

Directive-Cadre sur l'Eau

Mars 2019

Note de Position

Propositions du secteur hydroélectrique français pour la révision de la DCE

Le Syndicat des Energies Renouvelables (SER), l'Union Française de l'Électricité (UFE) et France Hydro Electricité (FHE), représentent l'ensemble de la chaîne de valeur de la filière hydroélectrique en France.

Messages clés :

Le bilan de qualité de la Directive Cadre sur l'Eau constitue une réelle opportunité de questionner l'approche et les objectifs de la DCE, et d'envisager sa révision afin de mettre en cohérence les politiques publiques européennes, permettant ainsi d'assurer des arbitrages équilibrés et objectivés dans les applications de la DCE.

C'est aussi l'occasion, vingt ans après son adoption, de la mettre à jour des nouvelles priorités de l'Union Européenne, au premier rang desquelles la lutte contre le changement climatique.

Le SER, l'UFE et FHE insistent ainsi sur la nécessité d'intégrer les objectifs de développement des énergies renouvelables et la soutenabilité économique et sociale. La révision de la DCE doit permettre de mieux prendre en considération et préserver le potentiel de production énergétique et de fourniture de flexibilité des installations hydroélectriques existantes ainsi que les perspectives de développement, qui sont autant d'atouts pour la transition énergétique et la lutte contre le changement climatique.

C'est enfin l'occasion de questionner les modalités d'évaluation de l'état des masses d'eau, qui d'ajouts en ajouts et de précisions en précisions, conduisent à une détérioration de la notation des cours d'eau alors même que les progrès réalisés sont réels et tangibles.

Il est important de rappeler que contrairement à de nombreux autres usages de l'eau, l'hydroélectricité ne consomme pas d'eau et n'altère en rien sa qualité qui constitue le critère principal d'évaluation de l'état d'une masse d'eau. L'hydroélectricité n'a qu'un impact résiduel éventuel sur l'hydromorphologie qui est un des critères retenus pour évaluer l'état écologique d'une masse d'eau. Il n'existe aucune corrélation entre présence de centrales et masses d'eau dégradées.

Dans cette optique, la profession hydraulicienne française, représentée par le SER, l'UFE et FHE, formulent les recommandations suivantes, qui peuvent s'inscrire dans le cadre d'une révision de la DCE :

1. Clarifier l'interprétation du principe de non-détérioration en supprimant son application « one out – all out ».

L'arrêt Weser pris par la Cour Européenne de Justice en 2015¹ a introduit une interprétation restrictive du principe de non-détérioration, en statuant sur la détérioration d'une masse d'eau dès lors que l'un des critères d'évaluation de la qualité de la masse d'eau est déclassé. Ce principe, dit du « one out – all out », rend l'atteinte du « bon état » pour les masses d'eau tel qu'exigé par la DCE particulièrement difficile, car contraint tout projet susceptible d'améliorer la qualité globale d'une masse d'eau s'il en dégrade un critère. Cette interprétation constitue un obstacle majeur au développement de projets sur les masses d'eau, car un porteur de projet doit alors faire la démonstration qu'une détérioration ne se produira pas, ou qu'une amélioration de la masse d'eau ne sera pas entravée du fait de son projet.

Par conséquent, nous jugeons nécessaire de **revenir sur l'application du principe « one out – all out »** tel qu'énoncé dans l'arrêt Weser et de réaffirmer le principe originel de la DCE permettant d'observer d'avantage de flexibilité vis-à-vis du principe de non-détérioration, en autorisant un projet lorsque ses impacts ne conduisent pas à la dégradation de sa classe d'état.

2. Conserver la catégorie « Masse d'Eau Fortement Modifiée » (MEFM) telle que prévue par l'art. 4.5 comme désignation des masses d'eau de surface ayant subi des altérations suites aux activités humaines.

La modification des masses d'eau a historiquement eu pour vocation la préservation de l'humain ou de son environnement : prévention des crues et inondations, lutte contre les sécheresses et le changement climatique, préservation des nappes phréatiques... Dès lors, la poursuite des objectifs de « bon état » sans occasionner par là-même la perte de ces bénéfices s'avère fortement compromise. Le qualificatif de MEFM prend acte de l'impossibilité de la masse d'eau d'atteindre le « bon état » exigé par la DCE, du fait de l'inaltérabilité des activités pour raisons techniques, économiques, ou climatiques. L'article 4.5 de la DCE permet alors de fixer un objectif de « bon potentiel écologique » à atteindre pour ces masses d'eau.

¹ Affaire Weser, ECJ Case C-461/13

La **désignation MEFM est tout particulièrement adaptée aux cours d'eau équipés pour l'hydroélectricité**, activité de production énergétique, bénéfique pour le système électrique et le climat. Ses effets concernent les coûts des mesures d'atténuation ou de restauration, ainsi que les adaptations de plans de production, et sont donc mesurés quantitativement et qualitativement.

Les masses d'eau désignées comme fortement modifiées devraient continuer à être classées au cas par cas, étant donnée la spécificité de chaque site et les marges de progression sur les différents critères écologiques, hydromorphologiques, et piscicoles.

Enfin, de nouveaux projets ayant peu d'impact sur l'état d'une masse d'eau pourraient s'y développer, tout particulièrement de petite hydraulique.

3. Faciliter le développement de l'hydroélectricité en offrant la possibilité de déroger aux objectifs de la DCE selon le principe de l'article 4.7 sur des critères énergétiques, climatiques et économiques.

L'article 4.7 de la DCE permet de déroger au principe de non-détérioration de l'état d'une masse d'eau, si le projet visé est jugé d'utilité publique supérieure. Cette désignation étant laissée à la discrétion des Etats membres, il existe en France quatre projets retenus à titre dérogatoire.

Le développement hydroélectrique contribue sensiblement aux objectifs énergétiques et climatiques de l'Union Européenne. Par conséquent, nous jugeons fortement souhaitable de considérer d'utilité publique le développement de l'hydroélectricité – tel que cela a été acté par la Cour de Justice de l'Union Européenne dans son arrêt du 4 mai 2016 Schwarze sulm – et de rendre davantage fluide la procédure de dérogation conformément à la directive REDII.

Il est également souhaitable que la dérogation soit réellement possible lorsque les coûts pour atteindre les objectifs de la DCE sont jugés disproportionnés. Cette mesure nécessite la réalisation systématique d'une analyse coûts/efficacité des mesures de mise en œuvre, qui prenne notamment en compte tous les impacts économiques (pertes de production, de flexibilité, investissements et maintenance) dans l'estimation des coûts globaux du programme de mesures, et qui évalue les bénéfices sur des bases scientifiques et sur des mesures in situ de l'évolution des paramètres caractéristiques de l'état écologique.

Bien que présente dans la DCE, cette dérogation est très difficile à mettre en œuvre car sa définition et ses paramètres n'ont jamais été clairement exposés. Elle n'est donc pas, ou très peu utilisée.

4. Garantir la cohérence des cadres réglementaires de la politique de l'eau

La révision de la DCE doit permettre de garantir sa cohérence réglementaire interne. Cela passe par :

- **En mesurer l'efficacité à travers l'évaluation de ses plans de gestion**, notamment en mettant en place un critère d'évaluation coût/efficacité préalable à la définition des mesures, et limiter les actions à celles présentant des résultats écologiques satisfaisants, et en évitant des dépenses disproportionnées ;
- **Procéder à des arbitrages clairs au sein de la DCE** entre les différents enjeux à travers la définition de critères d'évaluation précis, et conférer à ces critères une immuabilité ;
- **Limiter l'impact des guides d'application de la DCE dans le strict respect du principe de subsidiarité et de la DCE elle-même.** En l'occurrence, les guides d'applications de la DCE ont vocation à traduire les principes de la DCE en mesures concrètes. Cependant, la diversité des situations rencontrées en Europe, tel que le préambule de la DCE le rappelle, exige d'appliquer le principe de subsidiarité pour laisser aux Etats membres le choix des applications appropriées. Les guides d'applications de la DCE doivent être cantonnés aux quelques problématiques indispensables pour le bon achèvement de la DCE, et ne doivent en aucun cas procéder à une quelconque interprétation extensive ou restrictive de la directive.

5. Garantir la cohérence avec les autres politiques européennes

La révision de la DCE doit permettre de garantir sa cohérence réglementaire avec les autres politiques publiques européennes dans le cadre de la Campagne pour une meilleure réglementation. L'impératif donné par la DCE d'atteindre le « bon état » pour les masses d'eau nécessite une mise en œuvre définie au sein des plans de gestion, en France les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (SDAGE), qui soit opérationnelle, efficace et réaliste.

Nous considérons que cette mise en œuvre au travers des plans de gestion doit être en conformité avec les enjeux de réchauffement climatique, énergétiques et socio-économiques, exprimés à travers les différentes directives européennes, notamment RED II.

Il a par ailleurs été constaté une distorsion entre la finalité théorique de l'atteinte d'un objectif de « bon état » et son application qui se traduit par la mise en place de moyens déployés sans justification sur son effet sur l'état écologique et sur son efficacité alors qu'ils constituent une barrière administrative aux projets. En France, les plans de gestion par bassin se concentrent sur la restauration de la continuité écologique, ce qui engendre des coûts disproportionnés sans mesure réelle de l'efficacité de ces politiques sur l'état écologique des masses d'eau. De même, la classification des rivières au titre des nouveaux obstacles à la continuité écologique (dite liste 1) constitue, dans son application française, une barrière administrative à la délivrance de nouvelles autorisations d'énergie hydraulique sur ces rivières classées.

Sur ces aspects, nous proposons de **réaliser systématiquement une évaluation de l'impact des SDAGE** sur le système de production d'énergie renouvelable actuel, et sur son développement potentiel, et ainsi vérifier qu'ils ne constituent pas une barrière administrative au développement des énergies renouvelables pour s'assurer de la compatibilité avec les objectifs de production électrique renouvelable.

Pour faire en sorte que les plans de gestion par bassin soient les instances réellement garantes de l'application de la DCE et en fluidifie la mise en œuvre, nous proposons de **mettre en place un programme de priorisation d'intervention** pour la restauration du « bon état ». En ce sens, les documents de planification qui y sont établis doivent devenir des outils de priorisation des actions sur les masses d'eau, en fonction de la distance aux objectifs, de l'efficacité des mesures à porter, et de leur coût. Cette priorisation des actions bassin par bassin est le moyen le plus efficace pour améliorer l'état des masses d'eau, en cohérence avec les usages existants et l'ensemble des autres priorités européennes que sont la lutte contre le changement climatique, la lutte contre les inondations, le développement des énergies renouvelable...

Cette disposition ne peut se voir opposer le principe de non-régression puisqu'il ne s'agit pas d'une régression des objectifs de « bon état » mais d'un échelonnement de la réalisation. Enfin, elle s'appliquerait à l'occasion d'un examen au cas-par-cas.

6. Améliorer la connaissance sur l'application de la DCE

Des retours d'expériences et études scientifiques sont nécessaires pour enrichir les méthodologies des analyses coût-efficacité et en améliorer la pertinence.

7. Améliorer le dialogue entre les parties prenantes

Conformément au préambule de la DCE, une meilleure prise en compte des positions exprimées par les usagers de l'eau est nécessaire afin d'intégrer davantage la protection et la gestion écologiquement viable des eaux dans les autres politiques communautaires, telles que celle de l'énergie, celle des transports, la politique agricole, celle de la pêche, la politique régionale, et celle du tourisme ; et afin que la présente directive fournisse la base d'un dialogue permanent et permette l'élaboration de stratégies au service de cet objectif d'intégration.

Éléments de contexte – Hydroélectricité :

L'hydroélectricité, énergie décarbonée par excellence, n'émet pas de gaz à effets de serre, et permet de valoriser le potentiel énergétique de l'eau, sans altérer sa quantité, ni sa qualité. L'eau qui franchit les turbines est ensuite intégralement restituée à la rivière.

En France, la production annuelle moyenne d'électricité issue des centrales hydroélectriques est de 67 TWh, représentant 13% du mix électrique. Pierre angulaire du système électrique, elle participe en effet à la sécurité d'approvisionnement national, à la stabilité du système électrique et constitue un outil indispensable pour les réseaux dans un contexte de transition énergétique et de développement des énergies renouvelables variables.

Grâce à une variabilité faible et une prédictibilité importante, la petite hydroélectricité décentralisée apporte la souplesse nécessaire à la gestion des réseaux locaux et permet de réduire les pertes liées au transit de l'électricité en étant distribuée au plus près des lieux de consommation.

L'hydroélectricité offre des capacités de stockage de l'eau douce, et constitue donc un outil majeur de gestion durable de la ressource en eau pour répondre aux effets du changement climatiques.

Depuis la loi LEMA de 2006, les propriétaires et gestionnaires des ouvrages ont investi pour se conformer aux nouvelles exigences : assurer la continuité piscicole et sédimentaire des rivières classées, présentant un enjeu écologique. La profession s'est investie pour faire évoluer ses techniques et pratiques et rendre les installations plus respectueuses de leur environnement, dans un souci de préservation des ressources naturelles et de la biodiversité : programmes de restauration d'espèces aquatiques en voie de disparition, amélioration des systèmes de continuité piscicoles, mesures en faveur d'un transport sédimentaire plus naturel, etc. Les mesures en faveur de la continuité écologique nécessitent des investissements non productifs considérables (passes à poissons pour montaison et dévalaison, ...) et des pertes de production d'électricité 100% renouvelable (-3 TWh avec le relèvement des débits réservés), induisant une perte de flexibilité dont le coût est conséquent (estimé à 1 milliard d'euros sur dix ans).

La mise en œuvre de la DCE en France contraint significativement le fonctionnement actuel et futur du parc hydroélectrique. Elle se traduit par une perte de la capacité énergétique à parc constant, mais hypothèque également les 2/3 du potentiel de développement, estimé à 11,7 TWh supplémentaires, de cette source renouvelable.



Union Française de l'Électricité

L'Union Française de l'Électricité (UFE) est l'association professionnelle du secteur de l'électricité. Elle porte les intérêts de ses membres, producteurs, gestionnaires de réseaux, fournisseurs d'électricité, fournisseurs de services d'efficacité énergétique, dans les domaines social, économique et industriel. Elle est membre du MEDEF et d'EURELECTRIC, l'association européenne des électriciens et regroupe, directement ou indirectement, plus de 500 entreprises qui emploient, en France, plus de 150 000 salariés, pour un chiffre d'affaires de plus de 40 Mds d'euros.

Adresse : 3, rue du 4 septembre, 75002 Paris

Mail : communication@ufe-electricite.fr

Tel : +33 (0)1 58 56 69 00

Site web : www.ufe-electricite.fr



Le Syndicat des Énergies Renouvelables (SER) regroupe 380 adhérents, représente un chiffre d'affaires de 10 milliards d'euros et 100 000 emplois. Elle est l'organisation professionnelle qui rassemble les industriels de l'ensemble des filières énergies renouvelables : biomasse, bois, biocarburants, biogaz, éolien, énergies marines, géothermie, hydroélectricité, pompes à chaleur, solaire photovoltaïque, solaire thermique et thermodynamique.

Adresse : 13-15 rue de la Baume, 75008 Paris

Mail : contact@enr.fr

Tel : +33 (0)1 48 78 05 60

Site web : www.enr.fr



France Hydro Electricité (FHE) est un syndicat national de la petite hydroélectricité. Le syndicat fédère plus de 600 centrales hydroélectriques de puissance inférieure à 12 MW réparties sur tout le territoire français et plus de 150 fournisseurs de la filière, entreprises, bureaux d'études, turbiniers, fournisseurs de matériels électriques et mécaniques. France Hydro Électricité assiste ses adhérents dans la gestion de leurs installations et le développement de leurs projets. Il les défend, les informe et les assiste sur les aspects juridiques, administratifs et techniques.

Adresse : 66, rue la Boétie, 75008 Paris

Mail : francehydro@france-hydro-electricite.fr

Tel : +33 (0)1 56 59 91 24

Site web : www.france-hydro-electricite.fr