

Deloitte a été mandaté par la Commission Européenne pour réaliser, en partenariat avec IEEP, une étude contribuant à l'évaluation intégrée de l'ensemble des législations affectant la protection des ressources européennes en eau douce.

Cette étude s'inscrit dans le processus de « *fitness check* » dans lequel s'est engagé l'UE, processus qui consiste à vérifier si les réglementations européennes atteignent leurs objectifs de manière efficace, efficiente et cohérente. A l'issue de ce processus, l'UE disposera d'une vue d'ensemble de la qualité de ses réglementations, et elle sera en mesure de savoir quelles dispositions méritent adaptation, révision ou suppression.

Pertinence

La question est ici : dans quelle mesure les politiques couvertes par le « *fitness check* » relèvent-elles les défis d'une gestion durable des ressources en eau douce de l'Union européenne ?

Nous présentons le bilan des trois défis identifiés :

- Maintenir ou atteindre une bonne qualité des eaux européennes

La DCE est saluée pour son approche intégrée de la politique environnementale, mais les objectifs fixés sont jugés trop ambitieux. Par ailleurs, la Directive est parfois vague : c'est par exemple le cas de son art.9, relatif à la mise en place d'une tarification de l'eau. On peut y voir un gage de flexibilité, permettant aux Etats de choisir les mesures adaptées au contexte local, et présentant un bon rapport coût-efficacité ; on peut aussi y voir une entrave à l'atteinte des objectifs fixés par l'UE à l'ensemble des Etats-Membres.

Selon les auteurs du rapport, les instruments en place suffisent à assurer la poursuite des objectifs fixés par la politique européenne dans le domaine de l'eau. Cependant, les auteurs soulignent le fait que l'atteinte effective de ces objectifs dépend, comme toujours lorsque l'on parle de directive européenne, de l'usage que les Etats-Membres feront de ces instruments. Parmi ces instruments, la réglementation prédomine sur la planification, l'information et la participation du public (deux autres instruments qui jouent, soit dit en passant, un rôle croissant). Cependant, dans un contexte caractérisé par l'incertitude (dont le changement climatique est une des illustrations), la qualité et la disponibilité de l'information/des données demeureront une préoccupation permanente et un enjeu crucial à l'avenir.

- Relever le défi de la disponibilité et de la demande en eau

Les Etats-Membres jouissent d'une certaine flexibilité, là aussi, pour déterminer la tarification de l'eau adaptée à leurs circonstances spécifiques. Le principe de recouvrement des coûts doit être clairement défini. Il est à noter que les instruments économiques demeurent insuffisamment utilisés en Europe. De même, les impératifs d'efficacité dans l'utilisation de la ressource en eau demeurent très imparfaitement intégrés à des secteurs pourtant clés tel, que l'agriculture où le bâtiment. Enfin, on note l'absence dommageable d'une hiérarchie établie des priorités d'usages concurrents.

- Lutter contre pénuries et sécheresses :

L'analyse du problème a été saluée, au même titre que la cartographie des inondations, qui développera et rendra accessible des informations bienvenues. Cependant, des améliorations pourraient être apportées à la réglementation, par exemple en renforçant le lien entre planification générale de l'aménagement du territoire et planification spécifique du risque inondation. Sur le sujet des pénuries, il est souligné que d'importantes économies d'eau pourraient être réalisées, à l'avenir, grâce à la mise en place de normes d'efficacité hydrique dans le secteur du bâtiment et de l'agriculture notamment.

Coherence

Deux questions sont soulevées dans cette partie :

1. Dans quelle mesure la DCE s'intègre-t-elle aux autres instruments du « *fitness check* » ?

La DCE a précisément été élaborée dans le but d'améliorer la cohérence de la politique européenne dans le domaine de l'eau. Ce seul et unique document prévoit les mesures de lutte contre les pollutions tant ponctuelles que diffuses, et il complète aussi utilement les Directives Nitrates et Traitement des eaux urbaines résiduaires. Cependant, les auteurs soulignent également que les obligations de « reporting » des différentes directives ne sont pas cohérentes entre elles (les cycles sont différents pour les trois directives). Il est donc nécessaire de poursuivre l'intégration graduelle des obligations de « reporting » entreprise depuis l'adoption de la directive dans le but de limiter les coûts et les charges pesant sur l'administration. Le développement du système d'information WISE et les révisions à venir des directives européennes devront avoir pour but de renforcer la cohérence de la politique européenne dans le domaine de l'eau.

2. Dans quelle mesure la politique européenne de l'eau s'intègre-t-elle aux politiques environnementales ou aux autres sectorielles ? Les possibilités d'intégration de la DCE avec les objectifs d'autres politiques sont-elles pleinement exploitées ?

L'intégration de la politique européenne de l'eau aux politiques environnementales est déjà bien avancée, et c'est particulièrement vrai pour les directives DCE et Habitats. Cependant, l'harmonisation des obligations de « reporting » et de participation du public doit être renforcée. Les interactions de certaines directives doivent aussi être clarifiées (par exemple, les dispositions de la directive *Evaluation Stratégique des Incidences sur l'Environnement* s'appliquent-elles au plan de gestion de bassin et/ou au programme de mesures de la DCE ?). Par ailleurs, les relations demeurent problématiques entre les directives « eau » et « prévention et réduction intégrées de la pollution » (IPPC) : il est entre autres particulièrement ardu de traduire les objectifs de bon état des eaux en limites de rejets polluants autorisées par les permis IPPC. De même, les calendriers de ces directives respectives posent problème : certains des permis IPPC délivrés en 2007 (soit avant l'élaboration des programmes de mesures de la DCE) devront nécessairement être révisés.

L'intégration de la politique européenne de l'eau aux autres politiques sectorielles est beaucoup moins réussie. La prise en compte des interdépendances existantes entre la politique de l'eau et les politiques agricoles, énergétiques et environnementales n'en est qu'à ses débuts. On le voit à travers la réforme de la PAC : le « verdissement » entamé par le second pilier ne permet pas de compenser de manière satisfaisante les externalités négatives (pressions sur la qualité/la quantité d'eau) imputées au second. Ainsi, dans les deux tiers des districts de bassin, l'enrichissement des eaux en matières nutritives est dû aux pratiques agricoles intensives.

Une attention particulière devrait être portée à l'avenir à la réalisation d'avancées significatives dans le domaine de l'intégration entre politiques de l'eau, de la navigation et de l'énergie. De même, la dimension environnementale (et celle de l'eau en particulier) a jusqu'ici été le parent pauvre des attributions de fonds de cohésion européen, et elle devrait plus souvent bénéficier de ces aides à l'avenir.

Effacité

La question est, ici : les premiers résultats des politiques européennes de l'eau sont-ils à la hauteur des objectifs fixés ?

En ce qui concerne la DCE, il convient tout d'abord de constater que la procédure de transposition en droit national a été des plus laborieuses. De nombreuses procédures d'infraction ont été lancées, et elles concernaient encore 19 Etats-Membres en 2010.

De même, le principe de recouvrement des coûts reste très largement inappliqué, et l'élaboration de plans de gestion de bassin connaît des retards considérables : en octobre 2010, seuls 17 des 27 Etats membres avaient transmis leurs plans à la Commission, et ce bien que l'échéance était à l'origine prévue sept mois plus tôt. La caractérisation des cours d'eau semble avoir été un véritable déi pour les Etats-Membres, qui ont rencontré d'importantes difficultés à réaliser l'analyse économique ainsi que l'évaluation des pressions et impacts prévue par la DCE (la qualité des rapports varie considérablement d'un Etat-Membre à l'autre).

Ce tableau apparaît cependant bien sévère et il reste à souligner la réactivité dont les Etats-Membres ont su faire preuve pour la mise en place des réseaux de surveillance des eaux (qu'elles soient de surface ou souterraines) ainsi que pour la désignation des districts de bassin et des autorités compétentes à en assurer la gestion.

La directive *traitement des eaux urbaines résiduaires* a pour sa part permis une amélioration significative de la prise en charge des eaux usées au cours des 20 dernières années. La qualité de l'eau s'est améliorée grâce aux investissements qui ont été faits et aux infrastructures qui ont été construites. Cependant, la mise en œuvre de cette directive est inégale : le pourcentage de la population de l'Est, du Sud et du Sud-Est de l'Europe connecté au réseau de traitement des eaux usées est encore relativement faible. Certaines agglomérations (en Belgique, en France, en Italie et en Espagne notamment) ne disposent toujours pas de systèmes de collecte des eaux usées. Ces manques ont entraîné l'ouverture de nombreuses procédures d'infraction à l'encontre des Etats-Membres, ainsi que leurs condamnations par la Cour Européenne de Justice. Les nouveaux entrants bénéficient pour leur part d'une période de transition qui court jusqu'en 2018.

Enfin, la directive *nitrates* a conduit à une réduction significative de la concentration d'éléments nitrates et phosphorés dans les cours d'eau des Etats de l'Europe des 15. La qualité de l'eau s'est stabilisée et l'on enregistre désormais une amélioration graduelle dans de nombreuses rivières. Ces succès ne doivent pas pour autant faire oublier que la mise en œuvre de cette directive est, une fois de plus, très inégale. Là encore, de nombreuses procédures d'infraction et condamnations de la Cour de Justice Européenne sont venues sanctionner ces manquements.

Rendement

Deux questions se posent ici :

- dans quelle mesure les Etats-Membres répondent-ils aux obligations formulées par la politique européenne de l'eau en matière de coopération administrative et de coordination des politiques nationales ?
- L'accès et la disponibilité des fonds est-elle une contrainte pour la mise en œuvre des directives et politiques européennes en matière de gestion de l'eau, de pénuries et de sécheresses ?

Les obligations formulées par la politique européenne de l'eau ont été honorées. En matière de coopération administrative et de coordination des politiques nationales, on note notamment une plus grande transparence dans la mise en œuvre, une meilleure communication, un usage conjoint des ressources par les entités administratives concernées (à l'intérieur et entre les régions des divers Etats-Membres) et des incitations plus fermes visant à prévenir et résoudre les conflits transfrontaliers. Les auteurs du rapport soulignent par ailleurs un effet d'engrenage significatif (*spill-over effect*). Ainsi, les succès enregistrés dans la gestion conjointe des ressources en eau ont permis une amélioration de la coopération dans d'autres domaines.

Cependant, des limites se sont aussi manifestées. Les Etats-Membres se montrent réticents à placer l'eau au cœur des priorités de l'agenda politique et il s'avère parfois délicat de réaliser la transition d'une gestion à l'échelle nationale à une gestion décentralisée à l'échelle du bassin.

Dans un autre registre, l'étude identifie les fonds de cohésion et le second pilier de la PAC comme principale source de financement de la politique européennes de l'eau. A ceux-ci viennent s'ajouter des financements secondaires par le biais de LIFE, LIFE+, d'INTERREG et du Programmes-cadre pour la recherche et le développement technologique.

Il convient cependant de préciser ici que les Etats eux-mêmes reconnaissent la nécessité de financer la majeure partie de la politique européenne de l'eau par le biais des ressources générées au niveau national.