances ;
- actions pour améliorer l'environnement et les conditions de la vie ;
- action communautaire et, le cas échéant, action commune de ses États membres au sein d'organisations internationales dédiées à l'environnement. Certaines de ces actions devront être entreprises tant dans le cadre de la politique de l'environnement que dans celui d'autres politiques sectorielles (affaires sociales, agriculture, politique régionale, politique industrielle, etc.).

2^e Programme d'action dans le domaine de l'environnement 1977-1981 (JO C139, 13/6/77)

Il s'agit de la reconduction du 1^{er} Programme d'action des Communautés européennes dans le domaine de l'environnement.

3^e Programme d'action dans le domaine de l'environnement 1982-1986 (JO C46, 17/2/83)

Il s'agit également de la reconduction du programme précédent mais il insiste sur l'approche préventive, devenue « essentielle » (une approche exigeant que le développement économique et social se fasse de façon à éviter l'apparition de problèmes environnementaux). La prévention doit être assurée grâce à l'intégration des besoins environnementaux dans la planification et l'exécution d'actions dans de nombreux secteurs économiques et sociaux. L'accent a été placé sur l'évaluation préalable de l'impact sur l'environnement en tant que principal instrument de cette intégration.

De plus, les ressources naturelles ont été reconnues comme constituant le fondement mais aussi les limites du futur développement économique et social.

Ce PAE est le cadre du premier lancement d'un programme de financement de projets dédiés à l'environnement : le programme ACE (Actions by the community relating to the environment) sur la période 1984-1987 pour soutenir des projets dans les domaines suivants :

- développement de nouvelles technologies propres ;
- développement de nouvelles techniques pour mesurer et suivre la qualité de l'environnement naturel ;
- maintien ou réhabilitation de biotopes gravement menacés et qui constituent l'habitat d'espèces menacées ou d'importance particulière pour la Communauté.

4^e Programme d'action dans le domaine de l'environnement 1987-1992 (JO C328, 7/12/87)

Il se fonde sur les précédents programmes. Néanmoins, il incorpore une nouvelle conception du rôle de la politique de protection de l'environnement pour la Communauté : un rôle central à jouer dans l'ensemble des politiques communautaires. La protection de l'environnement doit être considérée comme un facteur fondamental au moment des prises de décisions économiques. La fixation de normes sévères en matière de protection de l'environnement est devenue un impératif et, en premier lieu, un impératif économique.

Cette conception découle directement de :

- l'insertion dans l'Acte unique (traité de Rome modifié, 1987) d'un chapitre sur l'environnement. Cette décision reconnaît manifestement la nécessité d'une politique communautaire de l'environnement se situant au cœur des autres politiques communautaires et fixe des lignes directrices concernant son contenu. En ce qui concerne notamment les normes, il est précisé que les propositions de la Commission viseront un haut niveau de protection ;
- la reconnaissance par le Conseil européen de mars 1985 que la politique de protection de l'environnement peut contribuer à une meilleure croissance économique et à la création d'emplois. Dans le passé, les prescriptions en matière d'environnement ont souvent été considérées comme le fait d'imposer simplement des règlements et des coûts à l'industrie, à l'agriculture, au secteur des transports, etc. Des normes environnementales strictes deviennent de plus en plus nécessaires. Leur respect doit être considéré comme un élément essentiel du futur succès économique de la Communauté.

Objectifs :

- donner à cette politique la dimension d'une composante essentielle des politiques économique, industrielle, agricole et sociale mises en œuvre par la Communauté et par les États membres ;
- permettre une action cohérente des États membres dans le cadre communautaire, dans les domaines de la protection de l'atmosphère, de la mer et du sol, car des actions isolées risquent d'être peu efficaces et même nuisibles. Le programme demande au Conseil de poursuivre activement ses travaux et de tout mettre en œuvre, avec la Commission, pour que les années à venir soient marquées par des progrès significatifs dans l'action communautaire pour la protection de l'environnement en Europe et dans le monde.

Actions à mener :

- l'application de la législation est considérée comme une priorité;
- la Commission établira des procédures et pratiques internes permettant une intégration systématique des facteurs environnementaux dans toutes les autres politiques;
- programme communautaire quinquennal de « projets de démonstration » dans tous les États membres (reconduction du programme ACE sur la période 1987-1991, avec un champ d'action élargi aux domaines des déchets, de la réhabilitation des sites pollués, de la restauration des zones détruites par le feu, de l'érosion et de la désertification);
- dans la prévention et le contrôle de la pollution : approches multimilieu de la pollution orientées sur la substance et sur la source, normes de produits, valeurs limites d'émission, objectifs et normes en matière de qualité de l'environnement;
- action dans des secteurs spécifiques (pollution atmosphérique, eau douce et eau de mer, produits chimiques, biotechnologie, bruit et sécurité nucléaire);
- dans la gestion des ressources naturelles;
- dans l'information et l'éducation.

1992 : une année charnière

L'année 1992 marque l'évolution de la politique environnementale. Le traité sur l'Union européenne (Maastricht), signé cette année-là, étend le champ d'action de cette politique, pose en principe du droit des traités le concept de **développement durable** respectueux de l'environnement et autorise le recours au vote majoritaire pour la législation environnementale. Cette politique vise un « niveau de protection élevé » et se fonde sur le principe de la correction à la source des atteintes à l'environnement, sur l'action préventive et sur le principe du pollueur payeur. Le traité laisse une grande marge de manœuvre aux États membres et leur permet d'arrêter des mesures de protection encore plus strictes que celles convenues au niveau communautaire. Il stipule que la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement contribue à la poursuite des objectifs suivants :

- la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement;
- la protection de la santé des personnes;
- l'utilisation rationnelle des ressources naturelles;
- la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement.

Le rapport sur l'état de l'environnement (Dobbris assessment), paru cette même année, relève une dégradation de l'environnement malgré l'arsenal législatif adopté au cours des vingt années précédentes. En particulier dans le domaine de l'eau, ce rapport constate que, malgré une diminution de la pollution par des sources ponctuelles, il y a un accroissement de celle provenant des sources diffuses, des menaces en général sur la qualité des eaux, de l'eutrophisation de l'eau douce et de la pollution marine. Le rapport avertit clairement que, en l'absence de

nouvelles orientations politiques, les atteintes portées à l'environnement continueront de se développer.

La conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement qui s'est tenue à Rio de Janeiro cette même année a attiré l'attention du monde entier sur le besoin de promouvoir un développement durable pour l'environnement. L'Agenda 21 a été un des accords conclus lors de cette conférence. Il définit un programme d'actions pour parvenir au développement durable au XXI^e siècle dans tous les secteurs. La mise en œuvre de cet Agenda repose sur des stratégies et des plans d'actions à mettre en place au niveau des nations. Le 5^e PAE, publié en mars 1992, représente la première étape pour la réalisation de l'Agenda 21 dans l'Union européenne (pour plus d'information sur les actions de l'Union européenne dans la mise en œuvre de l'Agenda 21, consultez <http://europa.eu.int/comm/environment/agend21/implem.htm>).

1993-2000 : vers une politique intégrée de l'environnement

Le 5^e Programme d'action pour l'environnement (1993-2000), intitulé « Vers un développement durable », matérialise une nouvelle stratégie européenne et marque le début d'une action communautaire :

- horizontale, tenant compte de tous les facteurs de pollution (industrie, énergie, tourisme, transports, agriculture). L'intégration de la problématique environnementale dans les autres politiques est devenue une obligation pour les institutions communautaires ;
- intégrée et patrimoniale, il continue de s'attaquer aux problèmes environnementaux (tels que le changement climatique, la pollution des eaux, la gestion des déchets) mais il vise également à mettre en place de nouvelles relations entre tous les acteurs qui interviennent dans le secteur de l'environnement.

L'objectif à long terme du 5^e PAE est la transformation de l'économie européenne et de son modèle de croissance pour garantir un développement durable pour les générations futures (encadré 3).

Le traité d'Amsterdam (1998) a renforcé l'évolution constatée avec le traité de Maastricht en intégrant le principe de développement durable, défini lors de la conférence de Rio de 1992, parmi les missions de la Communauté européenne.