



Cour des comptes



Mise en œuvre de la directive- cadre européenne sur l'eau en Région wallonne

État des lieux de la gestion
de la qualité des masses d'eau



Rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement wallon
Bruxelles, octobre 2016



Cour des comptes

Mise en œuvre de la directive-cadre européenne sur l'eau en Région wallonne

État des lieux de la gestion de la qualité des masses d'eau



Rapport adopté le 18 octobre 2016 par la chambre française de la Cour des comptes

Mise en œuvre de la directive-cadre européenne sur l'eau en Région wallonne

La directive-cadre européenne sur l'eau du 23 octobre 2000 (DCE) vise à atteindre un « bon état » écologique, chimique et quantitatif de toutes les eaux de surface et souterraines communautaires. Cet objectif devait être atteint, en principe, pour l'année 2015, mais peut être reporté à 2021 ou 2027, si la dérogation demandée est justifiée pour des raisons techniques, économiques ou naturelles. La directive donne l'impulsion à une gestion intégrée des politiques sectorielles (agriculture, industrie, etc.) susceptibles d'avoir un impact sur la qualité de l'eau. Elle fixe le cadre pour une gestion et une protection des eaux sur la base des bassins hydrographiques et non des frontières. Cette approche doit être implémentée par les États et entités publiques compétentes en plans de gestion des districts hydrographiques (PGDH) et programmes de mesures. La Région wallonne compte quatre bassins hydrographiques sur son territoire : Escaut, Meuse, Rhin et Seine.

L'audit de la Cour des comptes porte sur quatre aspects spécifiques¹ de la mise en œuvre de la DCE par la Région wallonne :

1. l'implémentation de la politique de l'Union européenne en matière d'eau ;
2. l'adoption d'une stratégie transversale de gestion de la qualité de l'eau ;
3. le financement des programmes de mesures destinés à atteindre les objectifs environnementaux ;
4. l'évaluation de la réalisation des objectifs pour atteindre un bon état des masses d'eau.

La gestion de la qualité des masses d'eau en Région wallonne s'est améliorée au cours de ces quinze dernières années. La poursuite des objectifs de qualité fondés sur des analyses scientifiques et économiques a été progressivement planifiée et des programmes de surveillance de l'état des masses d'eau ont vu le jour.

La Cour des comptes constate néanmoins quatre faiblesses significatives dans la mise en œuvre de la DCE par la Région wallonne.

1. La plupart des obligations prévues par la directive sont transposées et mises en œuvre avec retard, tel le principe de récupération des coûts. L'adoption des plans de gestion 2009-2015 en juin 2013 ne laissait que 18 mois pour mettre en œuvre les mesures dont la réalisation aurait dû s'étaler sur une période de 6 ans.
2. Les programmes de mesures repris dans les PGDH ne satisfont pas à l'objectif de transversalité fixé par la directive-cadre. En outre, leur pilotage n'est pas coordonné par une instance unique, ce qui constitue une des causes des retards constatés. Il n'existe pas de

¹ Cet audit concerne principalement les PGDH₁, adoptés par le gouvernement wallon le 27 juin 2013, et, de manière subsidiaire, les PGDH₂, adoptés le 23 avril 2016.

suivi centralisé permettant de s'assurer que les mesures prévues sont effectivement mises en œuvre.

3. Le financement des programmes de mesures n'est que partiellement assuré pour les raisons suivantes : l'estimation des recettes et des dépenses est peu fiable ; certaines sources de financement sont difficilement identifiables ; la réforme fiscale a été adoptée avec retard ; les choix budgétaires, dont l'affectation réduite des recettes du fonds pour la protection de l'environnement à la mise en œuvre de la DCE, ont limité les moyens disponibles.
4. Certaines mesures des PGDH 1 et 2, particulièrement en matière agricole, manquent d'ambition dans la fixation de leur niveau d'objectifs et de pertinence dans leur conception.

L'objectif du bon état des masses d'eau (de surface et souterraine) situées sur le territoire de la Région wallonne ne sera vraisemblablement pas atteint pour 2027. Ce constat est partagé par le ministre chargé de l'Environnement, qui ajoute que la plupart des pays de l'Union européenne sont confrontés à ce problème.

Afin d'assurer une implémentation plus efficace de la DCE en Région wallonne, la Cour des comptes formule un ensemble de recommandations, dont quatre revêtent une importance toute particulière, à savoir :

- mettre en œuvre le principe de récupération des coûts en adoptant les diverses réglementations et dispositions fiscales afin que chaque secteur économique (ménages, industries, agriculture) y contribue de manière appropriée (application du principe « pollueur-payeur ») ;
- relever de manière significative le niveau d'ambition des PGDH, particulièrement en matière agricole, en ciblant davantage les mesures sur les masses d'eau critiques ;
- affecter de manière optimale la juste contribution financière de chaque secteur ainsi que les recettes budgétaires, notamment par l'utilisation prioritaire des recettes du fonds pour la protection de l'environnement ;
- coordonner, par un pilotage unique, l'ensemble des acteurs chargés d'élaborer les PGDH et s'assurer de leur correcte mise en œuvre grâce à un suivi de l'avancement des mesures, de la consommation des ressources et de la réalisation des objectifs fixés.

Chapitre 1	
Introduction	13
1.1	Contexte 13
1.2	Portée et méthode d'audit 15
Chapitre 2	
Analyse et respect du dispositif européen de gestion de la qualité des masses d'eau	17
2.1	La directive-cadre sur l'eau 17
2.1.1	Mise en place des districts hydrographiques et désignation des autorités compétentes 19
2.1.2	Transposition de la DCE dans la législation nationale 19
2.1.3	Caractéristiques du district hydrographique, étude d'incidences, analyse économique et établissement des registres des zones protégées 20
2.1.4	Établissement des programmes de surveillance de l'état des eaux 20
2.1.5	Élaboration des programmes de mesures et des plans de gestion par district hydrographique 20
2.1.6	Récupération des coûts des services liés à l'eau 23
2.2	Autres dispositifs européens mis en place en vue de gérer la qualité des masses d'eau 27
Chapitre 3	
Élaboration des plans de gestion des districts hydrographiques	33
3.1	Normes 33
3.2	Acteurs chargés de la mise en œuvre de la DCE 34
3.2.1	Autorité de bassin 34
3.2.2	Plateforme pour la gestion intégrée de l'eau 34
3.2.3	Direction générale opérationnelle agriculture, ressources naturelles et environnement du SPW (D GARNE) 35
3.2.4	Task force 35
3.2.5	Société publique de gestion de l'eau (SPGE) 36
3.2.6	Acteurs chargés de la mise en œuvre des politiques sectorielles 36
3.3	Évaluation du partage des rôles et de la coordination entre acteurs 37
Chapitre 4	
Qualité des plans de gestion des districts hydrographiques	41
4.1	Normes 41
4.2	Analyse de la situation existante : état des lieux des masses d'eau et analyse des pressions 43
4.2.1	État des lieux 43
4.2.2	Analyse des pressions 45
4.3	Conception du programme de mesures 47
4.3.1	Analyse coûts-efficacité 47
4.3.2	Analyse des coûts disproportionnés 48
4.4	Adoption des objectifs 50
4.4.1	Articulation des objectifs et des programmes de mesures 50
4.4.2	Justification des dérogations 50

4.5	Qualité des objectifs environnementaux retenus	52
4.5.1	Précision des objectifs	52
4.5.2	Caractère mesurable des objectifs	53
4.5.3	Caractère acceptable des objectifs	54
4.5.4	Caractère réaliste et ambitieux des objectifs	54
4.5.5	Caractère temporel des objectifs	59
4.6	Intégration des objectifs et coordination des politiques	59
4.7	Conclusions	60
Chapitre 5		
	Ambition des programmes de mesures	63
5.1	Méthodes agro-environnementales	67
5.2	Agriculture biologique	69
Chapitre 6		
	Financement des programmes de mesures	73
6.1	Normes	73
6.2	Estimation du coût des mesures	73
6.2.1	Près de 50 % du nombre des mesures figurant dans les 4 PGDH ne contiennent aucune estimation chiffrée des coûts – récurrents et non récurrents – d'investissement et de fonctionnement	74
6.2.2	Les modalités d'application de certaines mesures ne sont pas suffisamment élaborées pour pouvoir faire l'objet d'une estimation fiable	75
6.2.3	Les estimations ne sont pas systématiquement actualisées.	75
6.2.4	Les données sont anciennes.	76
6.3	Modalités de financement prévues par les PGDH	76
6.4	Mesures de financement effectivement adoptées	78
Chapitre 7		
	Suivi de la mise en œuvre des plans de gestion des districts hydrographiques	83
7.1	Normes	83
7.2	Constats	84
7.2.1	Informations relatives à la réalisation des mesures	85
7.2.2	Informations relatives aux coûts	86
7.2.3	Informations relatives à l'atteinte des objectifs	87
Chapitre 8		
	Conclusion générale et recommandations	89
8.1	Implémentation des obligations issues des directives européennes	89
8.2	Maturité du processus de planification des PGDH1	90
8.3	Financement des programmes de mesures	90

8.4	Réalisation des objectifs et respect des délais au vu des programmes de mesures	91
8.4.1	Garantir la correcte transposition des directives européennes dans les délais impartis afin de maîtriser les risques de contentieux européens	93
8.4.2	Renforcer la coordination des politiques publiques afin d'aboutir à une gestion de l'eau intégrée et participative	93
8.4.3	Assurer le financement des programmes de mesures afin de permettre leur réalisation	93
8.4.4	Améliorer la pertinence et l'effectivité des programmes de mesures afin d'en augmenter les effets sur la qualité des masses d'eau	94
Chapitre 9		
Tableau des principaux constats et recommandations		95
Annexes		99
Annexe 1 – Réponse du ministre		101
Annexes 2 à 16		110

Chapitre 1

Introduction

1.1 Contexte

L'eau est une ressource essentielle à préserver. Économiquement, elle est primordiale pour de multiples activités telles que l'agriculture, la production d'énergie, le transport ou encore le tourisme. En Région wallonne, l'existence de stocks d'eau importants, renouvelables et facilement exploitables, constitue un atout. En effet, selon l'union professionnelle des opérateurs du cycle de l'eau en Wallonie (Aquawal), « *les eaux souterraines constituent une ressource stratégique pour la Wallonie. En effet, celle-ci a l'opportunité de disposer d'eau en suffisance permettant même d'alimenter en tout ou en partie les deux autres régions du pays.* »². Ainsi, l'eau prélevée en Wallonie est exportée à raison de 24 % vers la Région flamande, ce qui répond à 25 % des besoins de celle-ci et à raison de 17 % vers la Région bruxelloise, ce qui permet de couvrir 98 % des besoins de cette dernière³.

À l'échelle européenne, la politique de protection et de gestion de l'eau est réglementée par la directive-cadre sur l'eau (DCE) adoptée le 23 octobre 2000 (directive 2000/60/CE)⁴, dont l'objectif principal est l'atteinte, pour 2015, du « bon état » écologique et chimique des masses d'eau de surface (rivières, lacs, etc.) et du « bon état » chimique et quantitatif des masses d'eau souterraine (nappes phréatiques). Des reports d'échéance à 2021 ou 2027 peuvent toutefois être sollicités pour des raisons techniques, économiques ou naturelles.

Cette directive a introduit plusieurs nouveautés, dont les trois suivantes se doivent d'être soulignées.

Premièrement, la qualité des masses d'eau gérées par un État ou une région a des répercussions sur les masses d'eau situées en aval, dans d'autres régions ou pays limitrophes. La DCE promeut donc un cadre pour la gestion et la protection communes des eaux fondé, non sur des frontières ou des politiques nationales, mais sur les formations hydrologiques, c'est-à-dire les bassins hydrographiques. Une coordination entre régions, ainsi qu'avec les autorités des pays limitrophes, peut s'avérer indispensable. Les plans de gestion, outils essentiels de planification à élaborer par les États membres pour atteindre l'objectif de bon état des masses d'eau, sont par conséquent établis à l'échelle des bassins hydrographiques. La Région wallonne en compte quatre sur son territoire : Meuse, Seine, Escaut et Rhin.

² Avis du 13 octobre 2015 sur les projets de deuxièmes plans de gestion par district hydrographique.

³ M. Closset - SWDE, *Schéma régional des ressources en eaux*, Les cinquièmes assises de l'eau en Wallonie, 13 mars 2013.

⁴ *Journal officiel des Communautés européennes* du 22 décembre 2000.

Deuxièmement, la DCE promeut une gestion intégrée de l'eau, dans une logique en rupture avec l'approche sectorielle privilégiée jusque-là⁵. L'élaboration des plans de gestion et de leurs programmes de mesures est un processus complexe impliquant un grand nombre d'acteurs : l'administration, les acteurs économiques et le grand public. L'objectif de résultat fixé par la DCE ne peut dès lors être atteint que si la conception des différentes politiques publiques connexes, généralement influencées par des directives et règlements européens, et leur mise en œuvre sont étroitement coordonnées, ce qui nécessite l'instauration d'une instance de coordination et de suivi forte.

En Région wallonne, la mise en œuvre de la politique de l'eau fait intervenir de nombreuses administrations et acteurs pour ce qui concerne tant l'assainissement et la distribution d'eau que l'ensemble des politiques sectorielles ayant un impact sur sa qualité. À titre d'exemple, il convient de coordonner l'action des acteurs impliqués, notamment, dans la gestion de l'azote en agriculture, dans la mise en œuvre de la politique des pesticides, du plan inondations ou encore de la politique en termes de qualité des eaux de baignade. Il faut également coordonner l'action des administrations chargées des autorisations d'exploiter et du contrôle des émissions des industries ainsi que les acteurs chargés de la protection de certaines zones particulières (Natura 2000, etc.). Ces acteurs sont, entre autres :

- différents départements de la direction générale de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (DGO₃) ;
- la société publique de gestion de l'eau (SPGE) ;
- les sociétés distributrices d'eau ;
- la direction générale de la mobilité et des voies hydrauliques (DGO₂) ;
- la société publique d'aide à la qualité de l'environnement (Spaqua).

Troisièmement, la DCE a introduit des considérations d'ordre économique dans la politique de l'eau. Outre une analyse économique des programmes de mesures, la directive-cadre institue, dans son article 9, le principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau et ce, conformément au principe du pollueur-payeur⁶. Cela signifie que les différents secteurs économiques, à savoir industriel, des ménages et agricole, doivent contribuer de manière appropriée à la récupération des coûts des services de l'eau. Dès lors, la directive-cadre impose de mettre en place une politique de tarification permettant de récupérer les coûts auprès des secteurs et d'ainsi financer, pour partie, les programmes de mesures nécessaires à l'atteinte du bon état des masses d'eau.

5 Brochure de présentation de la directive-cadre sur l'eau, Commission européenne, p. 3 : « L'eau est utilisée dans une multitude d'activités humaines, aussi fait-elle partie des politiques mises en œuvre pour réglementer des domaines comme l'agriculture, l'utilisation des sols et l'urbanisme, la production d'énergie, la navigation intérieure, l'industrie manufacturière ou le tourisme. (...) Une bonne gestion de l'eau doit être intégrée dans tous ces domaines, et la DCE concerne l'ensemble des aspects de l'utilisation et de la consommation d'eau. »

6 « Les États membres tiennent compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, eu égard à l'analyse économique effectuée conformément à l'annexe III et conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur. »

Dans sa déclaration de politique régionale 2009-2014, le gouvernement wallon avait pris les engagements suivants, qui recoupaient les objectifs fixés par la DCE de mettre en place une gestion intégrée de l'eau, par bassin hydrographique :

- élaborer des plans de gestion des districts hydrographiques (PGDH) wallons sur la base d'objectifs environnementaux équilibrés et ambitieux à atteindre en 2015 ;
- déterminer les programmes de mesures et les moyens budgétaires permettant d'atteindre les objectifs environnementaux fixés en parfaite concordance avec les priorités environnementales liées à Natura 2000, aux zones vulnérables, aux zones sensibles et aux zones de baignade ;
- mettre en œuvre progressivement, de manière appropriée et équitable, le principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, basé sur le principe du pollueur-payeur, pour tous les secteurs concernés (ménages, industrie et agriculture) tout en assurant la transparence des flux financiers ;
- améliorer la coordination effective de la politique de l'eau ;
- assurer la participation des acteurs et des citoyens dans un souci de responsabilisation de tous dans la préservation de cette ressource.

La déclaration de politique régionale 2014-2019 promet, quant à elle, une politique intégrée de l'eau et vise notamment à garantir l'approvisionnement en eau sur le plan qualitatif et quantitatif.

Les PGDH des quatre bassins hydrographiques wallons couvrant la période 2009-2015 ont été adoptés par le gouvernement wallon le 27 juin 2013. Le coût des programmes de mesures y figurant avoisine, sur une base annuelle, 160 millions d'euros⁷ ; leur objet est de définir l'ensemble des mesures dont l'objectif direct est l'amélioration de la qualité des eaux de surface et des eaux souterraines.

Les seconds plans de gestion couvrant la période 2015-2021 ont été adoptés par le gouvernement wallon le 28 avril 2016.

1.2 Portée et méthode d'audit

La Cour des comptes a annoncé au ministre de l'Environnement et au directeur général de la DGO3, le 17 juin 2014, la réalisation d'un audit relatif à la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau en Région wallonne, lequel se décline en trois thématiques :

- la transposition correcte, par la Région wallonne, de la politique-cadre de l'Union européenne en matière d'eau ;
- l'adoption d'une stratégie transversale de gestion de la qualité de l'eau en Région wallonne ;
- le financement des programmes de mesures devant permettre d'atteindre les objectifs environnementaux.

⁷ Des quatre PGDH, celui de la Meuse est le plus important en termes d'enjeu financier.

L'audit se focalise sur les PGDH de la Région wallonne et n'aborde donc pas la coordination entre les entités belges, laquelle fait l'objet d'un suivi par la Commission européenne ; cette dernière a déjà relevé un manque de coordination entre les trois régions et l'État fédéral⁸, et a recommandé à la Belgique de la renforcer, notamment en liant les programmes de mesures lorsqu'ils traitent de pressions ou de mesures impliquant plusieurs régions⁹. En juillet 2015, la Commission européenne a adressé à la Belgique une demande de précisions relative, entre autres, à la coordination mise en place et ce, avant d'éventuellement engager à l'encontre de l'État belge une procédure de précontentieux concernant la mise en œuvre de la DCE.

Les travaux d'audit ont principalement concerné l'élaboration des premiers PGDH, leur coordination et le suivi de leur mise en œuvre. Vu l'ampleur des politiques sectorielles concernées, le périmètre de l'audit ne comprenait pas l'ensemble des réalisations effectuées par les différents secteurs.

Les travaux d'audit se sont déroulés de juin 2014 à mai 2015. Des travaux d'actualisation ont été réalisés dans le courant des mois d'octobre et de novembre 2015 afin de prendre en considération, de manière ponctuelle, les projets des PGDH₂.

Néanmoins, comme l'adoption de ceux-ci était annoncée pour le début de l'année 2016, les projets y relatifs n'ont pas été examinés de manière systématique.

La Cour des comptes a procédé à une analyse de divers documents : directives européennes, plans de gestion, notes au gouvernement wallon, procès-verbaux de la *task force* chargée de la coordination, etc. Cette analyse documentaire a été complétée et corroborée par des entretiens au sein de l'entité auditée, la DGO₃ (principalement au département de l'environnement et de l'eau), ainsi que de la SPGE.

L'avant-projet de rapport a été communiqué par lettre du 9 février 2016 à l'administration et, pour information, à la SPGE. Dans sa réponse du 9 mars 2016, le directeur général de la DGO₃ annonce mettre en place, par le biais de son contrat d'administration, des outils internes qui visent à essayer de circonscrire et maîtriser les risques liés au manque de ressources et de transversalité relevés par la Cour. Une *task force* agriculture environnement, pilotée par un représentant du directeur général, pour laquelle l'eau constituera une thématique importante, a également été mise sur pied.

Le 26 avril 2016, le projet de rapport a été communiqué au ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, et du Bien-être animal, lequel a répondu par lettre du 25 mai 2016.

Les principaux éléments de la réponse du ministre¹⁰ sont traités dans le rapport.

⁸ Le gouvernement fédéral est responsable des eaux côtières.

⁹ Rapport relatif à la mise en œuvre par la Belgique des plans de gestion des bassins hydrographiques prévus par la directive-cadre sur l'eau, Commission européenne, 9 mars 2015.

¹⁰ La réponse du ministre est publiée in extenso à l'annexe 1.

Chapitre 2

Analyse et respect du dispositif européen de gestion de la qualité des masses d'eau

2.1 La directive-cadre sur l'eau

La DCE, entrée en vigueur le 22 décembre 2000, impose de protéger et de restaurer la qualité des eaux dans l'ensemble de l'Europe. Il s'agit donc d'une obligation de résultat.

À cet effet, elle prévoit différentes étapes constituant autant d'obligations pour les États membres. Le tableau ci-dessous synthétise les principales obligations imposées par la DCE.

Tableau 1 – Liste des principales obligations et échéances de la DCE

Obligations prévues par la DCE	Échéances DCE
1. Mise en place des districts hydrographiques et désignation des autorités compétentes (articles 3 et 24)	22/12/2003
2. Transposition de la DCE dans la législation nationale (article 24)	22/12/2003
3. Caractéristiques du district hydrographique, étude d'incidences de l'activité humaine sur les états des eaux de surface et souterraines, analyse économique de l'utilisation de l'eau et établissement des registres des zones protégées (articles 5 et 6)	22/12/2004
4. Établissement des programmes de surveillance de l'état des eaux (article 8)	22/12/2006
5. Élaboration des programmes de mesures et des plans de gestion par district hydrographique (articles 11, 13 et 14)	
Consultation du public sur :	
- le calendrier et le programme de travail pour l'élaboration du plan ;	22/12/2006
- la synthèse des questions importantes en matière de gestion de l'eau par bassin hydrographique ;	22/12/2007
- le projet de PGDH.	22/12/2008
Programmes de mesures établis et publication des PGDH	22/12/2009
6. La politique de tarification de l'eau incite les usagers à utiliser les ressources de façon efficace et contribue ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux de la DCE. Les différents secteurs économiques contribuent de manière appropriée à la récupération des coûts des services liés à l'eau (article 9).	01/01/2010
7. Toutes les mesures des programmes de mesures sont opérationnelles (article 11).	22/12/2012
8. Réalisation des objectifs environnementaux (article 4)	22/12/2015
9. Réexamen des caractéristiques du district hydrographique (caractéristiques des bassins, incidences de l'activité humaine sur l'état des eaux de surface et souterraines, analyse économique de l'utilisation de l'eau (article 5)	22/12/2013
Mise à jour des PGDH, des programmes de mesures et opérationnalisation des nouvelles mesures (articles 11 et 13)	22/12/2015

La Cour des comptes constate que la Région wallonne, dans la mise en œuvre des différentes obligations prévues par la DCE, n'a pas respecté la plupart des échéances prévues, ce qui a provoqué des procédures précontentieuses et contentieuses devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Le tableau figurant ci-dessous synthétise ces différents recours.

Tableau 2 – Procédures de recours devant la CJUE dans le cadre de la mise en œuvre de la DCE

Obligations de la DCE	Délais DCE	Date de mise en œuvre en Région wallonne	Précontentieux/Contentieux
1. Mise en place des districts hydrographiques et désignation des autorités compétentes	22/12/2003	27/05/2004	Précontentieux
2. Transposition de la DCE dans la législation nationale	22/12/2003	Transposition complète : 13/10/2011	Précontentieux
3. Caractéristiques des districts hydrographiques et établissement des registres des zones protégées	22/12/2004	Eaux de surface : 09/2012 Eaux souterraines : 03/2005 Zones protégées : 03/2005 Étude d'incidence : 03/2005 Analyse économique de l'utilisation de l'eau : 03/2005	Non
4. Établissement des programmes de surveillance de l'état des eaux	22/12/2006	03/2007	Non
5. Élaboration des programmes de mesures et des plans de gestion par district hydrographique	Consultation sur les projets de PGDH : 22/12/2008	11/06/2012	Condamnation par la CJUE le 24 mai 2012
	Les programmes de mesures sont établis au plus tard neuf ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive : 22/12/2009	27/06/2013	Condamnation par la CJUE le 24 mai 2012
6. Récupération des coûts des services liés à l'eau	01/01/2010	Pas mis en œuvre à ce jour malgré l'adoption, en décembre 2014, de la réforme fiscale.	Non
7. Mise en œuvre des programmes de mesures	22/12/2012	L'ensemble des mesures ne sont pas encore opérationnalisées.	Non

De plus, le 15 juillet 2015, la Commission européenne a adressé, dans le cadre des PGDH₁, une demande de précisions à la Belgique, laquelle pourrait déboucher sur un précontentieux. Cette demande porte sur la coordination entre les régions belges et sur la stratégie de la Belgique concernant la pollution diffuse (agriculture).

2.1.1 Mise en place des districts hydrographiques et désignation des autorités compétentes

Il a été satisfait à cette première obligation, dont l'échéance était fixée au 22 décembre 2003, par le décret du 27 mai 2004 relatif au livre II du code de l'environnement constituant le code de l'eau, publié au *Moniteur belge* le 23 septembre 2004¹¹.

2.1.2 Transposition de la DCE dans la législation nationale

La Région wallonne a fait le choix d'intégrer la transposition de la DCE dans le cadre plus général de la codification de la législation sur l'eau. Une première transposition, incomplète, a été réalisée par le décret du 27 mai 2004 précité et par l'arrêté du gouvernement wallon du 3 mars 2005 relatif au livre II du code de l'environnement contenant le code de l'eau¹².

En raison du retard dans la transposition, la Commission européenne avait diligenté une procédure précontentieuse à l'encontre de la Belgique le 27 janvier 2004. La Région wallonne s'étant mise en ordre en mai 2004, la condamnation de la Belgique par la Cour de justice de l'Union européenne, le 15 décembre 2005, pour non-transposition dans le délai prescrit¹³ n'est intervenue qu'à la suite des manquements de la Région de Bruxelles-Capitale.

À la suite de cette transposition, la Commission européenne a, le 8 octobre 2009, adressé à l'encontre de la Belgique, une mise en demeure, suivie, le 30 septembre 2010, d'un avis motivé concernant de nombreux problèmes de non-conformité au regard de la DCE et ce, pour les trois régions du pays. Un délai de deux mois a été donné à la Belgique pour se conformer à cet avis motivé. Concernant la Région wallonne, la définition de certaines notions ou encore la transposition incomplète de certaines annexes posaient problème. Par ailleurs, les fondements juridiques et les habilitations du gouvernement contenues dans le décret du 27 mai 2004 n'étaient pas adéquats pour lui permettre d'exécuter l'ensemble des obligations de la directive¹⁴.

Le décret du 13 octobre 2011 modifiant le livre II du code de l'environnement contenant le code de l'eau¹⁵ et l'arrêté du gouvernement wallon du 13 octobre 2011¹⁶ ont dès lors été adoptés afin de compléter la transposition de la DCE et d'habiliter le gouvernement à arrêter toutes les mesures nécessaires à sa mise en œuvre.

C'est donc huit ans après l'échéance fixée que s'est terminée la transposition complète de la DCE en droit wallon.

¹¹ Article D.7. : « Il y a, en Région wallonne, quatre bassins hydrographiques, et quinze sous-bassins hydrographiques. » *Moniteur belge* du 23 septembre 2004, p. 68724.

¹² Cet arrêté fixe la partie réglementaire du livre II du code de l'environnement contenant le code de l'eau. *Moniteur belge* du 11 avril 2005, p. 14995.

¹³ Cour de justice de l'Union européenne (Belgique [C-33/05]).

¹⁴ À savoir les programmes de mesures, la détermination des masses d'eau, la définition et la fixation des normes de qualité.

¹⁵ *Moniteur belge* du 8 octobre 2011.

¹⁶ *Moniteur belge* du 26 octobre 2011.

2.1.3 **Caractéristiques du district hydrographique, étude d'incidences, analyse économique et établissement des registres des zones protégées**

La caractérisation des masses d'eau souterraine, l'étude d'incidence de l'activité humaine sur les états des eaux de surface et des eaux souterraines, l'analyse économique de l'utilisation de l'eau ainsi que les registres des zones protégées ont été transmis à la Commission européenne au mois de mars 2005, soit avec un retard de trois mois sur l'échéance prévue.

Quant à la caractérisation des masses d'eau de surface, elle a été entérinée le 13 septembre 2012, soit avec un retard de huit ans sur l'échéance, par un arrêté du gouvernement wallon relatif à l'identification, la caractérisation et la fixation des seuils d'état écologique applicables aux masses d'eau de surface et modifiant le livre II du code de l'environnement contenant le code de l'eau¹⁷.

2.1.4 **Établissement des programmes de surveillance de l'état des eaux**

Les rapports de synthèse sur les programmes de surveillance de l'état des eaux de surface, des eaux souterraines et des zones protégées ont été transmis à la Commission européenne en mars 2007. L'échéance fixée par la DCE était fixée au 22 décembre 2006.

2.1.5 **Élaboration des programmes de mesures et des plans de gestion par district hydrographique**

2.1.5.1 *Enquête publique*

Une première consultation publique réalisée durant le premier semestre 2006 portait sur le calendrier et le programme de travail ainsi que sur les questions importantes des plans. L'échéance de cette étape intermédiaire était fixée par la DCE au 22 décembre 2007.

Une enquête publique sur des projets de plans de gestion et de mesures types s'est déroulée du 16 juin au 16 décembre 2008. Elle s'est accompagnée de plusieurs actions de sensibilisation du public, dont l'envoi d'une brochure¹⁸ dans toutes les boîtes aux lettres de Wallonie.

Le statut de cette consultation a posé question. En effet, il ressort de l'avis du Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD)¹⁹ qu'elle a été présentée, dans un premier temps (17 septembre 2008), comme l'enquête publique prévue à l'article D.28 du code de l'eau²⁰ et, dans un second temps (6 novembre 2008), comme une préconsultation destinée à recueillir, en amont de la réelle enquête publique, un maximum de remarques des citoyens, ainsi que des acteurs et organes consultatifs. Concernant la qualité des documents soumis à enquête, le CWEDD relevait également différents manquements quant au projet de plan de gestion par rapport aux prescrits du code de l'eau, comme l'absence d'objectifs environnementaux pour les eaux de surface, les eaux souterraines et les zones protégées, ou encore l'absence d'une réelle analyse de l'impact économique des mesures.

¹⁷ *Moniteur belge* du 12 octobre 2012.

¹⁸ Durant la période du 22 au 28 septembre.

¹⁹ Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable, avis d'initiative du 2 décembre 2008 concernant les avant-projets de plan de gestion et de programme de mesures des bassins hydrographiques soumis à préenquête publique du 16 juin 2008 au 15 décembre 2008.

²⁰ À savoir l'enquête publique prévue par la DCE en vue de l'adoption des PGDH et PdM. L'article D.28 du code de l'eau transpose l'article 14 de la DCE.

De plus, de nombreux changements ont été apportés aux documents soumis à l'enquête publique en cours.

À l'issue de cette enquête, le département de l'environnement et de l'eau a achevé les plans de gestion, qui ont été approuvés par le comité de direction de la DGARNE, le 14 septembre 2010.

Par décision du 8 mars 2012, le gouvernement wallon a approuvé les projets de plans de gestion ainsi que les rapports d'incidences environnementales (RIE) et a chargé le ministre de l'Environnement de soumettre le projet de plan de gestion à enquête publique.

Une nouvelle enquête publique a ainsi été lancée entre le 11 juin 2012 et le 18 janvier 2013, soit avec un retard de plus de trois ans par rapport à l'échéance fixée par la DCE.

La Cour des comptes note que l'enquête publique sur les projets de plan de gestion organisée conformément au code de l'eau n'a pas connu la même diffusion que les consultations informelles précédentes²¹. Dans son avis du 20 décembre 2012²², le CWEDD regrettait la faible publicité faite autour de l'enquête publique ainsi que le manque de lisibilité et d'accessibilité, pour le grand public, des documents soumis à consultation.

Lors de la phase contradictoire, l'administration a rappelé que « *si des simplifications sont toujours possibles, certaines notions doivent être maintenues telles que présentées dans les plans* ».

Le ministre a quant à lui, souligné que « *nous sommes conscients que des améliorations doivent être apportées quant au constat de la Cour sur l'insuffisance de concertation en amont du processus d'élaboration des PGDH. L'obligation du respect des délais pour les PGDG2 ne nous a pas permis d'effectuer correctement ce travail de concertation en amont. C'est une priorité que l'Administration met en route dès à présent pour le 3^{ème} cycle des PGDH, aidée en cela par une modification décrétole en cours avec une révision des agendas des différentes phases de consultation pour ce 3^{ème} cycle.* »

2.1.5.2 Adoption des PGDH

Le gouvernement wallon a approuvé définitivement les premiers plans de gestion pour la partie wallonne des districts internationaux de la Meuse, de l'Escaut, du Rhin et de la Seine le 27 juin 2013. Les programmes de mesures portant sur la période 2010-2015 ont ainsi été adoptés avec plus de trois ans et demi de retard.

Adopter un plan aux deux-tiers de la période qu'il couvre a nécessairement un impact puisque la durée de sa mise en œuvre est substantiellement réduite et que la qualité des

²¹ Telles qu'en 2008, sur les projets de mesures types ou encore l'enquête relative au calendrier et programme de travail pour l'élaboration du plan de gestion et la synthèse provisoire des questions importantes en matière de gestion de l'eau. Ces dernières ont notamment fait l'objet d'un envoi toutes-boîtes. En collaboration avec Aquawal, un dépliant imprimé à 1.500.000 exemplaires et présentant l'enquête publique a été inséré dans l'enveloppe de la facture d'eau des ménages wallons de manière à faire participer un nombre élevé de particuliers à un coût très modéré (PGDH Meuse p. 204).

²² CWEDD/12/AV.1012.

masses d'eau peut avoir évolué entre-temps, ce qui induit, à défaut d'adaptation de l'état des lieux, un risque de sur- ou de sous-dimensionnement des mesures prévues²³.

Le 24 mai 2012, la Cour de justice de l'Union européenne²⁴ avait condamné la Belgique pour ne pas avoir, dans le délai prescrit :

- engagé l'ensemble des procédures d'information et de consultation du public concernant les projets de plans de gestion de district hydrographique ;
- élaboré l'ensemble des plans de gestion de district hydrographique ;
- communiqué ces plans de gestion à la Commission européenne.

Lors du débat contradictoire, le ministre a relevé que les retards d'adoption des premiers PGDH ne pouvaient être niés, et qu'ils ont nui à la mise en œuvre des plans de gestion ainsi qu'à la réalisation des objectifs qui y étaient fixés à l'échéance de 2015. Le ministre indique que ces retards en ont entraîné d'autres en cascade, notamment pour la préparation des PGDH₂.

Tant l'administration que le ministre ont toutefois fait valoir que la Commission européenne était elle-même à l'origine de sérieux retards dans la mise en œuvre de la DCE car ce n'est qu'après plusieurs années que les États membres ont eu connaissance, au travers des *guidelines* établis par une quinzaine de groupes de travail, des attentes précises de la Commission pour une mise en œuvre correcte de la DCE.

La Cour des comptes souligne néanmoins que, selon le rapport de la Commission européenne du 14 novembre 2012²⁵, seuls quatre États membres n'avaient pas adopté et communiqué l'ensemble de leurs plans : outre la Belgique, il s'agissait de l'Espagne, de la Grèce et du Portugal. En Belgique, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et l'État fédéral avaient adopté leurs plans.

Concernant l'adoption des PGDH₂, l'administration a fait valoir, lors du débat contradictoire, qu'elle a été amenée à élaborer, avec l'appui de la SPGE, les PGDH₂ en 18 mois, contre 6 années pour le premier cycle et ce, avec moins de ressources humaines combinées administration/SPGE que pour les PGDH₁.

Dans sa réponse, le ministre relève, quant à lui, que suite à une concertation entre la Commission européenne et les instances belges, une priorité absolue a été attachée au respect des délais d'adoption des deuxièmes PGDH. Il estime qu'avec un retard de seulement 4 mois, cet engagement a été respecté, ce qui permettra cette fois d'effectuer le travail de suivi des mesures adoptées dans le cadre de ce plan.

²³ Voir le chapitre 4 *Qualité des plans de gestion des districts hydrographiques*.

²⁴ Affaire C-366/11.

²⁵ Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE) - *Plans de gestion des bassins hydrographiques*, 14 novembre 2012.

2.1.6 Récupération des coûts des services liés à l'eau

2.1.6.1 Normes

Le principe de récupération des coûts est une mesure de base prévue par la DCE²⁶, à savoir une exigence minimale à respecter. Selon ce principe, les différents secteurs économiques²⁷ doivent contribuer, de manière appropriée, à la récupération des coûts des services de l'eau²⁸, sur la base de l'analyse économique réalisée conformément à l'annexe III de la DCE et compte tenu du principe du pollueur-payeur. La politique de tarification doit également inciter les usagers à utiliser les ressources de façon efficace et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux de la DCE.

Pour ce faire, les États membres peuvent tenir compte des effets sociaux, environnementaux et économiques de la récupération ainsi que des conditions géographiques et climatiques de la région ou des régions concernées. Dès lors, la politique de tarification ne correspond pas nécessairement à une récupération intégrale des coûts auprès des secteurs concernés mais elle doit néanmoins tendre vers cette norme à moins d'une justification adéquate.

De même, les coûts (de l'ordre de 692 millions d'euros) des services de l'eau inclus dans le principe de récupération des coûts (services d'assainissement collectif, de production et de distribution d'eau potable, etc.) ne correspondent pas à ceux des mesures reprises dans les programmes de mesures des PGDH (de l'ordre de 160 millions d'euros). Ainsi, les installations de distribution publique d'eau ne constituent pas des mesures permettant, en tant que telles, d'améliorer la qualité des masses d'eau ; leurs coûts d'investissement et d'exploitation ne trouvent donc pas leur place dans des programmes de mesures de PGDH.

L'échéance pour la mise en œuvre de ce principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau était fixée à 2010²⁹.

2.1.6.2 État des lieux figurant dans les PGDH

Les PGDH présentent un état des lieux de l'application du principe de récupération des coûts dans les différents districts hydrographiques de la Région wallonne afin d'évaluer le caractère approprié de la contribution des secteurs économiques.

Les états des lieux ont été réalisés pour trois types de services : le service d'assainissement collectif, le service public de production et de distribution d'eau potable ainsi que le service de protection des captages. Trois secteurs économiques ont été pris en compte : les ménages, le secteur agricole et le secteur industriel.

²⁶ Articles 9 et 11.

²⁷ Décomposés en au moins secteur industriel, secteur des ménages et secteur agricole.

²⁸ L'article 2, § 38, définit les services liés à l'utilisation de l'eau de la manière suivante : tous les services qui couvrent, pour les ménages, les institutions publiques ou une activité économique quelconque :

- le captage, l'endiguement, le stockage, le traitement et la distribution d'eau de surface ou d'eau souterraine ;
- les installations de collecte et de traitement des eaux usées qui effectuent ensuite des rejets dans les eaux de surface.

²⁹ Article 9 de la DCE.

La Cour des comptes constate que, malgré l'adoption des PGDH en juin 2013, les données sur lesquelles se base l'état des lieux datent de 2007. Cet état des lieux fait apparaître les éléments suivants.

Globalement, le taux de récupération pour les trois services et secteurs envisagés au sein de l'ensemble des districts hydrographiques est de 98,2 %³⁰, soit un déficit de contribution relativement mineur, de l'ordre de 11,6 millions d'euros. Ce taux de récupération cache cependant des disparités entre bassins, services, secteurs et districts.

Pour ce qui concerne le service d'assainissement collectif, les contributions des différents secteurs ne permettent pas d'en couvrir les coûts. L'analyse par district permet de tirer les mêmes conclusions, à l'exception du district de la Seine où les contributions des secteurs sont supérieures aux coûts engendrés par ce service³¹. Les ménages présentent un taux de récupération des coûts nettement plus élevé que le secteur industriel (66 % à 175,13 % contre 8,2 % à 23,2 % selon les districts). Globalement, les coûts générés par les activités des ménages sont entièrement couverts (102,75 %) alors que ce n'est pas le cas pour l'industrie (20,45 %³²).

Concernant le service de production et de distribution d'eau potable, les contributions des secteurs ne permettent pas d'en couvrir les coûts. L'analyse par district permet de tirer les mêmes conclusions, à l'exception du district de la Seine pour lequel les contributions des secteurs sont plus élevées que les coûts. L'analyse sectorielle révèle que les ménages présentent les taux de récupération les plus faibles. Pour les autres secteurs, la contribution est plus importante que les coûts engendrés et ce, quel que soit le district envisagé. Cette sur-récupération peut parfois dépasser 300 %.

Pour le service de protection des captages, les contributions sont plus élevées que les coûts du service (taux de récupération global de près de 400 %). Ce constat prévaut pour tous les districts et secteurs, à l'exception du district du Rhin où chaque secteur contribue approximativement à hauteur de 37 % des coûts engendrés.

Quant à la situation par bassin, dans celui de la Meuse, l'industrie contribue davantage que les coûts qu'elle engendre (122,5 %) alors que les ménages contribuent à hauteur de 85,8 %. Pour le bassin de l'Escaut, les taux de récupération sont de 92,4 % pour les ménages et de 75,4 % pour l'industrie. Pour le Rhin, ils se situent à 63,6 % pour les ménages et à 45,3 % pour l'industrie. Enfin, pour la Seine, le taux de récupération pour les ménages se situe à 110,2 %³³.

Pour l'ensemble de ces trois services, il s'avère que le secteur des ménages ne participe pas à raison des coûts qu'il représente : il contribue à hauteur de 629,7 millions d'euros alors que les coûts engendrés s'élèvent à 651,5 millions d'euros. Le secteur agricole contribue plus que

³⁰ Soit 680,2 millions d'euros de contributions pour un coût total de 692,4 millions d'euros sur base annuelle.

³¹ La contribution du secteur agricole à l'assainissement collectif n'est pas reprise, puisque le déversement d'eaux usées agricoles en égout est interdit. Les eaux usées de ce secteur doivent être stockées et épandues conformément aux dispositions du programme de gestion durable de l'azote (PGDA – Articles R.194 et suivants du code de l'eau).

³² Pour les secteurs économiques utilisateurs du service (donnée disponible dans les PGDH1).

³³ Il n'y a pas d'industrie dans ce bassin.

ce qu'il coûte (22,6 millions d'euros pour une dépense de 12,8 millions d'euros) hors assainissement collectif. Enfin, le secteur industriel contribue approximativement à hauteur de ce qu'il coûte (27,9 millions d'euros pour 28,1 millions d'euros).

2.1.6.3 État des lieux figurant dans les PGDH₂

Dans le cadre de la préparation des deuxièmes PGDH, cet état des lieux a été actualisé avec des données relatives à l'année 2010 en ce qui concerne le service de production et de distribution d'eau potable et aux années 2007, 2008, 2009, 2010 et 2011 pour ce qui a trait aux services d'assainissement collectif³⁴. Ces données sont donc antérieures à la date de l'achèvement des premiers PGDH.

Plusieurs constats méritent d'être soulignés.

- Les données restent anciennes : les années de référence sont respectivement 2010 et 2011 (selon le service envisagé) pour des projets de PGDH₂ soumis à enquête publique en juin 2015.
- La récupération excédentaire des coûts auprès du secteur des ménages pour le service d'assainissement s'est aggravée entre 2007 (102,8 %) et 2010 (147,9 %). Pour ce service, la récupération auprès des industries (utilisatrices ou non du service) a diminué, passant de 54,5 %³⁵ (en 2007) à 40 % (en 2010).
- La récupération auprès des ménages pour le service public de production/distribution d'eau potable a augmenté dans trois des quatre districts (de 83 % en 2007 à 93 % en 2010)³⁶. L'excédent de contribution des secteurs de l'industrie et de l'agriculture tend, quant à lui, à se réduire.

Globalement, le taux de récupération au sein de l'ensemble des districts hydrographiques est, en 2010, de 107,6 %³⁷. Durant cette année, les ménages contribuent plus que les coûts qu'ils engendrent (107,46 %), tout comme les agriculteurs (139,1 %). L'industrie contribue, quant à elle, légèrement moins que ce qu'elle ne coûte (96,5 %).

2.1.6.4 Mesures de récupération des coûts

Sur la base de l'état des lieux réalisé, les programmes de mesures des PGDH₁ proposent une série de mesures (dites « article 9 ») en matière de récupération des coûts, dont les modalités de mise en œuvre s'appuient sur trois piliers : les instruments financiers existants, la révision de ces instruments, la création d'instruments financiers nouveaux permettant de couvrir des coûts environnementaux spécifiques à certains usages de l'eau.

Bien que certaines mesures article 9 soient chiffrées, leur impact sur le taux de récupération des coûts n'est pas mis en évidence dans les PGDH, ni dans les fiches explicatives des mesures envisagées. Ainsi, les PGDH ne précisent pas quel sera le taux de récupération après application des mesures article 9, que ce soit d'un point de vue global ou par secteur

³⁴ Les évolutions de la méthode de calcul du taux de récupération des coûts rend néanmoins délicate la comparaison entre les deux PGDH.

³⁵ Taux de récupération global (et non uniquement pour les secteurs économiques utilisateurs du service).

³⁶ Les résultats de 2007 et 2010 pour le quatrième district (Seine) ne peuvent, selon les PGDH, être comparés suite à un changement de méthode d'évaluation.

³⁷ Soit 832 millions d'euros sur base annuelle de contributions pour un coût total de 773,3 millions d'euros sur base annuelle.

économique. Selon l'administration, ces simulations n'existent pas. Les mesures auraient été élaborées sur la base de la sensibilité des secteurs à une augmentation des coûts plutôt que dans l'optique d'une contribution appropriée de ces différents secteurs.

Il est d'autant plus difficile de déterminer l'impact des mesures article 9 que certaines visent à récupérer des coûts qui, en contradiction avec l'article 9 de la DCE, n'avaient pas été pris en compte dans l'analyse économique de l'utilisation de l'eau. Par exemple, les programmes de mesures des PGDH prévoient l'introduction d'une redevance régionale sur les coûts environnementaux générés par les prélèvements d'eau de surface non potabilisable³⁸. Cette redevance ne comblera pas le déficit de récupération des coûts présenté dans l'état des lieux puisqu'elle vise à récupérer des coûts non pris en compte jusque-là. Ce type de coût figure à présent dans l'état des lieux préalable aux seconds PGDH.

Enfin, aucune des mesures article 9 prévues par les PGDH ne vise explicitement à rééquilibrer les contributions des différents secteurs aux coûts des services de distribution de l'eau.

2.1.6.5 Mise en œuvre des mesures de récupération des coûts

Les PGDH₁ contiennent sept mesures article 9 principales³⁹. Il s'agit, tout d'abord, de l'augmentation du taux du coût-vérité de l'assainissement (CVA) sur les eaux usées domestiques issues de la distribution publique ; cette mesure a effectivement été mise en œuvre. Les autres mesures impliquaient une réforme fiscale. Elle a été adoptée tardivement par le biais du décret-programme du 12 décembre 2014. Pour rappel, selon l'article 9 de la DCE, le principe de récupération des coûts devait être mis en œuvre pour 2010.

Cette réforme ne permettra pas de régler le déficit de mise en œuvre du principe de récupération des coûts souligné ci-dessus. En effet, bien que la contribution du secteur industriel au service d'assainissement collectif soit majorée, les mesures prises ne permettront pas d'aboutir à une récupération appropriée des coûts. Ainsi, lors de la séance du 24 novembre 2014 du Parlement wallon⁴⁰, le ministre de l'Environnement précisait, d'une part, que la taxation est de 8,90 euros par unité de charge polluante alors que le coût de traitement a été évalué à 39 euros par l'administration⁴¹ et que, d'autre part, le montant de cette taxe, porté à 13 euros, correspond à peine à l'indexation des 8,90 euros initiaux. Le ministre précisait encore à cette occasion que « *pour le même type de calcul d'unité de charge polluante, le coût réel moyen en Europe est de 39 euros par unité de charge polluante* »^{42 et 43}.

³⁸ Mesure 166.

³⁹ Mesures 166, 167, 169, 170, 171, 172 et 173.

⁴⁰ Compte-rendu avancé, Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des transports, 24 novembre 2014.

⁴¹ L'article 9 de la DCE prévoit que ces 39 euros ne doivent pas nécessairement être intégralement récupérés auprès du secteur pour constituer une prise en charge appropriée des coûts que celui-ci a engendrés.

⁴² Compte-rendu avancé, Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des transports, 24 novembre 2014.

⁴³ De plus, dans le cadre de son rapport *Taxes, contributions et redevances sur les prélèvements et déversement d'eaux* adressé au Parlement wallon en décembre 2015, la Cour des comptes concluait que « *le taux de la taxe sur les eaux usées industrielles applicable en Région wallonne, et par conséquent la contribution du secteur industriel au coût de l'assainissement desdites eaux, reste inférieur aux taux pratiqués par les régions limitrophes* ». La réponse donnée par le ministre chargé de l'Environnement faisait état du fait que « *le taux actuel de 13€ par unité de charge polluante devra faire l'objet d'une évaluation et d'une réévaluation éventuelle et d'une analyse et comparaison détaillée avec les pratiques des régions et États membres voisins de la Région wallonne* ».

Dans son avis du 13 octobre 2015 sur les projets de deuxième plan de gestion, Aquawal, l'union professionnelle des opérateurs publics du cycle de l'eau en Wallonie, souligne également que « *la récente réforme du financement de la politique de l'eau (à savoir le passage de 9€ à 13€ par unité de charge polluante pour les industries) est totalement insuffisante au regard de l'analyse économique. Cette dernière indique en effet qu'en 2011, le secteur industriel ne contribuait qu'à concurrence de 10 % des coûts qu'il générait en matière d'assainissement collectif. Les ménages subventionnent dans les faits la dépollution liée aux industries via le coût-vérité de l'assainissement, c'est-à-dire au travers de leur facture d'eau.* »⁴⁴

En résumé, la Cour des comptes constate que la réforme fiscale adoptée fin 2014 ne permet pas de satisfaire à l'obligation de la DCE de mettre en œuvre (pour 2010 au plus tard) le principe de récupération des coûts. En effet, à l'heure actuelle, le secteur industriel ne contribue pas de manière appropriée au service d'assainissement collectif alors que cette situation ne fait pas l'objet de justifications appropriées. De plus, aucune trajectoire n'a été adoptée pour atteindre, à terme, la récupération des coûts.

Dans sa réponse, le ministre souligne qu'il est trop tôt pour considérer que la réforme fiscale adoptée fin 2014 ne permettra pas de répondre à l'obligation de la DCE. Des analyses économiques devront être menées afin de vérifier les taux de récupération des coûts. Le ministre ajoute qu'en tout état de cause, la réforme adoptée permet, à tout le moins en partie, d'assurer une meilleure récupération des coûts à charge des différents secteurs.

Comme indiqué ci-dessus, lors de son intervention en la séance du 24 novembre 2014 du Parlement wallon, le ministre avait affirmé, sur la base des estimations disponibles, que le montant de la taxe par unité de charge polluante arrêté lors de la réforme fiscale (13 euros) « *est bien en dessous de ce que l'on devra faire* » pour répondre aux obligations européennes en matière de récupération des coûts. Il s'attendait alors à une réaction de la Commission européenne dans un délai de deux ou trois ans. Pour rappel, ces obligations auraient dû être remplies en 2010.

2.2 Autres dispositifs européens mis en place en vue de gérer la qualité des masses d'eau

Vu la sensibilité des milieux aquatiques, plusieurs normes européennes sont susceptibles d'influencer la qualité des masses d'eau. De nombreuses politiques sectorielles, et donc de nombreuses directives, concourent à la réalisation de cet objectif, ce qui justifie la dénomination de « directive-cadre ».

Néanmoins, certaines directives sont plus directement liées à la DCE, telles les « directives filles », à savoir des mesures établissant des dispositions plus détaillées, adoptées en application de la DCE et venant la compléter. Il s'agit, par exemple, de la directive dite « normes

⁴⁴ La note au gouvernement wallon du 23 avril 2015 relative au projet de deuxièmes plans de gestion souligne erronément qu'il a été satisfait à l'obligation du principe de récupération des coûts, suite à l'adoption du décret-programme du 12 décembre 2014. Cette note précise d'ailleurs que le décret-programme pourrait être revu durant ce deuxième cycle de mise en œuvre de la directive et des plans de gestion associés, en fonction des observations et de l'évolution des coûts des services liés à l'eau.

de qualité environnementale (NQE) », qui établit des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau.

Par ailleurs, des directives connexes à la DCE influencent la réalisation de l'objectif de bonne qualité des eaux de surface et souterraines. Elles ambitionnent de modifier des comportements polluants de certains publics cibles. Ainsi, par exemple, les directives « nitrates » et « pesticides » qui concernent principalement le secteur agricole ou différentes directives régissant les activités industrielles. Tout en aval, la directive sur le traitement des eaux urbaines résiduaires intervient directement sur la qualité des masses d'eau. Deux autres directives, sur la protection des eaux de baignade et sur la protection des espèces d'habitats, ont des préoccupations spécifiques. Enfin, la mise en œuvre de la directive « inondations » est également susceptible d'influencer l'état des masses d'eau, notamment par les aménagements des cours d'eau qu'elle implique.

Le tableau figurant en annexe 3⁴⁵ énumère les principales directives filles et connexes à la DCE, en précisant leur objet. Ces directives contiennent une série d'obligations auxquelles les États membres doivent se conformer.

La Cour des comptes constate que la Région wallonne se conforme fréquemment avec retard aux obligations des directives européennes. Cette situation a été une des sources de contentieux avec l'Union européenne, dont certains ont abouti à des condamnations de l'État belge⁴⁶. De plus, vu la nécessité de coordonner l'ensemble des politiques sectorielles en vue d'atteindre le bon état des masses d'eau, qui constitue l'objectif de la DCE, un retard de transposition ou de mise en œuvre d'une directive sectorielle peut avoir un impact direct important sur la réalisation de cet objectif, voire induire un conflit entre les objectifs de la politique cadre et de la politique sectorielle.

Le tableau 3 ci-après donne un aperçu des principales non-conformités résultant de la transposition de ces directives européennes.

⁴⁵ Uniquement disponible dans la version électronique du présent rapport sur le site internet de la Cour des comptes www.courdescomptes.be.

⁴⁶ Considérant que seul l'État dans son ensemble est responsable du respect des engagements européens de la Belgique.

Tableau 3 – *Tableau de synthèse des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de directives européennes découlant de la DCE ou impactant ses objectifs (retards, précontentieux, condamnations)*⁴⁷

Réalisé	Objet	Directives
Réalisé avec retard	Transposition	Directive 2010/75/UE IED – Émissions industrielles ⁴⁹ Directive 2009/128/CE Pesticides Directive 2009/90/CE Analyse de l'état des eaux Directive 2007/60/CE Inondations Directive 2006/118/CE Protection des eaux souterraines Directive 98/15/CE Transposition modificative 91/271/CEE Directive 91/271/CEE Eaux urbaines résiduaires
	Mise en œuvre	Directive 2010/75/UE IED (notification des sanctions applicables) Directive 2006/118/CE Eaux souterraines (fixation valeurs seuils pour PGDH) Directive 2006/7/CE Eaux de baignade (profil des eaux de baignade) Directive 92/43/CEE Habitats (premières désignations des zones spéciales de conservation) Directive 91/271/CEE Eaux urbaines résiduaires (programme d'action + identification des zones sensibles) Directive 91/676/CEE Nitrates (désignation des zones vulnérables)
Non réalisé	Mise en œuvre	Directive 2006/7/CE Eaux de baignade (qualité suffisante en fin de saison 2015 non réalisable) Directive 91/676/CEE Nitrates (échéance 1995 - PGDA) Directive 86/278/CEE Boues d'épuration (rapportage 2013)
Précontentieux	Transposition	Directive 2009/90/CE Analyse de l'état des eaux (non-notification) Directive 2008/105/CE NQE (avis motivé) Directive 91/676/CEE Nitrates (mise en demeure)
	Mise en œuvre	Directive 92/43/CEE Habitats (désignations des zones spéciales de conservation, mise en demeure)
Condamnation	Transposition	Directive 98/83/CE Eaux destinées à la consommation humaine Directive 96/82/CE Seveso Directive 86/278/CEE Boues d'épuration Directive 79/409/CEE Oiseaux / 2009/147/CE Directive 96/61/CE (codifiée dans la directive 2008/1/CE) Prévention et réduction intégrées de la pollution
	Mise en œuvre	Directive 2010/75/UE IED (actualisation des autorisations d'exploitation, directive 2008/1/CE IPPC) Directive 92/43/CEE Habitats (régime déclaratif, études d'incidences) Directive 91/676/CEE Nitrates 1— PGDA I insuffisant 2— PGDA II, contentieux national : annulé par le Conseil d'État Directive 91/271/CEE Eaux urbaines résiduaires 1— traitement zones sensibles, > 10.000 EH (amende, astreinte) 2— traitement des agglomérations de 2.000 à 10.000 EH Directive 76/464/CEE Substances dangereuses pour le milieu aquatique, abrogée au plus tard en 2013 – article 22 DCE (non-adoption de programmes conformes de réduction de la pollution)

⁴⁷ Voir l'annexe 4 *Tableau de synthèse des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de directives européennes découlant de la DCE ou influençant ses objectifs (retards, précontentieux, condamnations)* et l'annexe 5 *Principales directives européennes découlant de la DCE ou influençant ses objectifs - Dispositions, échéances et réalisations*.

Ces annexes sont uniquement disponibles dans la version électronique du présent rapport sur le site internet de la Cour des comptes www.courdescomptes.be.

⁴⁸ Prévention et réduction intégrées de la pollution.

La transposition de la directive 91/271 CEE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (ERU) est emblématique de ces non-conformités et de leur impact sur la transposition et la mise en œuvre de la DCE.

La directive ERU⁴⁹ oblige les États membres à collecter et à traiter les eaux urbaines⁵⁰ avant rejet, pour extraire certains nutriments susceptibles de nuire à la qualité de l'eau.

Diverses obligations incombaient à la Belgique et, par voie de conséquence, à la Région wallonne. Il s'agissait tout d'abord de mettre en œuvre, pour le 31 décembre 1998, la collecte et le traitement des eaux résiduaires des agglomérations⁵¹ de plus de 10.000 équivalents habitants (EH)⁵² situées en zones sensibles⁵³. Enfin, la Région devait respecter, pour le 31 décembre 2005, les mêmes obligations à l'égard des agglomérations de 2.000 à 10.000 EH. À cette dernière date, il était demandé de mettre en place un traitement approprié pour les eaux usées des agglomérations de moins de 2.000 EH disposant d'un système de collecte et des systèmes appropriés assurant un niveau identique de protection de l'environnement là où un système de collecte n'est pas justifié, en raison de difficultés techniques ou de coûts excessifs.

Les obligations relatives à l'épuration devaient donc être respectées avant l'obligation de mise en œuvre des dispositions de la DCE et, notamment, l'adoption des premiers PGDH et programmes de mesure.

Ayant honoré la première obligation (1998) avec un retard significatif, la Belgique a été condamnée une première fois, le 8 juillet 2004, sur la base de l'article 258 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)⁵⁴. En Wallonie, ce n'est en effet qu'à partir du début des années 2000 que la Région a lancé son programme de mise en conformité, à la suite de la création de la société publique de gestion de l'eau (SPGE).

En l'absence de réponse adéquate des autorités belges (dont la Wallonie) à ce premier arrêt, la Commission a adressé à la Belgique deux avertissements, les 30 janvier 2006 et 23 octobre 2007, suivis, le 26 juin 2009, d'un avis motivé. Un an plus tard⁵⁵, la Commission a décidé d'assigner l'État belge devant la Cour de justice sur la base de l'article 260 du TFUE⁵⁶. Après une nouvelle mise en demeure, en juin 2011, le recours annoncé est introduit le 19 octobre 2011. Il conduit la Cour de justice à sanctionner l'État belge, le 17 octobre 2013, d'une

⁴⁹ Directive 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

⁵⁰ Outre la collecte, le traitement et le rejet des eaux résiduaires des agglomérations, la directive vise également le traitement et le rejet des déchets biodégradables de certains secteurs industriels.

⁵¹ C'est à l'échelle de l'agglomération que la conformité, ou non, de la mise en œuvre de la directive est appréciée. Au sens de la directive, une agglomération est une « zone dans laquelle la population et/ou les activités économiques sont suffisamment concentrées pour qu'il soit possible de collecter les eaux urbaines résiduaires pour les acheminer vers une station d'épuration ou un point de rejet final ».

⁵² La notion d'un équivalent habitant (EH) correspond à « la charge organique biodégradable ayant une demande biochimique d'oxygène en cinq jours (DB₅) de 60 grammes d'oxygène par jour » (article 2, 6), de la directive).

⁵³ L'ensemble du territoire belge a été désigné comme zone sensible. La Région wallonne est zone sensible dans son ensemble depuis 2001. En corollaire de cette désignation générale, le traitement tertiaire a dû être prévu et assuré dans toutes les stations d'épuration impliquées dans des agglomérations de plus de 10.000 EH. Hors zones sensibles, les agglomérations de plus de 15.000 EH devaient être en ordre pour le 31 décembre 2000.

⁵⁴ Affaire C-27/03.

⁵⁵ Soit le 24 juin 2010.

⁵⁶ Affaire C-533/11.

amende de 10 millions d'euros, actuellement payée et supportée par l'État fédéral, ainsi que d'une astreinte de 859.404 euros par semestre de retard. Cette astreinte n'a jamais été réclamée par la Commission, car les données attestant le bon fonctionnement des dernières stations litigieuses lui ont été communiquées le 25 octobre 2013. Lors de sa réunion du mois de juin 2014, la Commission a définitivement classé l'action concernant la Belgique.

La situation n'est cependant pas totalement réglée. La Belgique est en effet également mise en cause pour non-conformité au regard de l'obligation de collecter et traiter les eaux résiduaires des agglomérations de 2.000 à 10.000 EH⁵⁷. La Commission a adressé une première demande de renseignements à ce sujet aux autorités belges le 29 mai 2007, demande à laquelle la Belgique a seulement répondu le 15 juillet 2009. Estimant que les obligations des articles 3 et 4 de la directive n'étaient pas respectées, la Commission a adressé à la Belgique une mise en demeure, le 25 novembre 2009, suivie d'un avis motivé, le 28 avril 2011. La Commission a enfin saisi la Cour de justice, le 12 juillet 2013⁵⁸, sur la base de l'article 258 du TFUE⁵⁹. La Cour a prononcé son arrêt le 6 novembre 2014. Cet arrêt confirme que la Belgique, notamment pour 48 agglomérations wallonnes de 2.000 à 10.000 EH, a manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu des dispositions des articles 3 et 4 de la directive. À ce stade de la procédure en manquement, aucune amende n'a été infligée.

Selon la SPGE, il restait pour la Région wallonne, à la date du prononcé de l'arrêt, 33 agglomérations partiellement non conformes, la situation ayant évolué depuis la période de référence sur laquelle a statué la Cour de justice⁶⁰. Vu l'état d'avancement des opérations, la SPGE devait atteindre la conformité au plus tard le 31 décembre 2015⁶¹.

Sur le fond, sans nier le retard pris par la Région⁶² dans la mise en œuvre de la directive, la SPGE⁶³ estime, d'une part, qu'un manque de clarté dans la notion d'agglomération⁶⁴, seulement éclairci par la Commission en 2007, a été à la source de retards et, d'autre part, que

⁵⁷ Ces agglomérations représentent 16,1 % du total des EH de Wallonie (données SPGE).

⁵⁸ Ce recours avait préalablement été annoncé par la Commission par un communiqué de presse du 21 mars 2013.

⁵⁹ Affaire C-395/13.

⁶⁰ La situation sur laquelle la Cour de justice statue est la situation valable à la date d'expiration du délai imparti dans l'avis motivé. Conformément à cette règle, l'état des lieux dans cette affaire avait été arrêté au 28 juin 2011.

⁶¹ Article 17, a) du plan de gestion de la SPGE concernant *les « engagements de la SPGE en ce qui concerne la gestion des eaux urbaines résiduaires »*. Contrat de gestion 2011-2016 conclu le 30 juin 2011 entre la SPGE et le gouvernement wallon.

⁶² Fin 1999, année de constitution de la SPGE, 38 % des eaux usées de la Région wallonne pouvaient être épurées. La moyenne européenne était au même moment de 70 %. De 2000 à 2013, à la suite de programmes d'investissement pour un montant total d'environ 3 milliards d'euros, le taux d'équipement de la Région a dépassé les 90 %.

⁶³ Rapport d'activités 2013.

⁶⁴ La notion d'agglomération (*« Zone dans laquelle la population et/ou les activités économiques sont suffisamment concentrées pour qu'il soit possible de collecter les eaux urbaines résiduaires pour les acheminer vers une station d'épuration ou un point de rejet final »*), définition de la directive, reprise telle quelle dans le code de l'eau), en fonction de laquelle les obligations sont déterminées et la conformité des traitements est évaluée, a fait l'objet d'interprétations divergentes, à l'égard desquelles la Commission a apporté des précisions (la délimitation d'une agglomération doit reposer, selon le guide interprétatif, sur les notions de continuité et discontinuité d'habitat). En corollaire, une agglomération ne correspond pas nécessairement à des limites administratives ou au bassin technique (zone d'influence) d'une station d'épuration : elle peut regrouper plusieurs bassins techniques, de même qu'un bassin technique peut influencer sur plusieurs agglomérations) dans un guide interprétatif adopté en 2007 (*« Concept Paper »* de la Commission daté du 16 janvier 2007, intitulé *« Terms and Definitions of the Urban Waste Water Treatment Directive (91/271/EEC) »*, *« Compiled FINAL version »* approuvée le 20 décembre 2006 par le groupe de travail UWWTDR-REP).

la position défendue par la Commission dans le contentieux relatif aux agglomérations de 2.000 à 10.000 EH était disproportionnée.

La SPGE considère que ces éclaircissements tardifs (la directive a été adoptée en 1991 et la Région condamnée une première fois en 2004) ont remis en cause sa méthode de travail, qui identifiait une agglomération au bassin technique⁶⁵ d'une station d'épuration. Cette redéfinition des agglomérations a été préjudiciable à l'avancement de certains dossiers, car plusieurs stations existantes ont dû faire l'objet de mises à niveau non prévues initialement.

En ce qui concerne le contentieux relatif aux agglomérations de 2.000 à 10.000 EH, la SPGE a jugé « *la position très stricte adoptée par la Commission [...] totalement disproportionnée* ». La SPGE estime, d'une part, que le contentieux réel subsistant mi-2014 se limitait à 1,3 % de non-conformité à l'échelle de la Belgique et, d'autre part, que la dilution territoriale de ces 125.000 EH non traités et non collectés aurait justifié une appréciation modérée de l'impact sur le milieu récepteur et de l'éventuel risque pour la santé humaine.

Nonobstant les conséquences financières des contentieux, la mise en œuvre tardive de cette directive a conduit à des conflits de priorité entre les investissements requis pour satisfaire, d'une part, aux normes européennes en matière de traitement des eaux urbaines résiduaires et, d'autre part, à ceux visant le bon état des masses d'eau imposé par la DCE. Ainsi, les investissements de la SPGE ont été essentiellement orientés vers les investissements nécessaires à la réalisation des objectifs concernant les agglomérations de 2 à 10.000 EH alors qu'ils pouvaient ne pas avoir l'impact le plus important sur l'amélioration du bon état des masses d'eau : en effet, ces investissements peuvent, par exemple, se situer dans une masse d'eau en bon état (au sens de la DCE). Ce conflit de priorité entre les deux directives n'existe qu'en raison du retard dans la mise en œuvre de la directive ERU.

L'exemple de la directive ERU démontre par ailleurs la nécessité de coordonner la mise en œuvre des différentes politiques sectorielles pour qu'elles concourent bien à la mise en œuvre de l'objectif ultime de la DCE.

⁶⁵ Zone d'influence d'une station d'épuration.

Chapitre 3

Élaboration des plans de gestion des districts hydrographiques

3.1 Normes

La DCE étant une directive-cadre, l'obtention des résultats attendus nécessite la réalisation et la coordination d'un nombre important de mesures sectorielles. La sélection des mesures les plus pertinentes pour atteindre l'objectif poursuivi implique de programmer les mesures nécessaires à l'aide d'un plan de gestion détaillant un ensemble de mesures. Ne pas suivre un tel cheminement risque de voir mettre en œuvre des mesures qui n'ont que peu d'impact sur l'atteinte de l'objectif fixé par la DCE.

Le processus d'élaboration des PGDH prévu par la DCE comporte trois étapes principales⁶⁶ : un diagnostic de la situation existante, notamment au moyen d'un état des lieux des masses d'eau, la conception du programme de mesures sur la base d'analyses économiques à réaliser et, enfin, l'adoption des objectifs environnementaux.

De manière générale, les rôles et responsabilités confiés aux différents acteurs doivent être clairement définis afin, notamment, de délimiter leur périmètre d'intervention respectif.

Il appartient tout d'abord au Parlement et au gouvernement de donner les orientations stratégiques quant à la politique de l'eau, notamment en transposant les directives européennes ; de définir des objectifs stratégiques, notamment le nombre de masses d'eau qui doivent répondre aux normes de qualité à une échéance donnée ; de suivre de manière centralisée les résultats atteints, les effets et les coûts de la politique menée.

L'opérationnalisation de la stratégie revient à des gestionnaires agissant à l'échelle d'un bassin hydrographique. Selon le manuel de gestion intégrée des ressources en eau par bassin⁶⁷, un organisme de bassin exerce diverses fonctions, telles que :

- l'élaboration des programmes de mesures en vue de répondre aux objectifs et normes ;
- la conduite et la supervision des recherches stratégiques sur l'eau ;
- la surveillance de la qualité des eaux au moyen des données collectées ;
- la mobilisation des ressources financières à travers, par exemple, le prélèvement de redevances auprès des usagers de l'eau ;

⁶⁶ Pour le détail de ces trois étapes voir le chapitre 4 *Qualité des plans de gestion des districts hydrographiques*.

⁶⁷ Manuel publié en 2009 par le Partenariat mondial de l'eau et le Réseau international des organismes de bassin.

- la mise en place d'une gestion intégrée des ressources en eau en informant et en impliquant les nombreux acteurs de l'eau (secteurs économiques, parties prenantes, etc.), en ce compris l'organisation de la participation et de la sensibilisation du public.

Enfin, la mise en œuvre de la stratégie nécessite de faire appel à des fournisseurs de services chargés, par exemple, de construire et de gérer les installations de traitement de l'eau ainsi que de percevoir une rémunération pour le service rendu.

3.2 Acteurs chargés de la mise en œuvre de la DCE

Afin de suivre la mise en œuvre des mesures arrêtées et d'en évaluer l'impact, il est indispensable de coordonner l'activité de plusieurs acteurs chargés, d'une part, de la définition de la stratégie et, d'autre part, de sa mise en œuvre, tant en termes de coordination que de réalisation des mesures sectorielles nécessaires.

En Région wallonne, le code de l'eau prévoit un dispositif de pilotage et de coordination de la mise en œuvre de la DCE. Par ailleurs, d'autres acteurs ou instances de coordination ont été appelés, sur décision du gouvernement wallon, à jouer un rôle dans le processus d'élaboration des plans de gestion⁶⁸.

3.2.1 Autorité de bassin

La DCE impose aux États membres de désigner une autorité pour chaque bassin hydrographique. Cette autorité de bassin doit contribuer à la gestion intégrée du cycle anthropique de l'eau et coordonner les mesures prises en la matière⁶⁹. Les missions qui lui sont attribuées par la directive-cadre comportent notamment pour chaque bassin hydrographique : leur caractérisation, la mise en place de programmes de surveillance des masses d'eau, l'établissement d'un plan de gestion et d'un programme de mesures.

En Région wallonne, le gouvernement exerce cette mission sur les quatre parties wallonnes des districts hydrographiques internationaux (Meuse, Escaut, Rhin, Seine)⁷⁰.

Les PGDH énoncent qu'en tant qu'autorité de bassin, le gouvernement est représenté par l'administration fonctionnelle compétente, en l'occurrence le département de l'environnement et de l'eau (DEE) de la DGO3 du service public de Wallonie (SPW).

3.2.2 Plateforme pour la gestion intégrée de l'eau⁷¹

Le code wallon de l'eau, adopté en 2004, prévoit que le gouvernement, en tant qu'autorité compétente, « peut mettre en place une plate-forme de coordination pour la mise en œuvre

⁶⁸ L'annexe VII de la DCE prévoit que les PGDH mentionnent la liste des autorités compétentes conformément à l'annexe I de la DCE. La description des autorités compétentes figurant dans les PGDH n'est pas entièrement conforme à la manière dont s'est déroulé le processus d'élaboration des plans de gestion : d'une part, les PGDH font mention de la direction générale de la mobilité et des voies hydrauliques (DGMVH), qui n'a pas joué un rôle de premier plan dans ce processus, et, d'autre part, la mission déléguée confiée à la SPGE en 2007, puis reconduite en 2010, n'y est pas mentionnée.

⁶⁹ Article D.11, § 1^{er}, du code de l'eau.

⁷⁰ Article D.11, § 1^{er}, du code de l'eau.

⁷¹ Entre 2001 et 2007, la coordination de la mise en œuvre de la DCE a d'abord été confiée à la « plateforme permanente pour la gestion intégrée de l'eau ». Selon l'administration, celle-ci a été perçue comme « une structure lourde, difficile à gérer et dont les résultats n'ont pas été à la hauteur des espérances ».

des dispositions du présent livre, il en détermine les modalités de fonctionnement. Celle-ci regroupe les administrations concernées, les représentants du gouvernement, Aquawal, la SPGE et les centres d'excellence scientifique. Elle informe régulièrement la commission consultative de l'eau (CCE) des résultats de ses travaux ou de ses études. »⁷²

Sur la base de cette disposition, le gouvernement wallon a, le 15 février 2007, institué la plateforme de gestion intégrée de l'eau (PGIE)⁷³.

Le code de l'eau précise que la PGIE « est chargée de contribuer à la cohérence des approches menées par les différentes administrations de la Région wallonne concernées par la gestion intégrée et globale de l'eau »⁷⁴. Ses compétences portent sur le code de l'eau dans son ensemble⁷⁵, mais elle veille plus spécifiquement à l'avancement des actions entreprises par la Région wallonne dans le cadre de la politique communautaire définie par la DCE⁷⁶.

3.2.3 Direction générale opérationnelle agriculture, ressources naturelles et environnement du SPW (DGARNE)

La note au gouvernement wallon relative à l'arrêté du gouvernement wallon du 29 novembre 2007⁷⁷ précise que la DGARNE, plus précisément la division de l'eau, direction des eaux de surface (DESU), assure la coordination de la mise en œuvre de la DCE en Wallonie et que, compte tenu du caractère éminemment transversal de la directive, son travail fait appel à l'expertise de l'ensemble des structures régionales et des opérateurs liés au cycle de l'eau⁷⁸.

3.2.4 Task force

L'arrêté du 29 novembre 2007 précité a créé également une *task force* qui doit « impérativement être souple dans sa gestion, légère dans sa composition et revêtir un caractère essentiellement opérationnel ». Cette *task force* se composait initialement des représentants du ministre de l'Environnement, de la DGARNE, de la SPGE et des producteurs-distributeurs.

La note au gouvernement wallon relative à cet arrêté précise que la *task force* est chargée d'achever le projet de plan de gestion. Pour ce faire, elle viendra « en appui à la coordination de la mise en œuvre de la DCE ». Il y est encore mentionné que « sur la base du travail réalisé à ce jour par l'administration (DGARNE – division de l'eau) en termes de compilation et de valorisation des données existantes, [elle] appréciera et arrêtera les choix à opérer pour la

⁷² Article D.11, § 5, du code de l'eau.

⁷³ Arrêté du gouvernement wallon du 15 février 2007 modifiant le livre II du code de l'environnement contenant le code de l'eau et constituant une plateforme pour la gestion intégrée de l'eau.

⁷⁴ Article R.44bis-1 du code de l'eau.

⁷⁵ Article R.44bis du code de l'eau.

⁷⁶ Article R.44bis-3 du code de l'eau.

⁷⁷ Note au gouvernement wallon du 29 novembre 2007 relative à la mission déléguée confiée à la SPGE.

⁷⁸ Les plans de gestion décrivent plus amplement le rôle de certains acteurs. En ce qui concerne la DGARNE, ils précisent, p. 221, qu'« au niveau régional, la direction des eaux de surface du SPW-DGARNE assure la coordination de la mise en œuvre de la directive 2000/60/CE (établissement des plans de gestion et rapportage). À ce titre, elle assure la coordination entre les autres directions du SPW-DGARNE (direction des eaux souterraines, direction des cours d'eau non navigables...) et les différents opérateurs impliqués dans la gestion du cycle de l'eau. » Ces plans précisent encore les missions confiées à la DGARNE : réalisation d'une étude de l'impact des activités humaines et de l'analyse économique des usages de l'eau, identification des dérogations aux objectifs, établissement et mise en œuvre du programme de mesures.

mise en œuvre des thématiques qui, à ce jour, n'ont pas encore été rencontrées (en particulier, l'analyse économique) ».

La *task force* a été reconduite sous la législature 2009-2014 par la décision du gouvernement wallon du 6 mai 2010. Sa composition a été modifiée à cette occasion pour y inclure des représentants du ministre-président et du ministre de l'Agriculture. Cette décision précise que le représentant du ministre de l'Environnement « *en assure la présidence et la coordination générale* ».

3.2.5 Société publique de gestion de l'eau (SPGE)

La SPGE était appelée à jouer un rôle dans l'élaboration des PGDH puisque les mesures relatives à l'assainissement collectif reprises dans les plans de gestion représentent, en termes de coûts d'investissement, environ 70 % du coût total du programme de mesures.

Par ailleurs, l'arrêté précité du 29 novembre 2007 a également confié une mission déléguée à la SPGE en rapport avec la DCE⁷⁹. Cette mission comprenait la réalisation du volet « analyse économique » en lien avec le programme de mesures, la désignation des masses d'eau fortement modifiées et l'analyse économique des usages de l'eau, la mise en œuvre, pour 2010, du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, l'actualisation des données et la collecte des données manquantes relatives aux pressions anthropiques⁸⁰ sur le milieu, à l'état des masses d'eau, à l'efficacité et aux coûts des mesures prévues.

3.2.6 Acteurs chargés de la mise en œuvre des politiques sectorielles

Les PGDH désignent le(s) opérateur(s) chargé(s) de la mise en œuvre des actions retenues au sein de différentes thématiques (assainissement collectif, agriculture, industrie, hydromorphologie, etc.). Compte tenu de la diversité des politiques sectorielles concernées, ils sont nombreux et variés.

Parmi les opérateurs figurent, outre les membres des secteurs (entreprises et agriculteurs), différents départements de la DGRNE (départements de l'agriculture, des permis et autorisations, etc.), la direction générale mobilité et voies hydrauliques, la SPGE, la société wallonne de distribution de l'eau (SWDE), la Spaque, les producteurs d'eau, etc.

⁷⁹ En octobre 2007, le ministre de l'Environnement a manifesté la volonté d'étoffer, au sein de la SPGE, les équipes consacrées à la mise en œuvre de la DCE. Il s'agissait alors de « *créer une structure légère* » et de « *recruter aisément* » sans avoir à subir « *la longue procédure de recrutement par l'administration* ». Cette volonté s'est concrétisée par la décision du gouvernement wallon du 29 novembre 2007 de confier la mission déléguée à la SPGE. Ainsi, la note au gouvernement jointe à cette décision explique que « *la SPGE s'avère être l'organe le plus adéquat pour compléter le travail réalisé par la DGRNE. En effet, particulièrement impliquée dans la gestion de l'eau, cette société publique dispose des outils nécessaires pour s'investir dans la réalisation de tâches liées au plan de gestion.* » La mission confiée à la SPGE est rémunérée à l'aide d'une subvention permettant de recruter douze agents en 2008-2009.

⁸⁰ Qui résultent essentiellement de l'intervention de l'homme.

3.3 Évaluation du partage des rôles et de la coordination entre acteurs

L'analyse de la répartition des compétences entre les acteurs et de leur coordination conduit à deux constats principaux.

1) La répartition des compétences et des responsabilités entre les acteurs n'a pas été définie de manière assez précise. En outre, les différentes décisions du gouvernement wallon intervenues en cours de processus ont engendré une certaine confusion.

Concernant la coordination du processus, la délimitation des compétences entre la PGIE, chargée de la coordination globale des politiques de gestion de l'eau, et la DGARNE, chargée de la coordination de la mise en œuvre de la DCE, n'a pas été réalisée. Cette lacune n'a toutefois pas porté à conséquence puisque la PGIE ne s'est jamais réunie⁸¹.

De plus, le partage des compétences opéré, en 2007, entre la DGARNE et la *task force* n'a pas été défini de manière précise. En effet, un rôle en matière de coordination a été confié à ces deux acteurs, la DGARNE étant chargée de la coordination de la mise en œuvre de la DCE et la *task force* d'appuyer cette coordination. Bien que venant en appui de la DGARNE, la *task force* disposait d'un « pouvoir décisionnel », car elle était habilitée à « arrêter les choix à opérer pour la mise en œuvre des thématiques qui, à ce jour, n'ont pas encore été rencontrées (en particulier, l'analyse économique) »⁸².

En résumé, la coordination de l'élaboration des PGDH 1 a pris la configuration suivante.

Figure 1 – Répartition de la coordination des PGDH

PGIE (février 2007)	Coordination globale de la gestion de l'eau. Cette plateforme ne s'est jamais réunie.
DGARNE (novembre 2007)	Coordination de la mise en œuvre de la DCE
<i>Task force</i> (novembre 2007)	Appui à la coordination Pouvoir décisionnel : la <i>task force</i> arrête les choix. À partir de 2010, présidée par le représentant du ministre de l'Environnement.

Concernant l'élaboration des PGDH en tant que telle, la répartition des compétences et des responsabilités a également souffert d'un manque de précision. De plus, un glissement de plusieurs missions s'est opéré de la DGARNE vers la SPGE. Ce transfert de missions a porté sur la plupart des étapes du processus d'élaboration des plans de gestion, de l'état des lieux à la conception des programmes de mesures. Cette situation a particulièrement posé problème pour l'analyse économique, puisque la SPGE s'est vu confier la réalisation de

⁸¹ Pourtant, l'administration avait, le 28 janvier 2008, adressé un courrier au ministre de l'Environnement, afin de procéder à son installation. La note au gouvernement wallon du 29 novembre 2007 prévoyait qu'au moins deux fois l'an, la *task force* rendrait compte de ses travaux à la PGIE. Cette plateforme n'ayant pas été mise en place, ce rapportage n'a pu avoir lieu.

⁸² Note au gouvernement wallon du 29 novembre 2007 relative à la mission déléguée confiée à la SPGE.

l'analyse des coûts disproportionnés, analyse qui avait déjà été effectuée une première fois par l'administration.

Alors qu'un organigramme fonctionnel adopté en 2008 par la *task force* spécifiait que le pôle SPGE, en lien avec son rôle d'opérateur chargé de mettre en œuvre une politique sectorielle importante, devait contribuer à alimenter en données utiles des agents du pôle DGARNE et à réaliser l'analyse de récupération des coûts, la SPGE a joué, au fil du temps et sous l'impulsion du gouvernement wallon ou du cabinet du ministre de l'Environnement, un rôle croissant⁸³ dans l'élaboration des plans de gestion, au détriment de missions initialement confiées à l'administration. Cette situation a été source de tensions entre le DEE et la SPGE, particulièrement dans un contexte de définition imprécise du rôle des acteurs et de redéploiement de leurs missions⁸⁴.

La valeur ajoutée de ces évolutions n'apparaît pas clairement. Ainsi, l'actualisation de l'analyse des pressions confiée à Protectis, filiale de la SPGE, n'a pas été intégrée dans les PGDH⁸⁵. De plus, les résultats de la seconde analyse des coûts disproportionnés, confiée à la SPGE et réalisée par le *Vlaams instituut voor technologisch onderzoek* (Vito), n'ont pas alimenté le processus décisionnel visant à justifier les demandes de dérogation d'ordre économique, ce qui constituait pourtant la finalité principale d'une telle analyse⁸⁶. Par contre, le retard d'adoption des PGDH s'est considérablement accru en raison du réexamen du programme de mesures mené, en début de législature, à l'initiative du cabinet du ministre de l'Environnement, et de la révision, à la demande de la *task force*, de l'analyse économique des coûts disproportionnés. En effet, alors que l'administration avait déposé ses propres projets de plan de gestion en septembre 2010, en vue d'une adoption des plans définitifs pour mai 2011, la décision prise par la *task force*, en août 2009, de mettre sur pied de nouveaux groupes de travail afin de réexaminer le programme de mesures, ainsi que la décision du cabinet du ministre de l'Environnement de réaliser une nouvelle analyse des coûts disproportionnés ont participé à l'accroissement du retard. Estimé initialement à un an et demi, le retard effectif a été d'environ trois ans et demi par rapport aux échéances fixées par la directive-cadre.

Par ailleurs, le gouvernement wallon, chargé de la définition de la stratégie, exerce également la mission d'autorité de bassin et se voit donc également chargé de l'opérationnaliser. Ce cumul ne prêtait toutefois pas à conséquence dès lors que la production des plans de

83 Dans son évaluation du contrat de gestion menée en 2010 au sein de la SPGE, un consultant relevait que « l'évaluation a montré que l'extension progressive des missions de la SPGE a rendu plus sensible sa relation avec la DGARNE ».

84 Alors que le contrat de gestion 2006-2010 de la SPGE arrivait à son terme, un consultant a, de juin à septembre 2010, réalisé une évaluation portant notamment sur les perspectives de développement de la SPGE et ce, dans le cadre de l'adoption de son nouveau contrat de gestion. En effet, l'achèvement du programme de construction des ouvrages de collecte et d'assainissement collectif, ainsi que la mise en place des dispositifs de protection des captages prévus par le législateur ont soulevé la question de l'évolution des métiers de la SPGE et de ses opportunités de diversification. L'article 5 du nouveau contrat de gestion énonce d'ailleurs que « le poids relatif des métiers et des missions de la SPGE va évoluer au cours de la période du contrat de gestion ».

Les recommandations du consultant soulignaient que, dans ce cadre, « le futur contrat de gestion devrait idéalement baliser les rôles et responsabilités de la SPGE et des autres acteurs du secteur, notamment en circonscrivant le rôle des parties au contrat : SPGE/Cabinet/DGARNE ».

85 Voir le point 4.2 *Analyse de la situation existante : état des lieux des masses d'eau et analyse des pressions*.

86 Voir le point 4.3 *Conception du programme de mesures*.

gestion et le rapportage⁸⁷ avaient été délégués à la DGARNE et à la DGMVH. Toutefois, le choix posé, en 2010, par le gouvernement wallon de confier la présidence de la *task force* au représentant du ministre de l'Environnement a, en plus de renforcer les tensions entre le cabinet et l'administration, également démontré la volonté des autorités gouvernementales de s'investir plus avant dans les tâches opérationnelles, en dépit de la délégation précitée. Des divergences de vues sont ainsi apparues entre les représentants du ministre et la DGARNE sur divers sujets techniques tels que le niveau de granularité des analyses économiques (district ou masse d'eau) ou encore sur les dérogations d'ordre naturel. Cet engagement des autorités gouvernementales sur les aspects opérationnels et techniques s'est finalement fait au détriment de la transmission, en temps utile, de lignes directrices claires à l'administration.

Au final, trois acteurs (le gouvernement wallon, via la *task force*, la SPGE et la DGARNE) se sont retrouvés en position d'opérationnaliser la stratégie en principe définie par le Parlement et le gouvernement. Le principe de la répartition des rôles entre des acteurs différents chargés de la définition de la stratégie (le Parlement et le gouvernement), de sa traduction dans des plans de gestion (l'organisme de bassin) et, enfin, de la fourniture concrète de services n'a pas été respecté. En outre, cette absence de répartition des rôles n'a pas manqué d'entraîner certaines difficultés opérationnelles dans la mise en œuvre de la stratégie.

2) La Cour des comptes constate qu'une partie importante de l'expertise acquise lors du processus d'élaboration des PGDH₁ n'a pas été pérennisée alors que certaines tâches liées aux obligations européennes sont structurelles.

En effet, bien que la SPGE ait pu procéder au recrutement de douze agents en 2008-2009, dans le contexte de concurrence avec la DGARNE souligné ci-dessus⁸⁸, la quasi-totalité de l'effectif de douze agents recrutés pour compléter le travail réalisé par la DGARNE relatif à la DCE a quitté la SPGE, ou, plus précisément, sa filiale Protectis.

Cette pérennisation des compétences constituait pourtant, dès 2007, une préoccupation du gouvernement wallon. La note relative à la décision du 29 novembre 2007 précisait ainsi que, pour l'avenir, « *une réflexion sur les services et les effectifs dédiés à la directive 2000/60/CE doit être envisagée dans le cadre de la modernisation de l'administration et plus particulièrement du cadastre des forces de travail afin d'apporter une réponse structurelle*

⁸⁷ Les PGDH indiquent en effet que le gouvernement wallon est représenté par les administrations fonctionnellement compétentes, la DGARNE et la DGMVH, auxquelles il délègue les missions relatives à la mise en œuvre de la directive-cadre et, plus spécifiquement, à la production des plans de gestion et au rapportage.

⁸⁸ En avril 2010, la DGARNE a sollicité, auprès des ministres de l'Environnement et de la Fonction publique, l'engagement de douze experts contractuels, dont ceux qui avaient été engagés en 2008 par la SPGE et qui y étaient encore employés. À l'appui de sa demande, l'administration relevait que « *l'ensemble des missions à finaliser, telles qu'énoncées plus haut étant en réalité des missions de service public relevant des compétences de la DGARNE (DGO3), il convient de mettre fin à cette mission déléguée et de poursuivre les missions au sein de la direction générale de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (DGARNE)* ». Une suite favorable n'a pas été réservée à cette demande. Par contre, le gouvernement wallon a reconduit, le 6 mai 2010, la mission déléguée de la SPGE jusqu'à la fin de l'année 2012. Il a également chargé le ministre de l'Environnement d'objectiver, pour le 31 décembre 2010, les moyens humains nécessaires à l'administration en vue de la renforcer afin d'exécuter les obligations issues de la directive-cadre sur l'eau. Il n'y a toutefois pas eu d'engagement de personnel supplémentaire à cet effet au sein de la DGARNE.

aux obligations internationales de la Wallonie, faute de voir le travail accompli, réalisé en pure perte par extinction de l'expertise acquise ».

En conclusion, le processus d'élaboration des PGDH₁ s'est révélé inefficace. En effet, des doublons dans des travaux dont la valeur ajoutée s'est, par ailleurs, révélée insuffisante, expliquent, pour partie, les retards importants par rapport au planning imposé par la DCE. De plus, l'enchevêtrement des compétences et responsabilités des acteurs, notamment provoqué par les décisions de faire réviser ou actualiser certains travaux par d'autres acteurs, a également dégradé leurs relations, de telle sorte qu'ils ont eu tendance à davantage poursuivre leur propre logique plutôt que de tendre vers une collaboration accrue, indispensable à une gestion intégrée des ressources en eau.

Chapitre 4

Qualité des plans de gestion des districts hydrographiques

4.1 Normes

L'annexe VII de la DCE établit la liste des éléments devant figurer dans les plans de gestion des districts hydrographiques. Le processus d'élaboration de ces plans, tel que prévu par la DCE, comporte trois grands types d'activités.

La première activité porte sur l'analyse de la situation existante de chaque district hydrographique, au moyen d'un état des lieux des masses d'eau basé sur les données issues du programme de surveillance, d'une analyse des caractéristiques du bassin ainsi que d'un examen des pressions exercées par les différentes forces motrices (industries, agriculture, etc.). Cette étape doit permettre d'identifier les causes d'une altération des masses d'eau et de mesurer l'écart séparant leur état initial du résultat à atteindre, à savoir le bon état ou le bon potentiel des masses d'eau à l'échéance 2015.

Cette activité donne alors lieu à une analyse de risques visant à identifier les masses d'eau pour lesquelles les mesures existantes ou déjà planifiées (mesures dites « de base ») risquent de ne pas être suffisantes pour atteindre l'objectif, de telle sorte que des mesures complémentaires⁸⁹ devront être adoptées. L'état des lieux doit nécessairement précéder les autres activités du processus. Il est essentiel, lors de cette étape, d'identifier correctement les pressions à l'origine des altérations constatées par le réseau de mesures, afin que les mesures correctrices les plus adéquates puissent être adoptées.

La directive-cadre prescrit également de constituer un registre des zones protégées, c'est-à-dire des masses d'eau ou des aires géographiques bénéficiant d'une protection spéciale en vertu d'une législation européenne spécifique. Il s'agit, par exemple, des zones de baignade, des zones sensibles du point de vue des nitrates, ou encore des zones Natura 2000.

La deuxième activité vise à concevoir le programme de mesures qui, compte tenu de la situation de départ, permet de réduire les pressions et d'atteindre le bon état. Il importe dès lors que ce programme de mesures ne soit pas limité, *ex ante*, par des considérations de nature économique ou politique.

⁸⁹ Mesures conçues et mises en œuvre en sus des mesures de base afin de réaliser les objectifs. Article 11, § 4, de la DCE.

La DCE préconise de mener deux⁹⁰ types d'analyses économiques⁹¹ pour concevoir les programmes de mesures :

- une analyse coûts-efficacité permettant, in fine, de sélectionner la combinaison de mesures la plus efficace au moindre coût ;
- une analyse des coûts disproportionnés permettant, entre autres, d'identifier les secteurs économiques n'ayant pas la capacité financière suffisante pour supporter le coût des mesures. La DCE autorise un report de l'échéance de l'objectif de bon état à 2021 ou 2027 pour autant que « *l'achèvement des améliorations nécessaires dans les délais indiqués [soit] exagérément coûteux* »⁹². Le caractère disproportionné des coûts s'apprécie également à l'aune des bénéfices escomptés, et donc d'une analyse coûts-bénéfices.

La troisième activité vise à adopter les objectifs environnementaux. L'objectif de bon état des masses d'eau à l'échéance de 2015 constitue un objectif par défaut de la DCE. Des dérogations à cet objectif, sous la forme d'un report d'échéance à 2021 ou 2027, sont dès lors admises et ce, pour raisons naturelles, techniques ou économiques (coûts disproportionnés), à condition qu'elles soient dûment justifiées. Ces justifications ainsi qu'un résumé des mesures jugées nécessaires pour amener progressivement les masses d'eau au bon état dans le délai reporté et le calendrier prévu pour leur mise en œuvre doivent être indiqués dans le PGDH⁹³.

Outre les exigences de la directive, les objectifs environnementaux devraient également respecter les normes générales de bonne gestion en matière de planification stratégique, telles que les critères SMART⁹⁴.

Enfin, les PGDH constituent des instruments de pilotage essentiels en vue de coordonner les politiques ayant un impact sur la qualité de l'eau. La Commission européenne considère ainsi que les plans de gestion doivent recenser l'ensemble des objectifs poursuivis et des mesures adoptées dans le cadre de politiques sectorielles ayant, de par leur effet conjugué, un impact sur la qualité de l'eau⁹⁵.

⁹⁰ Outre la réalisation de l'analyse de récupération des coûts.

⁹¹ Voir l'annexe 9 *Exigences de la DCE quant aux analyses économiques*. Cette annexe est uniquement disponible dans la version électronique du présent rapport sur le site internet de la Cour des comptes www.courdescomptes.be.

⁹² Article 4, a), ii.

⁹³ Article 4 § 4, d) de la DCE.

⁹⁴ Ainsi, selon le ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs de la Région du Québec, « *les objectifs (...) représentent des fins quantifiables et réalisables dans un délai donné. Ils doivent être précis, mesurables, acceptables, réalistes et temporels. Les objectifs doivent être liés aux orientations qui, elles-mêmes, découlent des enjeux. Un objectif doit exprimer quantitativement (autant que possible) le résultat que les actions devraient produire à un endroit donné, dans un délai donné, afin que les conditions désirées se réalisent. Ces conditions pourraient être, par exemple, le respect d'un critère de qualité de l'eau. À défaut de déterminer des objectifs quantifiés et des indicateurs pertinents, la probabilité que le suivi et l'évaluation soient fructueux est très faible.* » *Guide pour l'élaboration d'un plan directeur de l'eau*, p. 4-10.

⁹⁵ COM(2012) 670 Final. Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE), plans de gestion des bassins hydrographiques, p. 233.

4.2 Analyse de la situation existante : état des lieux des masses d'eau⁹⁶ et analyse des pressions

4.2.1 État des lieux

L'état d'une masse d'eau de surface est déterminé à la fois par son état écologique et son état chimique.

Sur la base des données issues des réseaux de mesures, les masses d'eau de surface sont classées en trois catégories d'état global (très bon, bon ou pas bon), lequel est déterminé par la plus mauvaise valeur de l'état écologique et de l'état chimique de la masse d'eau.

Quant aux masses d'eau souterraine, l'état global, classé en deux catégories (bon ou pas bon), est déterminé par la plus mauvaise valeur de l'état quantitatif et de l'état chimique.

Il ressort de cet état des lieux⁹⁷ que, sur les 354 masses d'eau des quatre districts hydrographiques wallons, 1,7 % des masses d'eau de surface étaient en très bon état, 30,5 % étaient en bon état/bon potentiel et 58,5 % des masses d'eau de surface étaient en mauvais état. Enfin, 9,3 % des masses d'eau n'ont pu être catégorisées, faute de données suffisantes.

Quant aux masses d'eau souterraine⁹⁸, leur qualité est globalement meilleure que celle des masses d'eau de surface. En effet, sur les 33 masses d'eau souterraine, 60,6 % sont en bon état et 39,4 % sont en mauvais état⁹⁹. Les chiffres présentés dans les seconds PGDH sont identiques à ceux relevés lors du premier état des lieux.

La Cour des comptes constate que cet état des lieux souffre de deux faiblesses importantes.

- Premièrement, il se base sur des données anciennes par rapport à la date d'adoption des PGDH. En effet, l'état des lieux des masses d'eau de surface et souterraine remonte à 2008 alors que les plans de gestion ont été adoptés par le gouvernement wallon le 27 juin 2013¹⁰⁰. Une actualisation des données était pourtant possible, puisque, même si la fréquence des contrôles de surveillance varie selon les sites¹⁰¹, toutes les données recueillies en 2008 ont dû être mises à jour, au plus tard en 2011¹⁰².

Lors du débat contradictoire, l'administration a fait valoir que seul l'état des lieux de 2008 permettait à la Commission de pouvoir comparer l'évolution de la qualité des masses d'eau sur base des trois cycles de PGDH (2009-2015, 2016-2021, 2021-2027), car son objectif était de disposer d'une évolution globale de l'état des masses d'eau à l'échelle européenne sur des périodes identiques à travers les États membres.

⁹⁶ Voir l'annexe 10 *État des lieux – Informations techniques*. Cette annexe est uniquement disponible dans la version électronique du présent rapport sur le site internet de la Cour des comptes www.courdescomptes.be.

⁹⁷ Voir l'annexe 11 *Détail par district de l'état des masses d'eau*. Cette annexe est uniquement disponible dans la version électronique du présent rapport sur le site internet de la Cour des comptes www.courdescomptes.be.

⁹⁸ Voir l'annexe 11 *Détail par district de l'état des masses d'eau*.

⁹⁹ Pour rappel, la classification des masses d'eau souterraines ne comprend que deux catégories.

¹⁰⁰ Avis de la commission consultative de l'eau du 14 janvier 2013, p. 3 : « Par ailleurs, la Commission remarque que certains chiffres se réfèrent à une période déjà ancienne et mériteraient d'être mis à jour. Ceci se vérifie en particulier dans le chapitre 2. En outre, l'année de référence varie selon les chapitres. »

¹⁰¹ Les contrôles s'effectuent à des intervalles allant d'un à six ans.

¹⁰² Ainsi, l'état de l'environnement wallon de 2012 s'était basé sur un état des masses d'eau de surface datant de 2010.

La Cour souligne que cette demande de la Commission n'est pas inconciliable avec la prise en compte des données les plus contemporaines possibles pour définir les mesures. En effet, une plus grande contemporanéité des données aurait permis un meilleur calibrage des mesures grâce à une connaissance plus précise de l'état des masses d'eau et donc de mieux garantir l'efficacité et l'efficacéité du programme de mesures.

- Deuxièmement, pour ce qui concerne les eaux de surface¹⁰³, un nombre significatif de données relatives à l'état chimique et/ou à l'état écologique manquent dans les PGDH.

Tableau 4 – Données manquantes relatives à l'état des masses d'eau de surface pour l'ensemble des districts¹⁰⁴

	Masses d'eau concernées	
	Nombre	Pourcentage
État écologique	19	5 %
Biologie	9	3 %
Physico-chimie	42	12 %
Hydromorphologie	354	100 %
État chimique	81	23 %
État global	33	9 %

L'état global n'est donc pas déterminé pour 9 % des masses d'eau de surface (33 masses d'eau)¹⁰⁵. Celui-ci fait défaut lorsque l'état écologique et l'état chimique sont inconnus, en raison de données manquantes ou insatisfaisantes. Les plans de gestion indiquent par ailleurs que « *le bon état d'une eau de surface est atteint lorsque son état écologique et son état chimique sont bons* » (article 2, § 18, de la DCE)¹⁰⁶. Or, sur les quatre districts hydrographiques, 29 masses d'eau sont considérées en bon état alors que l'état chimique fait défaut. L'état global est dans ce cas déterminé sur la base de l'avis d'un expert.

L'état écologique des masses d'eau de surface n'est pas toujours connu, de même qu'une ou plusieurs de ses composantes (biologie, physico-chimie, hydromorphologie). Ainsi, les informations relatives à l'état hydromorphologique des masses d'eau de surface manquent systématiquement. Or, les éléments de qualité hydromorphologique interviennent indirectement dans la définition du bon état écologique et directement dans celle du très bon état écologique¹⁰⁷. L'état écologique a toutefois été déterminé alors qu'une, voire deux, de ses composantes étaient inconnues.

¹⁰³ L'état des lieux des masses d'eau souterraines est, quant à lui, exhaustif.

¹⁰⁴ Voir l'annexe 12 *Détail par district des données manquantes de l'état des lieux*. Cette annexe est uniquement disponible dans la version électronique du présent rapport sur le site internet de la Cour des comptes www.courdescomptes.be.

¹⁰⁵ Ce taux est passé à 4 % pour l'état biologique et 8,2 % pour l'état chimique dans le cadre de l'état des lieux préalable au second PGDH (29 masses d'eau).

¹⁰⁶ PGDH Meuse, p. 186.

¹⁰⁷ Les plans de gestion précisent que les premières données furent fournies seulement fin 2009 et que la constitution du réseau des sites de référence était en cours lors de l'élaboration des plans de gestion. Il est également fait mention d'une première approche essentiellement cartographique pour l'analyse des pressions hydromorphologiques.

Enfin, les données relatives à l'hydromorphologie font également défaut dans l'état des lieux réalisé en 2013 en vue de l'élaboration des deuxièmes plans de gestion portant sur la période 2016-2021. L'administration précise que la méthode suivie pour évaluer cette composante de l'état écologique fait actuellement l'objet d'un affinage.

L'état chimique des masses d'eau de surface n'était pas connu pour près d'un quart d'entre elles (23 %) ¹⁰⁸. Au surplus, lorsque l'état chimique a été qualifié de bon, il a été systématiquement déterminé sur la base de l'avis d'un expert et non sur des données issues du réseau de surveillance. Dans sa réponse, l'administration justifie ce recours aux dires d'experts lors de la rédaction des premiers PGDH par l'absence d'une caractérisation de l'ensemble des masses d'eau. Par ailleurs, l'administration a précisé que le réseau de surveillance permet actuellement de déterminer l'état chimique de toutes les masses d'eau.

L'état des lieux des PGDH₂ se base, quant à lui, sur des données de 2013. La Cour des comptes constate qu'il ne renseigne plus l'état global des masses d'eau de surface. Selon la DCE, l'état d'une masse d'eau de surface est défini comme la plus mauvaise valeur de son état écologique et de son état chimique. Ainsi, le bon état d'une eau de surface est « *l'état atteint par une masse d'eau de surface lorsque son état écologique et son état chimique sont au moins "bons" »*. Toutefois, l'état des lieux des projets de PGDH₂ renseigne séparément l'état écologique et l'état chimique des masses d'eau de surface, et non plus leur état global. Lors de la phase contradictoire, l'administration a relevé que la DCE n'imposait pas de présenter un état global comme elle l'a fait dans les PGDH₁. Elle en veut pour preuve le fait que le rapportage Wise (rapportage électronique des plans de gestion à la Commission européenne) est demandé séparément pour l'état chimique et l'état écologique. La Cour souligne que cette présentation séparée des états, alors que l'objectif porte sur leur conjonction, pose un problème de transparence à l'égard des lecteurs des PGDH, qui se voient contraints d'effectuer eux-mêmes l'appariement des différentes composantes de l'état d'une masse d'eau afin de savoir si elle répond à l'objectif fixé par la DCE, à savoir le « bon état ». À titre d'exemple, l'amélioration de l'état écologique d'une masse d'eau de surface en mauvais état peut ne pas se répercuter sur son état global si son état chimique, également mauvais, ne s'est pas amélioré. De plus, cette présentation, rompant avec l'approche pourtant adoptée précédemment, complique, voire empêche, le suivi des évolutions (amélioration ou détérioration) depuis l'état des lieux précédent, ainsi que celui de la réalisation des objectifs des PGDH₁ exprimés en état global.

4.2.2 Analyse des pressions

Conformément aux prescrits de l'annexe VII de la directive-cadre, les plans de gestion comportent un chapitre consacré à l'étude d'incidence des pressions exercées sur la qualité des eaux, en raison des activités humaines qualifiées de forces motrices (d'origine industrielle, agricole, ou collective¹⁰⁹), qu'il s'agisse de pressions ponctuelles (par exemple, le rejet d'un

¹⁰⁸ La Commission européenne relève que, d'une manière générale, la surveillance de la qualité des eaux est souvent insuffisante au sein des États membres. COM(2012) 670 final.

¹⁰⁹ La force motrice dite collective réunit les ménages et les services liés à la population au sens large (approvisionnement en eau, assainissement, transports, urbanisation, espaces verts, etc.).

égout dans un cours d'eau) ou diffuses sur l'ensemble d'un territoire donné (par exemple, la présence de nitrates d'origine agricole dans les nappes d'eau souterraines)¹¹⁰.

La Cour relève que les données utilisées pour caractériser les pressions sont également anciennes¹¹¹ et ¹¹². En effet, en novembre 2007, le gouvernement wallon a confié à la SPGE la mission d'actualiser l'analyse des pressions anthropiques réalisée en 2005¹¹³ par l'administration. Sur cette base, les masses d'eau avaient été classées en trois catégories : « à risques », « non à risques » et « doute » lorsque les données ne permettaient pas de statuer définitivement sur leur état. Selon l'administration, Protectis, filiale de la SPGE, a pris du retard dans la réalisation de cette tâche, de sorte que l'analyse effectuée n'a pu être intégrée dans le processus d'élaboration des plans de gestion. L'administration relève que, pour éviter tout retard supplémentaire, elle a rédigé le volet des plans de gestion portant sur l'analyse des pressions.

La Cour des comptes constate que l'analyse des pressions figurant dans les premiers plans de gestion constitue avant tout une collation de nombreuses données à caractère technico-scientifique présentées de manière essentiellement descriptive. Les masses d'eau risquant de ne pas atteindre les objectifs environnementaux en 2015 ainsi que les pressions et les secteurs responsables ne sont pas clairement identifiés. L'analyse ne permettant pas d'identifier aisément les principales causes d'altération de la qualité des masses d'eau, il n'est pas possible d'établir une relation entre les pressions constatées et l'état des masses d'eau. Cette faiblesse empêche de garantir que les mesures sélectionnées sont les plus appropriées pour réduire de manière efficace et efficiente les pressions sur les masses d'eau, et donc pour atteindre les objectifs de « bon état ».

Pour ce qui concerne les PGDH₂, l'analyse des pressions comprend désormais une analyse des *gaps*, c'est-à-dire des écarts entre la qualité de l'eau mesurée pour un paramètre donné et les normes fixées pour ce paramètre pour atteindre le bon état. Les *gaps* ont ensuite été répartis entre les différentes forces motrices à l'aide de l'outil de modélisation Pegase.

En conclusion, au vu des faiblesses de l'état des lieux de l'analyse des pressions réalisées dans le cadre des PGDH₁ soulignées ci-dessus, la Cour des comptes constate que la description de la situation y figurant n'offre pas les garanties d'une connaissance suffisamment fiable de l'état réel des masses d'eau lors de l'adoption des premiers PGDH.

Lors de la phase contradictoire, l'administration a précisé que l'analyse des pressions a tout de même permis de fixer des objectifs environnementaux. La Cour des comptes tient à rappeler que la Commission européenne, dans son rapport relatif à la mise en œuvre, par la Belgique, des plans de gestion des bassins hydrographiques, a demandé de « *veiller à ce que*

¹¹⁰ Les informations renseignées sont, par exemple, le nombre de stations d'épuration ; pour les industries (taxées), le pourcentage de charge polluante traité en station d'épuration ; pour l'agriculture, le taux de liaison au sol par sous-bassin hydrographique (c'est-à-dire le rapport entre l'azote à épandre et l'azote qui peut être valorisé par les cultures) ; etc.

¹¹¹ Le CWEDD estimait que dans ces conditions, « l'évaluation des pressions ne peut dès lors pas garantir systématiquement la validité des conclusions et des objectifs de gestion ».

¹¹² Dans le cadre des projets de PGDH₂, publiés en juin 2015, les données datent, pour la plupart, de 2011.

¹¹³ Mission intitulée « Actualisation des données et collecte des données manquantes relatives aux pressions anthropiques sur le milieu, à l'état des masses d'eau, à l'efficacité et aux coûts des mesures prévues ».

les PGDH déterminent clairement, pour chaque pression et chaque masse d'eau, les écarts qui séparent cette dernière d'un bon état, et à ce que les programmes de mesures soient conçus et mis en oeuvre de manière à rétrécir cet écart étant donné qu'aucune des trois régions n'a réalisé d'évaluation/analyse de la mesure dans laquelle les pressions (et leurs sources respectives) doivent être réduites pour atteindre les objectifs de la DCE »¹¹⁴. Toujours en ce qui concerne l'analyse des pressions, la Commission a recommandé d'« établir une répartition quantitative des sources et un lien entre les pressions/incidences et leurs sources. La Belgique devrait s'en servir comme base pour définir ses PdM. » Quant à l'état des lieux, elle recommande d'« améliorer les méthodes d'évaluation de l'état des masses d'eau afin de réduire le degré d'incertitude dans la classification des états et donc favoriser l'analyse des écarts requise pour définir les mesures ».

La Cour relève que les PGDH2 identifient désormais plus clairement la responsabilité des principaux secteurs quant à l'état des masses d'eau :

- 137 masses d'eau de surface ne sont pas en bon état/potentiel ou très bon état en 2013, à cause, au moins en partie, du manque d'assainissement collectif des eaux usées domestiques ;
- 75 masses d'eau de surface ne sont pas en bon état/potentiel ou très bon état en 2013, en raison, en partie ou totalement, des rejets d'eaux usées industrielles. Une masse d'eau souterraine est également jugée en mauvais état du fait de certaines activités industrielles passées ou présentes ;
- 102 masses d'eau de surface et 11 masses d'eau souterraine ne sont pas en bon état ou potentiel en 2013, du fait (en partie au moins) des pressions exercées sur les ressources en eau par certaines activités agricoles. L'agriculture constitue la principale pression diffuse s'exerçant sur les eaux souterraines de la partie wallonne des districts.

4.3 Conception du programme de mesures

Comme déjà indiqué, la DCE préconise de mener deux types d'analyses économiques pour concevoir les programmes de mesures : une analyse coûts-efficacité et une analyse des coûts disproportionnés.

4.3.1 Analyse coûts-efficacité

L'efficacité a été mesurée en partie par modélisation pour certains paramètres (qualité physico-chimique)¹¹⁵, et globalement par dires d'experts¹¹⁶. Une note d'efficacité a été attribuée à l'ensemble des mesures potentielles. Le chiffrage des mesures les plus efficaces a alors été effectué. Ainsi, la priorité des mesures a été appréciée sur la base de la faisabilité et de l'impact sur la qualité globale de l'eau¹¹⁷.

¹¹⁴ Rapport de la Commission européenne relatif à la mise en œuvre, par la Belgique, des plans de gestion des bassins hydrographiques prévus par la directive-cadre sur l'eau, 9 mars 2015, p.93.

¹¹⁵ Pegase (planification et gestion de l'assainissement de l'eau) est un outil de simulation pour l'évaluation de la qualité des cours d'eau et l'aide à leur gestion. Il permet de calculer de façon déterministe la qualité des eaux des rivières en fonction des apports et rejets polluants, pour différentes situations hydrologiques, ainsi que de calculer de façon prévisionnelle les améliorations de la qualité de l'eau qui résultent d'actions d'épuration ou de réduction des rejets.

¹¹⁶ Voir la note du 18 novembre 2009 adressée par l'administration au chef de cabinet du ministre de l'Environnement.

¹¹⁷ Réunion n° 45 de la *task force* du 9 juin 2010.

Néanmoins, l'analyse coûts-efficacité ne comprend pas de véritable simulation des impacts sur le statut des masses d'eau des différentes combinaisons de mesures permettant d'obtenir le meilleur ratio coûts-efficacité¹¹⁸.

De plus, le contenu de certaines mesures a évolué par rapport aux propositions de base de l'administration. Certaines mesures de nature coercitive ont ainsi été atténuées et se sont muées en mesures de sensibilisation. Cette situation fut particulièrement sensible pour les mesures agricoles¹¹⁹. Toutefois, ces mesures modifiées n'ont pas fait l'objet d'une nouvelle évaluation quant à leur efficacité au regard de l'objectif de bon état des masses d'eau.

Dans son évaluation de la mise en œuvre des premiers PGDH, la Commission européenne recommande « *que des analyses [coûts-efficacité] soient réalisées en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne et que ces dernières communiquent les informations y relatives dans leurs prochains PGDH (seule la Flandre a réalisé cet exercice)* ».

4.3.2 Analyse des coûts disproportionnés

L'analyse des coûts disproportionnés a été confiée à la SPGE, qui, ne disposant pas des ressources nécessaires en interne, l'a confiée à un prestataire externe, le Vito.

La méthode suivie a consisté à comparer les coûts de trois scénarios de programme de mesures en vue d'écarter ceux qui comporteraient des coûts excessifs¹²⁰. Le coût¹²¹ des trois scénarios est renseigné dans le tableau ci-après¹²².

Tableau 5 – Coût annuel des trois scénarios de programme de mesures¹²³

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Coût annuel	104,3 millions euros	+ 54,3 millions euros	+ 37 millions euros

Source : Vito (2011)

L'analyse des coûts disproportionnés a été menée par le Vito au niveau des districts. Les dérogations d'ordre économique doivent toutefois être sollicitées et justifiées à l'échelle

¹¹⁸ Cette absence d'analyse d'impact sera d'ailleurs soulignée dans l'analyse des coûts disproportionnés réalisée par le Vito.

¹¹⁹ À titre d'exemple, la mesure dite « obligation d'équipement » a été modifiée en mesure visant la promotion de matériel visant à réduire les pesticides.

¹²⁰ L'administration ne sera pas directement impliquée dans la construction de ces scénarios.

¹²¹ Il s'agit du coût annuel d'investissement et opérationnel.

¹²² Le coût total du scénario 2 résulte, pour 66 %, du coût du scénario 1, qui ne comportait que des mesures de base. Le coût supplémentaire de 54,3 millions du scénario 2 ne comprend pas uniquement des mesures complémentaires adoptées en vue de faire passer les masses d'eau à risques vers le bon état, mais également des mesures imposées en vertu de la législation wallonne qui auraient dû, en principe, être intégrées au scénario de base.

¹²³ Voir la figure 4 – Répartition, entre secteurs, des coûts de programmes de mesures de premiers plans de gestion.

de la masse d'eau, l'échelle à laquelle les objectifs ont été fixés¹²⁴. Or, l'impact de la mise en œuvre des différents scénarios et, en particulier, du scénario retenu, sur l'état des masses d'eau n'a pas été mesuré¹²⁵. La DGARNE a attiré l'attention du ministre sur ce point et « *sur le risque bien réel de contentieux avec la Commission européenne si elle a la même compréhension que [l'] administration des documents ou parties de ceux-ci qui seront intégrés dans les plans de gestion* »¹²⁶. Le rapport de la Commission européenne sur la mise en œuvre des PGDH par la Belgique recommande, quant à lui, de justifier les dérogations adéquatement à l'échelle de la masse d'eau.

Le Vito a conclu de ces analyses économiques qu'il n'y avait pas d'indications claires selon lesquelles les coûts des trois scénarios proposés étaient disproportionnés pour les secteurs¹²⁷.

La Cour des comptes constate que le choix du gouvernement s'est toutefois porté sur le scénario 2, moins ambitieux que le scénario 3 alors que ce dernier ne comportait pas non plus de coûts disproportionnés. La décision du gouvernement du 8 mars 2012 ne motive pas suffisamment ce choix.

Par ailleurs, contrairement aux projets de plans de gestion établis par l'administration, les programmes adoptés par le gouvernement évoquent deux types de mesures – de base et complémentaires – sans préciser à quelle catégorie chacune appartient¹²⁸. Or, l'article 11 de la directive-cadre impose d'adopter, si nécessaire, des mesures complémentaires aux mesures de base. Cette lacune, de même qu'une confusion entre les deux types de mesures, avaient été relevées lors de la consultation organisée sur les projets de plan de gestion et ce, tant par la commission consultative de l'eau (CCE) que par le CWEDD¹²⁹. Dans les faits, vu le choix du scénario 2 posé par le gouvernement wallon, les programmes de mesures sont principalement constitués de mesures de base.

En conclusion, les analyses économiques (analyses coûts-efficacité et des coûts disproportionnés) réalisées dans le cadre des PGDH₁ présentent des faiblesses significatives et n'ont pas suffisamment alimenté le processus de décision. En outre, le gouvernement ne s'est pas

124 Le document guide européen n° 20 relatif aux dérogations aux objectifs environnementaux rappelle, p. 10, que les objectifs sont fixés par masse d'eau individuelle et que les États membres doivent communiquer à la Commission européenne les masses d'eau pour lesquelles l'objectif de bon état sera reporté à 2021, voire 2027. Les dérogations d'ordre économique doivent donc être sollicitées à l'échelle de la masse d'eau. Or, l'analyse des coûts disproportionnés réalisée par le Vito a été menée au niveau du district. Le scénario de programme de mesures retenu par le gouvernement wallon au terme de cette analyse ne comportait certes pas de coûts disproportionnés, mais, pour autant, il ne permettait pas d'atteindre le bon état dans toutes les masses d'eau. Il importait donc de déterminer quelles étaient les masses d'eau dont l'état ne serait pas bon à l'échéance 2015, une fois exécuté le scénario 2. Or, aucune analyse d'efficacité des différents scénarios n'a été menée afin d'identifier les masses d'eau pour lesquelles l'échéance de 2015 était réaliste ou non. L'absence d'analyse d'impact est d'ailleurs relevée dans le rapport du Vito.

125 Le rapport du Vito indique, p. 65, que « Finally, we do not know exactly what the status will be after the implementation of the different scenarios. The results of the model simulation are unknown during the set up of this report. However, the implementation of the 3 scenarios will not allow to reach good status of all surface water and ground-water bodies of the Region. »

126 Note du 15 juillet 2011 adressée par le directeur général au ministre de l'Environnement.

127 L'analyse du Vito concluait, p. 65, que « there are no hard indications that the costs for the 3 proposed scenarios are disproportionate ».

128 Les plans de gestion indiquent que « pour les masses d'eau pour lesquelles les mesures de base ne suffisent pas à atteindre le bon état/potentiel en 2015, des mesures complémentaires, adaptées aux pressions responsables de la dégradation, sont proposées ». PGDH Meuse, p. 95.

129 CCE, avis du 14 janvier 2013 ; CWEDD, avis du 20 décembre 2012.

basé sur les conclusions des analyses des coûts disproportionnés pour sélectionner le scénario de programme de mesures puisqu'un scénario plus ambitieux n'a pas été retenu alors qu'il ne présentait pas de coûts disproportionnés. Dès lors, un certain nombre de mesures ont été écartées, ce qui entraînera un report de l'atteinte du bon état de plusieurs masses d'eau.

4.4 Adoption des objectifs

4.4.1 Articulation des objectifs et des programmes de mesures

La Cour des comptes constate que les objectifs environnementaux des PGDH et leur programme de mesures ne sont pas en adéquation.

En effet, en septembre 2009, la DGARNE a présenté à la *task force* une proposition d'objectifs environnementaux relatifs aux masses d'eau de surface et souterraine sur la base d'un scénario de mesures. Un projet de note au gouvernement concernant les propositions d'objectifs environnementaux et de dérogations a été transmis au ministre de l'Environnement en janvier 2010. Ces objectifs ont été, pour leur grande majorité (+ 80 %), transposés dans les PGDH. Or, le programme de mesures retenu par le gouvernement wallon (à savoir le scénario 2), comprenait moins de mesures que le scénario sur lequel l'administration s'était basée pour définir ses propositions d'objectifs. La décision du gouvernement wallon aurait donc dû entraîner leur révision. Or, seuls les objectifs de 29 masses d'eau ont été revus à la baisse. Cette diminution correspond uniquement à la prise en considération du plan d'investissement 2010-2014 de la SPGE en matière d'assainissement collectif¹³⁰ mais ne tient pas compte des autres modifications apportées, par exemple aux mesures agricoles. Bien qu'averti par l'administration¹³¹, le ministre de l'Environnement a maintenu sa décision¹³² que le chapitre des PGDH relatif aux objectifs environnementaux ne serait plus modifié.

4.4.2 Justification des dérogations

La Cour des comptes constate qu'un grand nombre de reports sont sollicités dans les PGDH1. Ainsi, pour les quatre districts, des reports de délai sont sollicités pour environ la moitié (172) des 354 masses d'eau de surface recensées sur le territoire wallon, que ce soit pour des motifs économiques, techniques ou naturels.

Elle souligne que ces demandes de dérogation ne sont pas suffisamment justifiées car, si les plans de gestion renseignent bien les reports d'échéance et la nature des dérogations (technique, économique, naturelle) sollicitées pour chaque masse d'eau, ils ne fournissent aucune autre information sur les causes de ces reports d'échéance, les dérogations (outre leur type) ou les mesures complémentaires à adopter pour atteindre l'objectif à l'échéance reportée¹³³. Les exigences de l'article 4, § 4, d) de la DCE ne sont donc pas respectées.

¹³⁰ Qui ne correspondait pas aux priorités reprises dans la proposition de programme de mesures de l'administration.

¹³¹ La note du 5 avril 2012 adressée au ministre par le directeur général de la DGARNE faisait état du « *réel danger à proposer des plans de gestion comprenant des objectifs environnementaux qui ne sauront être atteints avec le programme de mesures tel que défini actuellement* ».

¹³² Notifiée à l'administration le 5 mars 2012.

¹³³ Cette lacune a également été relevée par les organes consultatifs dans les avis émis sur les projets de plan de gestion. Ainsi, selon la commission consultative de l'eau, « *les demandes de dérogation ne sont pas suffisamment justifiées* » (avis A.219 du 14 janvier 2013).

Outre l'absence de justification dans les PGDH, le fondement de certaines dérogations pose question. Ainsi, alors que, selon l'étude réalisée par le Vito, le programme de mesures retenu par le gouvernement wallon ne comportait pas de coûts disproportionnés pour les secteurs, des dérogations de nature économique sont néanmoins demandées dans les plans de gestion pour certaines masses d'eau et ce, sans qu'aucune analyse d'impact n'ait été réalisée pour identifier les masses d'eau qui, compte tenu du programme de mesures sélectionné, n'atteindraient pas le bon état.

Plus largement, alors que les objectifs figurant dans les plans de gestion n'ont pas été fondamentalement modifiés par rapport aux propositions de l'administration, la nature et le nombre de dérogations à l'échéance de 2015 ont, quant à eux, fortement évolué, comme l'illustre le tableau suivant pour le district hydrographique de la Meuse. Les données objectives de l'état des lieux des masses d'eau et de l'analyse des pressions n'ont pourtant pas changé, et l'analyse économique du Vito n'a pu être utilisée pour motiver les dérogations d'ordre économique.

Tableau 6 – Nombre de dérogations demandées, par type, dans les projets de PGDH₁ et les PGDH₁ adoptés par le gouvernement wallon

Dérogations d'ordre :	Nombre de masses d'eau de surface concernées dans le projet de plan de gestion de l'administration	Nombre de masses d'eau de surface concernées dans le plan de gestion adopté par le gouvernement wallon
Économique	32	59
Technique	0	101
Naturel	60	34
Total des dérogations	92	194

En conclusion, la Cour des comptes constate, d'une part, que les objectifs fixés ne correspondent pas aux programmes de mesures retenus et, d'autre part, que les justifications des dérogations à l'objectif de bon état pour 2015 ne sont pas suffisantes.

Dans son évaluation de la mise en œuvre des PGDH₁, la Commission européenne a recommandé de « mieux justifier les dérogations demandées sur la base de l'évaluation des mesures nécessaires pour atteindre un bon état, d'une évaluation appropriée des alternatives et de toutes les mesures d'atténuation nécessaires pour les dérogations relatives aux nouvelles infrastructures ».

Lors de la phase contradictoire, le ministre a indiqué que, pour les PGDH₂, les motifs de dérogations ont été correctement justifiés, avec notamment une analyse économique cohérente.

4.5 Qualité des objectifs environnementaux retenus

Les objectifs environnementaux fixés par la DCE sont plus développés que la seule atteinte du bon état des masses d'eau en 2015, évoqué jusqu'ici. Il s'agit :

- pour les masses d'eau de surface : de prévenir la détérioration, améliorer et restaurer leur état, atteindre un bon état chimique et écologique au plus tard le 22 décembre 2015, et réduire la pollution chimique due aux rejets et émissions de substances ;
- pour les masses d'eau souterraine : de prévenir la détérioration, améliorer et restaurer l'état des masses d'eau souterraine, atteindre le bon état quantitatif et chimique au plus tard le 22 décembre 2015, et prévenir et réduire leur pollution chimique ;
- pour les masses d'eau de surface artificielles et fortement modifiées¹³⁴ : d'atteindre, à l'échéance de 2015, non le « bon état » mais un bon « potentiel » écologique et un bon état chimique. Le bon « potentiel » écologique à atteindre pour ces masses d'eau ne constitue pas une dérogation au sens propre à l'objectif de bon état, même s'il s'agit bien d'un objectif moins strict du point de vue du caractère écologique de la masse d'eau ;
- pour les zones protégées : d'assurer le respect de toutes les normes et de tous les objectifs au plus tard le 22 décembre 2015, sauf disposition contraire dans la législation sur la base de laquelle les différentes zones protégées ont été établies.

4.5.1 Précision des objectifs

4.5.1.1 Objectifs de bon état

La Cour des comptes constate que les objectifs de bon état sont suffisamment précis lorsqu'ils sont établis à l'échelle des masses d'eau qui, elles-mêmes, ont fait l'objet d'une caractérisation résumée dans un chapitre spécifique des plans de gestion¹³⁵.

4.5.1.2 Objectifs pour les masses d'eau de surface artificielles et fortement modifiées

La Cour des comptes constate que les masses d'eau artificielles ou fortement modifiées sont identifiées dans les plans de gestion¹³⁶. Néanmoins, les raisons qui ont conduit à les considérer comme telles n'y apparaissent pas clairement. En effet, le caractère artificiel ou fortement modifié d'une masse d'eau résulte de ses caractéristiques hydromorphologiques et, comme indiqué ci-dessus, les informations renseignées à ce sujet dans les plans de gestion sont lacunaires.

Or, la directive-cadre impose que les plans de gestion identifient les masses d'eau artificielles et fortement modifiées, auxquelles s'applique l'objectif de bon potentiel, et qu'ils mentionnent également les raisons de cette désignation. À titre d'information, le

¹³⁴ La directive-cadre définit une masse d'eau « artificielle » comme une masse d'eau de surface créée par l'activité humaine, et une masse d'eau « fortement modifiée » comme une masse d'eau de surface qui, par la suite d'altérations physiques anthropiques, est fondamentalement modifiée quant à son caractère hydromorphologique. Voir l'article 2, 8) et 9), de la DCE.

¹³⁵ La caractérisation porte, par exemple, sur la catégorie des masses d'eau (ruisseau, rivière, réservoir, etc.) ou leur classification (naturelle, fortement modifiée, etc.).

¹³⁶ À titre d'exemple, le plan de gestion du district hydrographique de la Meuse indique, p. 35, que « suite au travail de désignation définitive réalisé en 2008, 25 masses d'eau bénéficient actuellement du statut définitif de masse d'eau fortement modifiée auxquelles s'ajoutent les 12 réservoirs de barrage (rivières transformées en "lacs" suite à une retenue d'eau) ».

ministère français de l'écologie a insisté sur la nécessité de bien argumenter techniquement le choix de ces masses d'eau en vue d'éviter le risque de non-validation par la Commission européenne¹³⁷.

4.5.1.3 Objectifs s'appliquant aux zones protégées¹³⁸

La Cour des comptes constate que les masses d'eau situées dans une zone géographique protégée ne sont pas toujours identifiées et qu'a fortiori, l'ensemble des objectifs ne sont pas systématiquement déclinés pour ces masses d'eau. Il n'est, dès lors, pas possible de recenser les objectifs complémentaires qui, outre le « bon état », s'y appliquent. Or, les objectifs spécifiques à poursuivre en raison du caractère protégé d'une masse d'eau sont généralement plus stricts que le « bon état » et peuvent donc nécessiter la mise en œuvre de mesures additionnelles¹³⁹ nécessitant la mobilisation de moyens financiers complémentaires.

La Commission européenne a recommandé à la Belgique d'inclure dans les seconds PGDH des objectifs supplémentaires pour les zones protégées et les mesures qui permettront de les atteindre.

4.5.1.4 Objectifs de réduction de la pollution chimique des masses d'eau de surface

La Cour des comptes relève le manque de précision des objectifs relatifs à la réduction de la pollution chimique des masses d'eau de surface. Les plans de gestion mentionnent que « nous tendrons à réduire, d'ici fin 2018, les émissions en flux dans les eaux de surface de 25 % pour les substances dangereuses prioritaires et de 10 % pour les substances prioritaires. Les efforts de réduction seront répartis entre les différents sous bassins en s'appuyant sur les états des lieux (inventaires) rapportés dans le cadre de la DCE. »¹⁴⁰ La Cour relève que l'échelle hydrographique s'appliquant à ces objectifs – le sous-bassin – n'est pas identique à celle retenue pour l'objectif de bon état – la masse d'eau. La ventilation de l'objectif par sous-bassins n'est par ailleurs pas renseignée dans les plans de gestion.

4.5.2 Caractère mesurable des objectifs

Pour garantir leur caractère mesurable, les objectifs doivent être dotés d'une cible et s'accompagner d'un système de mesure fiable. La cible à atteindre est le « bon état », qui est défini avec précision.

Néanmoins, les nouvelles directives européennes font évoluer les composantes déterminant le bon état. Ainsi, pour ce qui concerne l'état chimique, les objectifs environnementaux du deuxième cycle des plans de gestion seront établis en prenant en compte les nouvelles normes de qualité environnementales fixées par la directive 2013/39/UE, alors que ceux des premiers PGDH reposaient sur la directive 2008/105/CE. Les normes de qualité

¹³⁷ *Guide méthodologique de justification des exemptions prévues par la directive-cadre*, Ministère français de l'écologie, p. 3.

¹³⁸ Les zones protégées doivent répondre à la fois aux objectifs de qualité fixés par la législation communautaire en vertu de laquelle elles ont été créées, et aux objectifs généraux de la directive-cadre (le bon état). L'échéance des objectifs est fixée à 2015, mais peut être reportée dans le respect des conditions prévues par la directive-cadre ou des dispositions prévues par la législation communautaire spécifique s'appliquant à la zone protégée. Certaines zones protégées correspondent à des masses d'eau, comme les zones de baignade, d'autres à des aires géographiques, comme les zones Natura 2000.

¹³⁹ *Commission staff working document European Overview (2/2) Accompanying the document report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) River Basin Management Plans*, p. 175.

¹⁴⁰ Voir le PGDH Meuse, p. 95.

environnementale révisées sont plus strictes et comprennent de nouvelles substances prioritaires à surveiller. Cette modification de la cible dans le temps peut être justifiée par l'évolution des connaissances et de la qualité des instruments de mesure. Elle contrarie cependant la comparaison et l'analyse évolutive dans le temps. Ainsi, la définition de nouvelles cibles n'empêche pas que les résultats en rapport avec les cibles initiales soient toujours mesurés, pour non seulement rendre compte de l'efficacité de la politique menée, mais également en démontrer la plus-value auprès des groupes cibles (entreprises, agriculteurs, etc.) et des bénéficiaires (les citoyens).

4.5.3 Caractère acceptable des objectifs

Comme indiqué ci-dessus, la consultation et l'implication du public et des parties prenantes n'a pas été suffisante lors de l'élaboration des premiers plans de gestion, alors que la réalisation de bon nombre d'objectifs fixés nécessite la mobilisation de moyens fournis par les opérateurs ou l'adaptation de leurs comportements, et ne dépend donc pas uniquement d'un financement public.

4.5.4 Caractère réaliste et ambitieux des objectifs

Les objectifs doivent être atteignables et faire preuve d'une ambition raisonnée ou d'un réalisme volontariste.

La Cour des comptes relève que le caractère réaliste des objectifs des PGDH₁ ne peut être apprécié pour plusieurs raisons.

D'abord, les plans de gestion ne mettent pas directement en rapport la situation initiale (état des lieux) d'une masse d'eau et l'objectif fixé pour celle-ci, obligeant le lecteur à lui-même mesurer la distance qui les sépare. Il est donc difficile d'évaluer l'ampleur de l'effort à accomplir¹⁴¹. Lors du débat contradictoire, l'administration a précisé que « *l'annexe 5 détaille bien les états écologique et chimique pour chaque masse d'eau. On y voit clairement l'écart à parcourir : masse d'eau en mauvais [état] versus masse d'eau en moyen [état].* » La Cour relève que l'annexe 5 ne renseigne que l'état de départ des masses d'eau (état des lieux) et non les objectifs fixés, qui peuvent être, à l'échéance de 2015, l'atteinte du bon état ou le maintien d'un mauvais état (en cas de demande de dérogation). L'écart à parcourir d'ici l'échéance du plan de gestion n'y est donc pas explicitement mentionné.

Ensuite, les résultats de l'analyse de risques ne figurent pas dans les plans de gestion. Il est dès lors impossible de distinguer les masses d'eau à risques faibles, moyens ou élevés de non-atteinte du bon état en 2015, d'établir un lien avec les pressions à l'origine de ces risques (et la projection de leur évolution), ainsi que les objectifs fixés. De plus, des mesures complémentaires doivent être adoptées pour les masses d'eau à risques, qu'il convient, par conséquent, de pouvoir identifier. Dès 2008, le CWEDD relevait que « *les projets de plans devront clairement préciser sur quelles masses d'eau s'appliqueront les mesures complémentaires qui, par définition, auront été jugées nécessaires pour permettre à certaines masses d'eau à risque d'atteindre les objectifs environnementaux établis* »¹⁴².

¹⁴¹ La CCE l'a également relevé dans son avis A.219 du 14 janvier 2013.

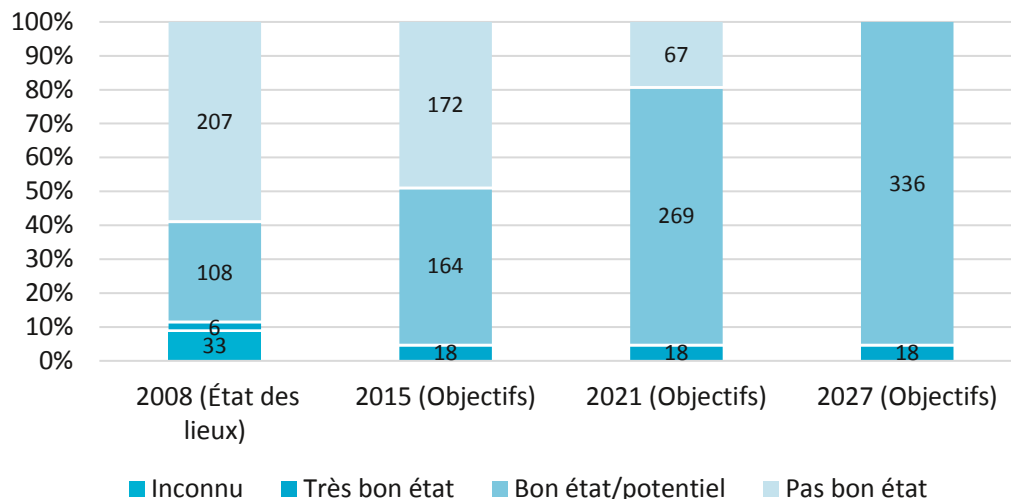
¹⁴² CWEDD/06/AV.1903.

Cette chaîne causale faisant défaut aux plans de gestion, le caractère réaliste de l'objectif par rapport à l'état initial de la masse d'eau ne peut être évalué, pas plus que les progrès à accomplir pour atteindre son bon état.

À supposer que les objectifs de bon état fixés dans les PGDH1 soient réalistes, ils seront néanmoins principalement atteints à l'échéance de 2021, voire de 2027. L'information n'est toutefois pas présentée dans les plans de gestion de manière à ce que le rythme de réalisation des objectifs puisse être aisément perçu.

Ainsi, entre 2008 et 2015, 35 masses d'eau de surface, soit 10 % du total des masses d'eau de surface, doivent passer d'un état pas bon vers le bon état/potentiel. Ce nombre est porté à 105 (29,5 %) entre 2016 et 2021, et à 67 (19 %) entre 2022 et 2027.

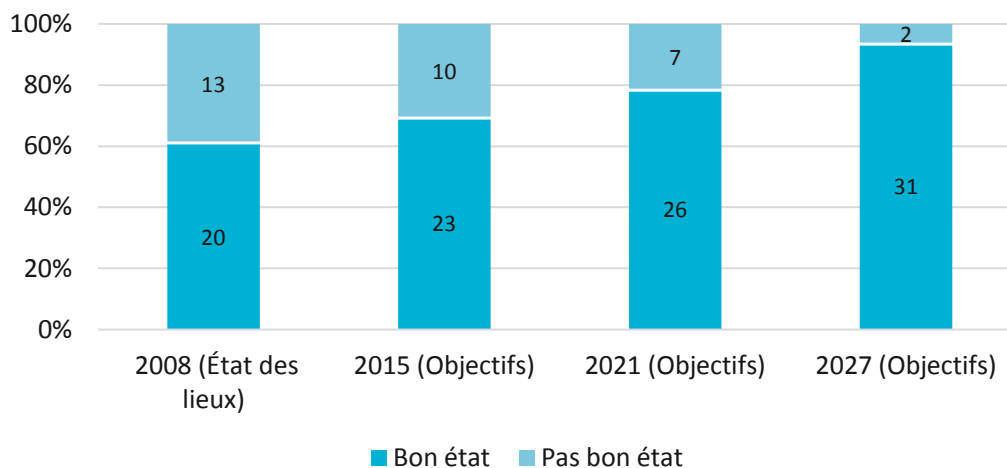
Figure 2 – État des masses d'eau de surface en Région wallonne : situation initiale (2008) et objectifs fixés dans les PGDH1 aux échéances 2015, 2021 et 2027



Dès lors, les PGDH1 prévoient que les programmes de mesures produiront principalement leurs effets entre 2015 et 2021.

Pour ce qui concerne les masses d'eau souterraine, trois d'entre elles, soit 9,1 % du total, doivent atteindre le bon état/potentiel entre 2008 et 2015. Ce nombre reste identique pour la période 2016-2021, et est porté à cinq (15,2 %) entre 2022 et 2027.

Figure 3 – État des masses d'eau souterraine en Région wallonne : situation initiale (2008) et objectifs fixés aux échéances 2015, 2021 et 2027



Le report des échéances à 2021 ou 2027 pour un nombre important de masses d'eau sans explications claires, si ce n'est la priorité accordée, en matière d'assainissement collectif, au règlement du contentieux européen, ou l'adoption par le gouvernement wallon d'un programme de mesures plus restreint, met en lumière le manque d'ambition du processus d'élaboration des plans de gestion en Région wallonne. Ce constat contraste avec ce qu'avait annoncé la déclaration de politique régionale 2009-2014 : « *le Gouvernement s'engage à élaborer des plans de gestion des districts hydrographiques wallons sur base d'objectifs environnementaux équilibrés et ambitieux à atteindre en 2015* ».

Pour ce qui concerne les projets des PGDH₂, la Cour des comptes constate que, comme pour l'état des lieux, les objectifs ont été fixés séparément pour l'état écologique et l'état chimique des masses d'eau de surface, et non plus pour leur état global. Cette présentation manque de lisibilité car elle ne permet pas d'identifier clairement le nombre de masses d'eau de surface supposées atteindre le bon état en 2021 et en 2027. De plus, elle rend difficiles les comparaisons entre les deux PGDH, et donc tout suivi des résultats atteints (amélioration ou détérioration).

Les objectifs fixés dans les PGDH₂ pour l'état écologique et chimique des masses d'eau de surface sont repris dans le tableau ci-après.

Tableau 7 – Objectifs fixés dans les projets de PGDH₂ pour les états écologique et chimique des masses d'eau de surface

Objectifs	État écologique		État chimique	
	Nombre de masses d'eau	Pourcentage	Nombre de masses d'eau	Pourcentage
Objectif (très) bon état/potentiel en 2021	206	58 %	8	2 %
Objectif (très) bon état/potentiel en 2027	148	42 %	346	98 %
Total	354	100 %	354	100 %

La Cour des comptes constate une révision à la baisse des objectifs fixés dans les projets de PGDH2. En effet, dans l'hypothèse où toutes les masses d'eau de surface seraient en (très) bon état chimique, 58 % des masses d'eau de surface wallonnes atteindraient ou conserveraient le (très) bon état/potentiel en 2021, alors que dans les PGDH1, l'objectif fixé était d'environ 80 % des masses d'eau de surface en (très) bon état/potentiel à cette même échéance. Ces reports sont en partie liés à la non-atteinte d'une partie des objectifs fixés dans les PGDH1 pour l'échéance 2015. Ainsi, près de la moitié des objectifs de bon état fixés à l'échéance de 2015 n'ont pas été atteints (changement d'état effectif de 51 masses d'eau sur les 105 prévues).

Concernant l'état chimique, les projets de PGDH2 précisent que les nouveaux objectifs ne sont pas comparables à ceux adoptés dans les PGDH1, compte tenu de l'adoption de la directive 2013/39/UE qui accroît les normes de qualité environnementale pour les 41 substances déjà identifiées dans la directive 2008/105/CE.

De plus, les objectifs fixés dans les projets de PGDH2, repris dans le tableau ci-avant, ne tiennent pas compte des substances PBT ubiquistes¹⁴³, ni des nouvelles substances prioritaires introduites par la directive 2013/19/UE. Les projets de PGDH2 indiquent qu'en prenant en compte les substances PBT ubiquistes, aucune masse d'eau de surface ne peut atteindre le bon état chimique en 2021.

Abstraction faite des substances PBT ubiquistes et compte tenu, partiellement, des nouvelles exigences introduites avec la directive 2013/19/UE, 2 % au maximum des masses d'eau de surface wallonnes atteindraient le bon état en 2021 et ce, malgré l'amélioration de l'état chimique des masses d'eau relevée en 2013.

En ce qui concerne les masses d'eau souterraine, la Cour des comptes constate également un ralentissement du rythme de réalisation des objectifs. En effet, l'état des lieux de 2013 réalisé dans le cadre de l'élaboration des projets de PGDH2 avait mis en évidence que, sur un total de 33 masses d'eau, 20 étaient en bon état quantitatif et chimique en 2013. Les nitrates et/ou les pesticides sont les paramètres déclassants de 11 des 13 masses d'eau souterraine en mauvais état. L'objectif fixé dans les projets de PGDH2 est de porter à 22 le nombre de masses d'eau souterraine en bon état en 2021, ce qui constitue une progression de 2 masses d'eau, alors que l'objectif adopté initialement dans les PGDH1 était de 26 masses d'eau en bon état à cette même échéance. De plus, l'atteinte des objectifs fixés est compromise par le fait que les projets de PGDH2 font également état d'une « *tendance à la détérioration de l'état chimique pour 6 masses d'eau souterraine* » et d'« *un risque de détérioration de l'état chimique de 3 masses d'eau souterraine supplémentaires classées en bon état* ».

¹⁴³ Selon les projets de PGDH2, les substances se comportant comme des PBT ubiquistes sont des substances prioritaires, qui se comportent comme des substances persistantes, bioaccumulables et toxiques, et que l'on retrouve à grande échelle dans les eaux de surface de l'Union européenne (substances ubiquistes). Ces substances très répandues sont souvent des polluants historiques dont l'utilisation a été interdite ou restreinte ; d'autres n'ont pas ce caractère historique et sont plutôt liées à des processus de combustion et au transport atmosphérique transfrontalier à longue distance. Ces substances très stables sont susceptibles d'être détectées encore pendant des décennies dans l'environnement aquatique, à des concentrations supérieures aux normes de qualité environnementale applicables aux eaux de surface, même si des mesures rigoureuses visant à réduire ou éliminer leurs émissions ont déjà été prises et que peu de mesures complémentaires sont encore envisageables.

Dans son avis sur les projets de PGDH₂, Aquawal a souligné que « *ces deuxièmes plans de gestion de l'eau se caractérisent par des objectifs trop faibles* ». Concernant les masses d'eau souterraine, elle indique qu'« *elle a bien conscience des difficultés que rencontre le secteur agricole et de son importance en de nombreuses matières* ». Cependant, Aquawal considère qu'il n'est pas acceptable que les masses d'eau souterraine continuent à se détériorer en ce qui concerne les nitrates et les pesticides. D'autant plus que c'est en contradiction avec la législation européenne ainsi qu'avec les recommandations de la Commission européenne et ce, au détriment des ressources en eau potable distribuée aux citoyens wallons.

Dans son évaluation de la mise en œuvre des PGDH, la Commission européenne avait, quant à elle, recommandé à la Belgique de relever de manière significative le niveau d'ambition des objectifs dans les deuxièmes PGDH.

Dans sa réponse, l'administration indique que, outre les reports d'échéance, « *même si on ne peut en faire une généralité, il faut aussi rappeler la possibilité de fixer des objectifs moins stricts au terme des PGDH₃* ». La Cour souligne qu'il y a lieu de se garder d'opérer une lecture a minima des obligations européennes, c'est-à-dire en minimisant la portée. En effet, en vertu de l'article 4, § 5, de la DCE, le recours à des objectifs moins stricts est soumis à conditions et, en particulier, n'est possible que lorsque les masses d'eau sont « *tellement touchées par l'activité humaine, déterminée conformément à l'article 5, paragraphe 1, ou que leur condition naturelle est telle que la réalisation de ces objectifs serait impossible ou d'un coût disproportionné* ». Un document-guide¹⁴⁴ établi par la Commission européenne développe de manière très précise les situations pouvant donner lieu à la fixation d'un objectif moins strict pour une masse d'eau.

Dans sa réponse, le ministre souligne qu'un décalage entre objectifs et résultats ne peut être nié, lequel peut être attribué à de nombreuses causes : approbation tardive des PGDH₁, modifications législatives arrivées tardivement, non-adéquation entre les objectifs déclarés et les mesures retenues, etc. Il précise néanmoins qu'il y a lieu d'être réservé sur le constat concernant les objectifs non atteints lors des PGDH₁, puisque toutes les informations ne sont pas disponibles à la fin du premier cycle des PGDH (fin 2015).

Selon le ministre, ces constats ont été pris en considération pour l'élaboration des PGDH₂ en n'intervenant pas dans l'analyse réalisée par l'administration sur les objectifs qui pouvaient être atteints compte tenu des mesures retenues.

Le ministre estime donc que « *les PGDH₂ ne s'inscrivent pas dans une révision à la baisse des objectifs, mais bien dans la volonté de proposer un plan cohérent entre objectifs, moyens mis en œuvre et réalisation* ». Il considère néanmoins que « *l'on peut accepter la critique d'un manque d'ambition des PGDH₂, justifié par des contraintes budgétaires* ».

La Cour des comptes relève que la directive-cadre sur l'eau adoptée le 23 octobre 2000 impose aux États membres une obligation de résultats, à savoir l'atteinte du bon état à une échéance déterminée. La logique qui consiste à déterminer les mesures applicables en fonction des budgets disponibles ou mis à disposition risque dès lors de mener à la non-atteinte

¹⁴⁴ *Guidance on exemptions to the environmental objectives, Guidance document n° 20, European Commission.*

de ces résultats. En tout état de cause, la Cour a constaté que l'action menée jusqu'à présent n'a pas produit tous les effets escomptés, pour des raisons diverses. Le report subséquent des objectifs dans le temps accroît le risque que les objectifs de bon état des masses d'eau ne soient pas atteints à l'échéance ultime de 2027.

Le ministre considère également que le risque de ne pas atteindre le bon état pour toutes les masses d'eau pour 2027 est évident, mais précise qu'il est très largement partagé dans l'ensemble des pays de l'Union européenne.

4.5.5 Caractère temporel des objectifs

Les objectifs sont temporellement définis : leur échéance est systématiquement fixée à 2015, 2021 ou 2027.

La Cour des comptes constate toutefois, même s'il ne s'agit pas d'une exigence de la DCE, que pour les masses d'eau faisant l'objet d'un report d'échéance à 2021 ou 2027, aucun objectif intermédiaire n'est fixé pour le terme du premier plan de gestion, au niveau des états chimique, écologique ou quantitatif.

4.6 Intégration des objectifs et coordination des politiques

La Cour des comptes constate que, malgré les éléments de coordination évoqués dans les plans de gestion, l'articulation des objectifs imposés par les différentes directives (mère et filles) n'y est pas suffisamment aboutie. L'objectif de transversalité prôné par la directive-cadre n'est donc pas atteint.

En effet, les directives européennes en lien avec l'amélioration de la qualité des masses d'eau sont citées dans les plans de gestion et, parfois, plus amplement décrites. Cependant, les objectifs qui en découlent ne sont pas regroupés en une même partie du document, de sorte qu'il est difficile de dégager une vision d'ensemble des objectifs régissant chacune des masses d'eau. Comme souligné ci-dessus, il en va ainsi, par exemple, des zones protégées, pour lesquelles il n'y a pas d'identification systématique de chacune des masses d'eau soumise à un régime spécifique (généralement plus strict)¹⁴⁵.

Par ailleurs, les objectifs d'amélioration de la qualité des masses d'eau ne sont pas intégrés de manière suffisante dans chacune des politiques sectorielles.

Le cas de l'assainissement collectif est, à cet égard, exemplatif. En effet, le programme d'investissements de la SPGE doit permettre d'atteindre les objectifs fixés par plusieurs législations communautaires : la directive 91/271/CEE sur les eaux urbaines résiduaires, la directive 2006/7/CE concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade et la directive-cadre sur l'eau. Or, les masses d'eau sur lesquelles il faut concentrer les efforts d'épuration des

¹⁴⁵ Voir l'annexe 14, *Illustration de l'absence de consolidation de l'ensemble des objectifs pour la masse d'eau*. Cette annexe est uniquement disponible dans la version électronique du présent rapport sur le site internet de la Cour des comptes www.courdescomptes.be.

eaux usées¹⁴⁶ ne sont pas nécessairement des zones de baignade devant atteindre un état acceptable en 2015¹⁴⁷, ou des masses d'eau devant parvenir au bon état en décembre 2015 (DCE).

Des dissensions sont apparues entre l'administration et la SPGE au sujet des investissements prioritaires à réaliser. En juillet 2011, l'administration a informé le ministre de l'Environnement qu'elle avait établi, à la demande de la SPGE, des notes de priorité relatives à la construction des futures stations d'épuration et ce, en fonction de la qualité des masses d'eau¹⁴⁸. Cette analyse avait mis en évidence que la SPGE envisageait des investissements sur des masses d'eau dont la physico-chimie était bonne et que ceux-ci étaient donc jugés non prioritaires au regard des objectifs de la directive-cadre.

Les priorités fixées par l'administration n'ont finalement été que très partiellement suivies dans le programme d'investissements de la SPGE, en raison notamment des retards accumulés dans la mise en œuvre de la directive ERU et du contentieux européen que cette situation a engendré, ce qui a obligé l'administration à revoir les objectifs fixés dans ses projets de plan de gestion rédigés en septembre 2010 : « *La SPGE a fourni un programme 2010-2014 incluant les priorités liées au contentieux ERU, les priorités liées à la protection des zones de baignade et des sites Natura 2000 et pour le surplus, quelques priorités demandées par la DGO3 pour l'atteinte des objectifs environnementaux liés à la DCE. Cette intégration des priorités épuratoires en lien avec la DCE dans un contexte plus global a de facto remis en cause certains objectifs environnementaux initialement prévus.* »¹⁴⁹ D'après les projections de l'administration, cette divergence de vues sur les priorités épuratoires entraînait un report d'échéances pour 29 masses d'eau, soit environ 15 % de celles qui auraient atteint le bon état si l'on avait suivi les priorités fixées en fonction des objectifs DCE.

4.7 Conclusions

Bien que les PGDH₁ présentent des caractéristiques intéressantes et que des analyses d'ampleur aient été menées à l'occasion de leur élaboration, la Cour des comptes constate qu'ils ne reposent pas sur des fondements suffisamment solides.

En effet, ces plans de gestion devaient être sous-tendus par différents types d'analyses afin d'établir un diagnostic précis de la situation de départ. Or, les faiblesses de ces analyses ne permettent pas d'obtenir l'assurance raisonnable qu'elles reflètent l'état réel des masses d'eau lors de l'adoption des PGDH. Cette incertitude quant à l'exactitude de l'état des lieux et de l'analyse des pressions est susceptible d'influencer la pertinence des programmes de mesures retenus pour atteindre l'objectif de bon état des masses d'eau arrêté par la DCE.

¹⁴⁶ Directive 91/271/CEE.

¹⁴⁷ Directive 2006/7/CE.

¹⁴⁸ Ces notes de priorisation des stations d'épuration avaient été rédigées par district hydrographique de manière à orienter le programme d'investissement 2010-2014 de la SPGE en matière d'assainissement, pour qu'il intègre à la fois les objectifs de la directive ERU et ceux de la directive-cadre sur l'eau. Trois critères ont été retenus pour fixer l'ordre de priorité des stations d'épuration, sur la base de l'état des lieux de 2008 : la responsabilité de l'assainissement des eaux résiduaires urbaines dans l'état physico-chimique, la proximité du bon état de la physico-chimie et la proximité du bon état de la chimie. Les stations d'épuration jugées les plus prioritaires étaient situées dans les masses d'eau où la physico-chimie était altérée au minimum par des rejets d'eaux usées non traitées, mais sans être trop éloignée du bon état.

¹⁴⁹ Note du 11 avril 2011 adressée par le directeur général de la DGARNE au ministre de l'Environnement.

Par ailleurs, les analyses économiques présentent également des faiblesses et n'ont pas suffisamment contribué à la prise de décision, notamment en ce qui concerne les demandes de dérogation d'ordre économique.

Il en résulte que certaines mesures coûteuses peuvent être menées et financées dans le cadre de la mise en œuvre de la DCE alors qu'elles ne sont pas celles qui concourent le plus à la réalisation de l'objectif fixé. En outre, il est possible que l'objectif puisse être atteint mais en mobilisant plus de moyens que nécessaires en raison, notamment, d'un programme de mesures trop vaste ou d'un état des lieux non pertinent.

Par ailleurs, la Cour des comptes constate que les retards pris par la Région wallonne dans la mise en œuvre de certaines directives (par exemple, la directive ERU) la pénalise dans l'atteinte de l'objectif de bon état des masses d'eau fixé par la DCE car les opérateurs sont placés devant un conflit d'objectifs entre deux directives à mettre en œuvre. Cette situation expose en outre la Région wallonne à des contentieux éventuels.

Pour ce qui concerne les PGDH₂, la Cour des comptes a constaté un report de nombreux objectifs du deuxième vers le troisième et dernier cycle de planification, d'où un risque important de ne pas atteindre les objectifs à l'échéance ultime de 2027. Cette situation s'explique par des facteurs naturels, liés au mauvais état de la biologie, par des facteurs économiques (coûts considérés comme disproportionnés, particulièrement pour le secteur agricole), et par des choix posés par le gouvernement wallon, expliquant le manque d'ambition du volet du programme de mesures à supporter par le secteur agricole et les pouvoirs publics. Ces mesures, dont le coût est considéré comme élevé, devront pourtant être appliquées pour assurer le bon état des masses d'eau à l'échéance de 2027. Le risque est de faire reporter des charges financières importantes sur le troisième cycle de programmation.

Chapitre 5

Ambition des programmes de mesures

L'adéquation de la réponse du gouvernement wallon aux enjeux environnementaux soulevés par la DCE mérite d'être examinée, même si l'appréciation se révèle difficile au regard des informations disponibles, particulièrement pour les PGDH₁.

En effet, les données récoltées lors de leur élaboration ne permettent notamment pas d'établir le lien entre l'état des masses d'eau et l'analyse des pressions, ce qui empêche d'évaluer de manière certaine la pertinence des programmes de mesures par rapport aux pressions s'exerçant sur les masses d'eau.

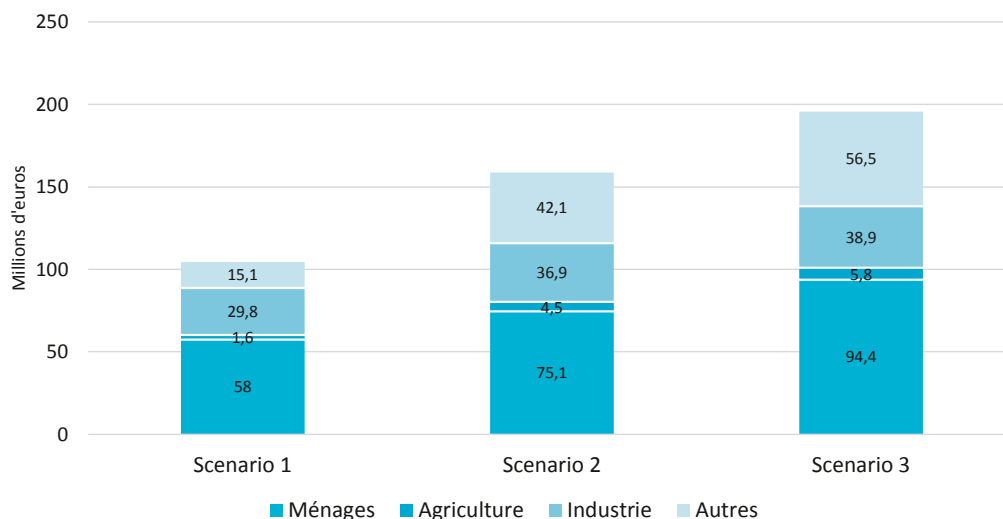
Néanmoins, plusieurs éléments indiquent que l'ambition des programmes des mesures des premiers PGDH était limitée.

Tout d'abord, comme déjà signalé, le scénario choisi parmi les différentes hypothèses étudiées n'était pas le plus ambitieux. En effet, le gouvernement wallon a opté pour un scénario intermédiaire alors que le scénario dit « maximaliste » ne présentait pas de coûts disproportionnés. Ce choix n'était par ailleurs pas suffisamment justifié au regard de la DCE.

De plus, lors de la phase finale du processus d'élaboration des PGDH₁, une série de mesures ont été revues à la baisse. Ainsi, des mesures coercitives ou incitatives se sont muées en mesures de sensibilisation, en particulier en matière agricole. Il en est ainsi de la mesure 770 *Bandes tampons le long des cours d'eau*, qui, selon l'administration, est une version modifiée et à la portée réduite de la mesure initiale *Bandes enherbées permanentes le long des cours d'eau*, car elle visait à interdire toute culture à ces endroits. Elle était donc plus contraignante que l'établissement de bandes tampons, où seule la fertilisation des cultures est proscrite. En outre, cette modification a engendré un dédoublement d'une même mesure¹⁵⁰. Autre exemple, la mesure *Obligation d'équipement* a évolué en mesure visant la promotion de matériel destiné à réduire les pesticides. Au final, le programme de mesures agricoles arrêté par le gouvernement wallon comprend essentiellement des mesures de base, c'est-à-dire imposées en vertu des législations existantes. Les mesures agricoles représentent de surcroît un coût limité, comme l'indique le graphe ci-après, qui compare le coût des mesures par secteur et ce, pour les trois scénarios envisagés dans l'analyse économique, dont le scénario 2 qui a été retenu.

¹⁵⁰ La mesure 765 visait en effet déjà l'établissement de bandes tampons de six mètres le long des cours d'eau.

Figure 4 – Répartition, entre secteurs, des coûts des programmes de mesures des premiers plans de gestion



Enfin, la Commission européenne a, en juillet 2015, adressé à la Belgique une demande de précisions relative à la stratégie de la Belgique concernant la pollution diffuse (agriculture), demande préalable à l’engagement éventuel d’une procédure de précontentieux. La Commission s’y enquiert notamment des mesures qui seront mises en œuvre pour réduire la charge de nutriments provenant de l’agriculture.

Les programmes de mesures des projets de PGDH₂ reposent, quant à eux, sur une identification plus précise des pressions sur les masses d’eau, grâce à une analyse des responsabilités des principaux secteurs quant à leur état. Ce travail permet donc de mieux saisir les liens entre pressions et programmes de mesures.

Tableau 8 – Importance des pressions exercées sur les masses d’eau de surface et souterraine par les différents secteurs

	Atteinte du (très) bon état/potentiel en 2013		
	Au moins en partie due à un manque d’assainissement collectif des eaux usées domestiques	Au moins en partie due à un rejet des eaux usées industrielles	Au moins en partie due aux pressions exercées par certaines activités agricoles
Masses d’eau de surface	137	75	102
Masses d’eau souterraine	0	1	11

Source : PGDH₂

Ce tableau montre notamment que l'agriculture exerce la principale pression diffuse sur les eaux souterraines de la partie wallonne des districts¹⁵¹. De plus, 102 masses d'eau de surface n'étaient pas en bon état ou potentiel en 2013 du fait (au moins partiellement) des pressions de certaines activités agricoles. Le rapport d'incidence environnementale (RIE) des premiers PGDH relevait déjà que l'agriculture est « *un contributeur majeur de pressions sur les eaux de surface avec des apports en azote de 200 kg/ha/an* ». À l'échelle de l'Union, la Commission européenne considère, vu l'importance de la pression agricole, que des mesures complémentaires aux mesures de base doivent être mises en œuvre par la plupart des États membres pour atteindre les objectifs fixés par la directive-cadre¹⁵². Selon la Commission, l'approche généralement suivie par les États européens pourrait révéler l'insuffisance de leur ambition dans le traitement de cette problématique.

La Cour relève que les programmes de mesures des projets de PGDH₂ ne présentent que très peu de mesures agricoles spécifiques. Le RIE souligne d'ailleurs que la plupart des mesures sont issues de plans et programmes existants et recommande d'accroître l'ambition de certaines mesures agricoles.

Cette situation provient notamment de la méthode adoptée dans le cadre des PGDH₂, laquelle fait plus rapidement apparaître des coûts disproportionnés. Tout d'abord, le calcul des revenus agricoles a été revu de telle sorte que les revenus pris en compte dans le calcul diminuent. Alors que les revenus de tous les agriculteurs du district étaient intégrés dans le calcul pour les PGDH₁, seuls ceux des agriculteurs associés aux masses d'eau considérées comme à risque en raison des pressions agricoles ont été pris en compte dans le cadre des PGDH₂¹⁵³. De plus, le seuil de disproportion a également été revu à la baisse. Ainsi, le coût d'un programme de mesures est considéré comme disproportionné s'il dépasse une valeur-seuil fixée à 2 % des revenus d'un secteur alors que les PGDH₁ prévoyaient une zone intermédiaire laissant une marge d'appréciation, lorsque le coût du programme de mesures représentait entre 2 % et 50 % des revenus sectoriels. Enfin, deux scénarios – un scénario de bon état maximaliste et un scénario alternatif – ont été retenus pour les projets de PGDH₂, contre trois dans les PGDH₁ (un maximaliste, un intermédiaire et un minimaliste).

Ainsi, comme l'indique le tableau ci-après, le coût du projet de programme « maximum »¹⁵⁴ en matière agricole, estimé à 261 millions d'euros, a été réduit dans le scénario retenu à

¹⁵¹ L'agriculture exerce une pression considérable sur les masses d'eau wallonnes, les principales contaminations observées concernant les nutriments majeurs (matières azotées et phosphorées en particulier) et les produits de protection des plantes (PPP – « pesticides »).

¹⁵² *Commission staff working document on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) River Basin Management Plans, COM(2012) 670 final*, p. 206.

¹⁵³ En considérant que les mesures agricoles obligatoires seraient ciblées sur ces masses d'eau en particulier et ne s'appliqueraient dès lors qu'à un certain nombre d'exploitations.

¹⁵⁴ L'analyse des coûts disproportionnés a été réalisée sur un scénario « maximum » dit de « bon état ». Ce scénario permet de réduire fortement les pressions responsables de la non-atteinte du bon état/potentiel d'ici 2021. Il permet d'atteindre le bon état physico-chimique de toutes les masses d'eau de surface en 2021, mais non le bon état biologique des masses d'eau de surface se trouvant actuellement dans un état mauvais ou médiocre. Ainsi, même dans l'éventualité d'une adoption de ce scénario maximum, 31 % des masses d'eau de surface n'atteindront pas le bon état/potentiel en 2021.

51 millions, sans aucune imposition financière à charge des agriculteurs¹⁵⁵. En effet, le scénario de bon état a été jugé économiquement disproportionné, car le coût des programmes de mesures est estimé, pour l'ensemble des districts, à 15,4 % du revenu du travail des agriculteurs, taux supérieur à la valeur-seuil de 2 %.

De plus, la Cour constate que le programme de mesures du scénario retenu se situe en-deçà du seuil de disproportion. En effet, tenant compte d'un seuil de 2 %, le secteur agricole pouvait supporter, annuellement, un programme de mesures dont les coûts s'élevaient, pour les deux districts les plus affectés par l'activité agricole (Meuse et Escaut), à 2,68 millions d'euros sur la base du revenu du travail et à 3,128 millions sur la base du revenu de l'exploitant et de sa famille¹⁵⁶. L'avis d'Aquawal sur les projets de PGDH2 souligne également que « *si l'on considère que le seuil de coût supplémentaire est de 2 %, il aurait été souhaitable de définir des mesures à charge du secteur agricole à concurrence de ce montant* ».

Enfin, le coût du programme de mesures a également été considéré comme disproportionné pour le SPW, en raison du « *rythme des dépenses* » invoqué dans les PGDH2. Au total, l'intervention des pouvoirs publics a été réduite d'un montant de 129 millions d'euros, dont 74 pour les mesures agricoles et 55 pour l'hydromorphologie et ce, alors que la Commission européenne insiste pour que les mesures adéquates soient adoptées tant en matière d'agriculture que d'hydromorphologie¹⁵⁷. Quant à la Cour, elle souligne que les moyens disponibles pour le financement de la politique de l'eau ne sont pas intégralement dépensés¹⁵⁸. Il s'agit d'un choix politique, d'une part, de limiter la contribution du secteur public et, d'autre part, de ne pas compenser la faiblesse du revenu du secteur agricole. Il n'y a donc pas d'automatisme entre le caractère disproportionné d'un programme de mesures pour un secteur et sa non-réalisation puisqu'il peut être financé par ailleurs en tenant compte des effets sociaux, environnementaux et économiques de la récupération en vertu de l'article 9 de la DCE.

¹⁵⁵ Les projets de PGDH2 précisent toutefois que le chiffrage des mesures agricoles a été établi sur la base des montants d'intervention de la Région et/ou de l'Union européenne, lesquels ne compensent peut-être pas totalement la perte potentielle de rendement et l'augmentation de la charge de travail provoquées par certaines de ces mesures pour les agriculteurs. Le coût assumé par ces derniers n'est donc pas nécessairement nul.

¹⁵⁶ De plus, les montants précités ont été calculés sur la base des revenus agricoles corrigés, en considérant que les mesures adoptées s'appliqueraient aux seules masses d'eau à risques d'un point de vue agricole. Toutefois, les mesures comprises dans le scénario retenu sont mises en œuvre à l'échelle des districts ; l'assiette prise en considération en termes de revenus devrait donc être plus large. Si l'on se base sur le revenu du travail calculé à l'échelle de la Région wallonne, le coût annuel du programme de mesures supportable par le secteur agricole s'élèverait à 7,6 millions d'euros.

¹⁵⁷ En matière d'hydromorphologie, la Commission européenne a, dans l'évaluation des premiers PGDH, recommandé à la Belgique d'inclure dans les seconds « *les mesures hydromorphologiques nécessaires pour atteindre un bon état, y compris celles visant un bon potentiel écologique pour les masses d'eau fortement modifiées (afin d'élargir la portée, de rendre le processus de désignation plus clair et de veiller à la disponibilité du budget nécessaire)* ».

¹⁵⁸ Voir ci-après le chapitre 6 *Financement des programmes de mesures*, notamment le point 6.4 *Mesures de financement effectivement adoptées*, lequel précise qu'une part de celui-ci n'est pas dépensée.

Tableau 9 – Comparaison des coûts et de la prise en charge des scénarios maximum (bon état) et retenu pour les mesures agricoles et hydromorphologiques

Thématique	Coût total pour 2016-2021	Part déjà budgétée dans les PGDH ₁	Part à charge des agriculteurs (PGDH ₂)	Part à charge du SPW (PGDH ₂)
Agriculture (scénario bon état)	261	40	136	85
Agriculture (scénario alternatif retenu)	51	40	-	11
Hydromorphologie (scénario bon état)	93	34	-	59
Hydromorphologie (scénario alternatif retenu)	37	34	-	4

(en millions d'euros)

La Cour relève que les dépenses non consenties durant la période 2016-2021 pour résorber les pressions agricoles, soit 210 millions d'euros, devront nécessairement l'être durant le cycle suivant pour atteindre l'objectif de bon état des masses d'eau en 2027. Toutefois, elle s'interroge sur la disponibilité future de ces moyens, puisqu'ils n'ont pas pu être libérés durant les deux premiers cycles de planification. De plus, à supposer qu'ils le soient, l'atteinte des objectifs à l'échéance ultime de 2027 sera sérieusement compromise, car un délai est nécessaire pour que les mesures puissent produire leurs effets sur les masses d'eau.

En outre, certaines mesures agricoles figurant dans les PGDH manquent de pertinence. Il en va particulièrement ainsi des mesures relatives aux méthodes agro-environnementales et à l'agriculture biologique, lesquelles sont généralement reconnues comme efficaces pour améliorer la qualité des masses d'eau et qui, dans le scénario retenu des projets de PGDH₂, ne sont pas ciblées sur les masses d'eau à risques.

5.1 Méthodes agro-environnementales

Pour les méthodes agro-environnementales (MAE), les PGDH₁ reprenaient la plupart des mesures contenues dans les plans wallons de développement rural (PWDR). Toutefois, la Cour constate qu'une mesure des PGDH₁ intitulée « Rendre plus attractives les MAE efficaces pour la protection des eaux de surface et souterraines » n'a pas été mise en œuvre. En effet, selon l'administration, la plupart des MAE efficaces ont été maintenues sans augmentation ni même indexation des montants des aides visant à intensifier ces mesures et, partant, leur impact sur la qualité des masses d'eau.

Par conséquent, un nombre réduit de MAE a été mis en œuvre à proximité des masses d'eau dont l'état est imputable au secteur agricole. En effet, celles-ci se situent principalement dans les régions limoneuses et sablo-limoneuses. Or, les MAE couvraient seulement 1,5 % de la surface agricole utile (SAU), voire moins en région limoneuse (Hainaut et Hesbaye, district de l'Escaut) en 2012. A contrario, plus de 7 % de la SAU en Famenne, Hautes-Fagnes

et Lorraine belge, ainsi que quelques communes du Pays de Herve et de l'Ardenne (districts de la Meuse et de la Seine)^{159 et 160} étaient couvertes par des MAE en 2012.

Nonobstant la responsabilité avérée du secteur agricole dans la non-atteinte du bon état d'un certain nombre de masses d'eau¹⁶¹ et la moindre application des MAE sur les masses d'eau les plus polluées par l'activité agricole, les mesures figurant dans le scénario retenu dans les projets de PGDH2 ne se focalisent pas davantage sur les masses d'eau à risques du fait de l'activité agricole. Pourtant, des mesures plus ciblées figuraient dans le scénario de bon état envisagé mais non retenu au terme de l'analyse économique. Le tableau ci-après compare la version de la mesure 320-12 du scénario de bon état, avec celle finalement retenue dans le programme de mesures. Il est à noter que cette mesure telle qu'envisagée dans le cadre du scénario de bon état aurait pu ouvrir la voie à un financement européen complémentaire sur la base de l'article 30 du règlement UE n° 1305/2013¹⁶².

Tableau 10 – Comparaison des mesures MAE entre le scénario maximaliste et celui retenu

Scénario de bon état	Scénario retenu
Mesure 320-12 : indemnités pour l'installation de bandes enherbées le long des cours d'eau bordant des parcelles cultivées dans les masses d'eau fortement impactées par l'agriculture	Mesure 0320-12 : installation de bandes enherbées le long de cours d'eau dans le cadre de MAE reprises au PWDR
Mesure obligatoire : enherbage de la bande tampon en remplacement de la culture pour l'ensemble des agriculteurs de la zone visée	Mesure volontaire (dans le cadre des MAE) ¹⁶³ : l'agriculteur décide ou non de solliciter une ou plusieurs MAE.
Ciblée sur les masses d'eau fortement affectées par l'agriculture (district de l'Escaut)	Pas de ciblage géographique de la mesure, dont l'application est volontaire. Néanmoins, les MAE visées font l'objet d'un avis d'expert. Dans les zones fortement affectées par l'agriculture et où les masses d'eau ne sont pas en bon état, l'expert imposera d'implanter une bande enherbée le long des cours d'eau (principalement le district de l'Escaut) aux agriculteurs qui feront une demande de MAE.
Objectif de protéger 100 % des berges dans les masses d'eau de surface en état critique, médiocre ou moyen et fortement impactées par l'agriculture, soit 2.700 km de berges	Pas d'objectif chiffré
5,8 millions d'euros durant la période 2016/2021	Non déterminé

¹⁵⁹ RIE des projets de PGDH2.

¹⁶⁰ Les MAE couvraient environ 6,5 % de la superficie agricole wallonne en 2012 – RIE des projets de PGDH2.

¹⁶¹ Voir la figure 5 – Responsabilité agricole de la non-atteinte du bon état.

¹⁶² Règlement (UE) N° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil.

¹⁶³ Le document général des PGDH2 précise que cette mesure vise à imposer l'implantation d'une bande enherbée le long des cours d'eau dans les zones fortement affectées par les activités agricoles et où les masses d'eau ne sont pas en bon état. Néanmoins, les dispositions réglementaires sur lesquelles cette mesure s'appuie, à savoir les dispositions réglementaires définies au niveau européen dans le cadre du Programme de développement rural 2014-2020, plus précisément les MAE, constituent des mesures contractuelles et volontaires.

La stratégie d'implantation volontaire de bandes extensives agro-environnementales suivie ces vingt dernières années a permis de protéger 12,8 % des berges en culture¹⁶⁴. La mesure du scénario de bon état visait, quant à elle, la protection de 100 % des berges dans les masses d'eau ciblées.

L'absence de ciblage de cette mesure dans le scénario retenu et de son caractère volontaire aboutit à ce que « *la longueur de bandes enherbées ainsi localisées sera significativement moindre que dans le scénario " bon état "* »¹⁶⁵. De plus, l'implantation volontaire ne permet pas de garantir l'application continue de la mesure le long d'une masse d'eau. L'orientation retenue pour cette mesure engendrera donc un impact moindre sur la qualité des masses d'eau.

5.2 Agriculture biologique

Les mesures relatives à l'agriculture biologique illustrent également ce manque de ciblage. Le soutien à cette agriculture, qui supprime l'usage d'engrais et de pesticides de synthèse, constitue, selon le RIE des PGDH 2, une mesure efficace et durable pour éviter la pollution des masses d'eau par les substances chimiques. Par ailleurs, l'agriculture biologique diminue la consommation d'eau potable, en évitant notamment les campagnes de pulvérisation. Il ressort également de l'évaluation *ex ante* de l'efficacité potentielle des mesures du PWDR, que l'agriculture biologique se trouve en tête des mesures présentant le meilleur rapport budget/potentiel d'amélioration sur l'environnement¹⁶⁶.

Or, la Cour constate une absence de ciblage des mesures relatives à l'agriculture biologique, tant dans les PGDH₁ que dans le scénario retenu des projets de PGDH₂.

En effet, comme le précise le RIE des PGDH₂, les mesures relatives à l'agriculture biologique se caractérisent par une grande diversité géographique dans leur mise en œuvre. Si les surfaces agricoles exploitées selon les principes de cette agriculture représentaient 7 % de la SAU wallonne en 2010, elles ne se développent pas, comme le montre la carte ci-après, dans les zones où l'agriculture est responsable du mauvais état des masses d'eau.

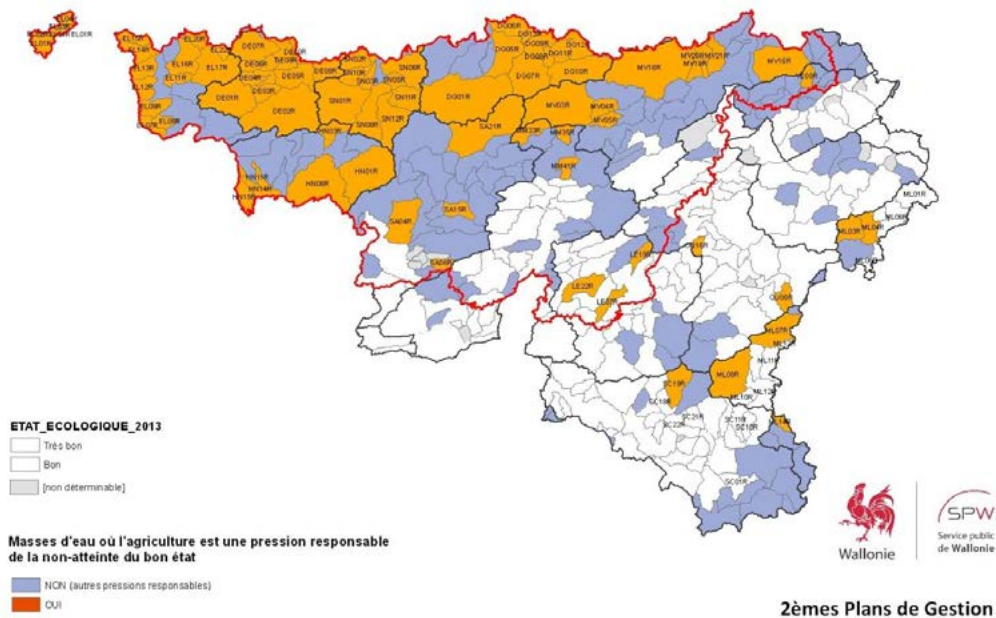
¹⁶⁴ Description de la mesure 320_12 – Scénario de bon état.

¹⁶⁵ RIE des PGDH₂, p. 99.

¹⁶⁶ RIE des PGDH₂, p. 87.

Figure 5 – Responsabilité agricole de la non-atteinte du bon état

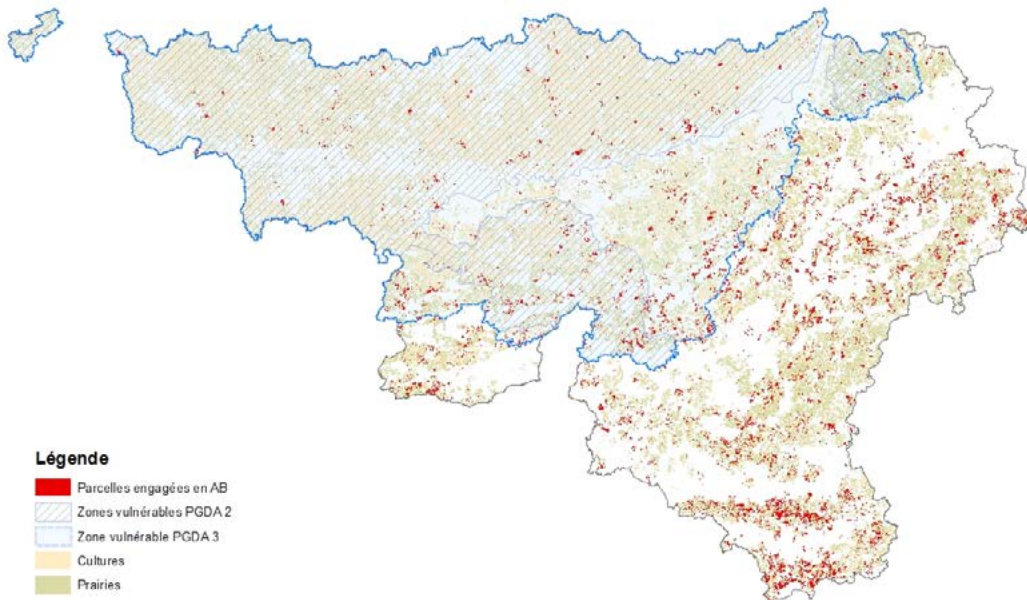
Responsabilité agricole de la non-atteinte du bon état



Source : PGDH2

Figure 6 – Répartition des surfaces agricoles en agriculture biologique (en 2013)

Agriculture Biologique - 2013



Source : PGDH 2

Tout comme pour les bandes enherbées, la mesure du scénario retenu n'est, contrairement à celle envisagée dans le scénario de bon état, pas ciblée sur les masses d'eau à risques¹⁶⁷.

Tableau 11 – Comparaison des mesures agriculture biologique entre le scénario maximaliste et celui retenu

Scénario de bon état	Scénario retenu
Mesure 330-02 : soutien à l'agriculture biologique dans les masses d'eau à risque de non-atteinte du bon état en 2021	Mesure 360-02 : soutien à l'agriculture biologique
Mesure volontaire	Mesure volontaire
Ciblée sur les masses d'eau à risque de non-atteinte du bon état en 2021. Application dans la zone vulnérable (directive nitrate)	Pas de ciblage par rapport aux masses d'eau : aides plus importantes pour les cultures que pour les prairies
Objectif de 14 % de la SAU en agriculture biologique à l'horizon 2021, ce qui revient à convertir 10 % de la SAU située en zone vulnérable ¹⁶⁹	Pas d'objectif chiffré
12,9 millions d'euros → durant la période 2016/2021	Non déterminé

La Cour des comptes constate donc que certaines mesures figurant dans les PGDH sont insuffisamment ciblées pour atténuer de manière efficace et efficiente les pressions identifiées.

Ainsi, l'impact du programme de mesures agricoles des projets de PGDH₂ sur la qualité des masses d'eau apparaît comme très limité. Ces projets précisent d'ailleurs qu'« *il est prudent d'estimer que la qualité des eaux de surface s'améliorera d'ici 2021 essentiellement dans les masses d'eau qui dépendent principalement de l'assainissement des eaux usées domestiques et industrielles, si tant est que les investissements retenus soient bien réalisés d'ici 2021* ». Le RIE recommande dès lors d'augmenter les bandes enherbées le long des cours d'eau (objectif de 2.700 km de bandes) et le soutien à l'agriculture biologique (objectif de 14 % de la SAU wallonne), ce qui ne s'est pas concrétisé dans les projets de deuxièmes PGDH.

Cette situation pose particulièrement problème pour les masses d'eau souterraine pour lesquelles le secteur agricole constitue la principale pression diffuse. Or, comme le souligne Aquawal, 80 % de l'eau potable produite en Wallonie proviennent des masses d'eau souterraine et les bénéfices marchands liés au bon état se situent précisément dans ces masses d'eau.

En conclusion, le manque d'ambition et de pertinence des programmes de mesures des PGDH₁ et 2 ainsi que les reports d'objectifs des PGDH₂ vers les PGDH₃ amènent la Cour des comptes à évaluer comme élevé le risque que toutes les masses d'eau, de surface ou souterraine, situées sur le territoire de la Région wallonne n'atteignent pas le bon état en 2027.

Dans sa réponse, le ministre souligne qu'on peut regretter que le programme de mesures des PGDH₂ retenu en fonction de l'analyse des coûts disproportionnés ne permette pas de

¹⁶⁷ L'hypothèse sous-jacente est que les masses d'eau fortement impactées par l'agriculture sont situées principalement en zones de culture. Néanmoins, toutes les cultures ne sont pas situées à proximité de masses d'eau à risques.

¹⁶⁸ RIE des PGDH₂, p. 99.

répondre entièrement aux pressions constatées. Il ajoute que « *les choix du gouvernement wallon doivent tenir compte des possibilités de contribution des secteurs concernés, ainsi que de ses propres possibilités budgétaires afin d'établir le meilleur compromis entre objectifs et capacités financières* ».

Le ministre estime que la Cour des comptes n'est pas à même de juger de la pertinence des programmes de mesures. À cet égard, il conteste « *l'avis péremptoire de la Cour des comptes sur le manque de pertinence des mesures agricoles prévues dans les PGDH₂. La position adoptée et le fil rouge des mesures agricoles proposées sont d'améliorer la situation (masses d'eau de surface et souterraines) par des mesures visant à convaincre plutôt que d'imposer. Cette approche présente une difficulté, celle de pouvoir apprécier et d'estimer le résultat attendu et donc de chiffrer un nombre de masses d'eau qui devraient atteindre le bon état en 2021.* » Il ajoute cependant que « *plusieurs mesures agricoles ciblées sont présentes dans les PGDH₂* », telles que la généralisation des contrats de captage. Selon le ministre, « *ces mesures doivent être renforcées, tel est notamment le sens de la mesure d'étude sur les bandes enherbées* ».

La Cour des comptes maintient que les modalités d'application des mesures agricoles examinées devraient être mieux précisées et articulées. Comme l'indique le ministre, les effets de mesures non ciblées sur les masses d'eau en mauvais état sont, par essence, inconnus puisque tributaires de la réponse du secteur agricole. De telles mesures sont donc potentiellement inefficaces, par exemple lorsqu'elles sont mises en œuvre par des agriculteurs dont l'activité n'a d'impact que sur des masses d'eau déjà en bon état.

Lors de la réalisation de ses audits, la Cour des comptes prend également en considération divers avis, dont ceux de la Commission européenne. Les recommandations d'un de ses rapports soulignent que, en matière agricole, « *a strategy mainly built on voluntary measures will not deliver. A right balance between voluntary actions and a strong baseline of mandatory measures/rules needs to be set up. A clear commitment at political level is unavoidable.* »¹⁶⁹.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement les masses d'eau souterraine, le ministre mentionne dans sa réponse que « *la mesure visant à une généralisation des contrats de captage (avec des moyens budgétaires à cet effet) est une réponse à la critique formulée par la Cour des comptes sur l'impact de l'agriculture sur les masses d'eau souterraine, mais il est évident, et en particulier pour les masses d'eau souterraine, qu'un temps parfois considérable peut se passer entre une action entreprise et son résultat sur la masse d'eau. Ce décalage varie en fonction des conditions hydrogéologiques.* »

La Cour des comptes n'a pas examiné la mesure dénommée « Mise en place de "contrats de captages" participatifs » citée par le ministre, ni les mesures adoptées précédemment en matière de protection des zones de captage, telles que la mesure des PGDH₁ intitulée « Instauration de "contrats de captage" dans les zones de protection pour lesquelles un problème de pollution diffuse ou ponctuelle est constaté ».

¹⁶⁹ « *Une stratégie principalement basée sur des mesures volontaires ne réussira pas. Un juste équilibre entre des actions volontaires et une base solide de mesures/règles obligatoires doit être atteint. Un engagement clair au niveau politique est inévitable.* » Voir le document SWD (2012) 379 final de la Commission européenne accompagnant le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'implémentation de la directive-cadre sur l'eau, p. 207.

Chapitre 6

Financement des programmes de mesures

6.1 Normes

L'estimation du coût des programmes de mesures joue un rôle déterminant dans l'identification des coûts disproportionnés, dans les analyses de récupération des coûts, ou encore dans les analyses coût-efficacité.

Plus fondamentalement, l'estimation correcte des coûts des mesures (existantes ou nouvelles) est indispensable pour pouvoir mobiliser les recettes nécessaires et assurer ainsi la viabilité financière du programme.

Ainsi, la Commission européenne recommande notamment d'inclure, dans les PGDH et les programmes de mesures (PDM), les coûts des mesures et d'indiquer qui doit les supporter¹⁷⁰. En effet, le financement des PGDH n'est pas uniquement public mais résulte également d'un financement direct des secteurs concernés¹⁷¹.

Il importe donc que le secteur censé financer chaque mesure soit clairement identifié et que, parallèlement, les recettes nécessaires au financement des mesures soient précisément estimées, de manière à veiller à l'équilibre entre dépenses et recettes et d'ainsi assurer le financement des programmes de mesures des PGDH.

6.2 Estimation du coût des mesures

Ce premier exercice d'évaluation des mesures a permis de produire, de collecter et de centraliser une série de données relatives aux coûts qui étaient, auparavant, éparpillées au sein des différentes directions du SPW et des opérateurs de l'eau. Ce travail considérable constituait une opportunité d'amélioration des décisions en matière de gestion de l'eau.

¹⁷⁰ Rapport de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE) – Plans de gestion des districts hydrographiques – COM(2012) 670 final, page 13.

¹⁷¹ À savoir les ménages, les secteurs agricole et industriel, mais également d'autres sources (subsides européens, exportations d'eau potable en Région flamande et en Région de Bruxelles-Capitale).

Le coût des programmes de mesures, évalué sur la base de la méthode proposée par le guide Wateco¹⁷², distingue les coûts d'investissement totaux¹⁷³, les coûts d'investissement annuels¹⁷⁴ et les coûts annuels de fonctionnement¹⁷⁵ des différentes mesures.

D'après cette estimation, le coût annuel total des PDM des premiers plans de gestion (2010-2015) s'élève à 158,7 millions d'euros. Les districts de la Meuse, avec 94,7 millions d'euros, et de l'Escaut, avec 57,5 millions d'euros, représentent plus de 95 % des coûts estimés.

Ces coûts se répartissent entre les onze thématiques des programmes de mesures, dont les trois plus importantes en termes financiers, à savoir l'assainissement collectif et le démergement, l'industrie et l'agriculture, représentent plus de 67 % du coût total annuel des PGDH.

La Cour des comptes constate que l'estimation des coûts des programmes de mesures présente plusieurs faiblesses.

6.2.1 Près de 50 % du nombre des mesures figurant dans les 4 PGDH ne contiennent aucune estimation chiffrée des coûts – récurrents et non récurrents – d'investissement et de fonctionnement ¹⁷⁶.

Selon l'administration, les mesures dont le coût a été chiffré (notamment les mesures de la thématique « assainissement ») représentent toutefois plus de 80 % des coûts des PDM. De plus, lors du débat contradictoire, l'administration a précisé que la quasi-totalité des mesures les plus efficaces ont été chiffrées.

La Cour souligne que, faute d'estimation disponible d'une part et d'évaluation robuste de l'efficacité des mesures d'autre part, il est impossible de vérifier cette affirmation¹⁷⁷.

Parmi les mesures évaluées, la Cour des comptes a également constaté que certaines esti-

¹⁷² Intitulé « *Economics and the Environment : the implementation challenge of the Water Framework Directive – a Guidance Document* », groupe de travail Wateco – *Common Implementation Strategy* (CIS), Commission européenne, juin 2002. Ce document a été développé par un groupe de travail dit « Wateco », pour *Water economics*, animé par la France et la Commission européenne. Il a pour objectif de fournir un support aux États membres dans le développement de l'analyse économique de l'utilisation de l'eau et définit les démarches à suivre pour élaborer un programme de mesures permettant d'atteindre les objectifs fixés par la DCE. Ce document n'est pas juridiquement contraignant, mais forme la référence utilisée par les instances européennes pour juger de la conformité des travaux réalisés dans les États membres avec la directive.

¹⁷³ Montant total des investissements prévus par le programme de mesures durant la période 2010-2015.

¹⁷⁴ Calculés à partir du montant total de l'investissement, en considérant la durée de vie présumée de l'ouvrage.

¹⁷⁵ Les coûts annuels d'exploitation et d'entretien des ouvrages et les coûts administratifs associés à la gestion courante des ouvrages.

¹⁷⁶ Parmi ces mesures dont le coût n'a fait l'objet d'aucune estimation figurent, par exemple, des mesures liées à certaines obligations résultant de directives européennes (Seveso, Pesticides, Natura 2000, IPPC, Qualité des eaux de baignade, ou Nitrates), ou encore, découlant de réglementations régionales (plan Pluies, décret Sol, ou arrêtés du gouvernement wallon des 12 janvier 1995 et 14 juin 2001 en matière de boues d'épuration et de valorisation de certains déchets).

¹⁷⁷ Les PGDH précisent que seules les mesures pour lesquelles des données étaient disponibles ont pu être évaluées. L'administration a expliqué que l'estimation des mesures relatives à la thématique industrie avait posé particulièrement problème, car cette thématique lui est moins connue que d'autres comme l'agriculture. À l'analyse, la Cour des comptes relève cependant qu'il n'y a pas de différence significative entre ces deux thématiques quant au pourcentage de mesures non évaluées (51 % des mesures pour l'agriculture et 53 % pour l'industrie).

mations sont peu précises. Plusieurs facteurs figurant dans les points ci-dessous peuvent être avancés pour expliquer ce manque de qualité.

Quant aux projets de PGDH², il ressort de leur examen partiel que certaines mesures du scénario retenu ne contiennent aucune estimation. Il en est par exemple ainsi de la mesure 320-12 *Installation de bandes enherbées le long des cours d'eau dans le cadre des MAE* ou encore de la mesure 360-02 *Soutien à l'agriculture biologique*.

6.2.2 Les modalités d'application de certaines mesures ne sont pas suffisamment élaborées pour pouvoir faire l'objet d'une estimation fiable.

L'article 23, § 6, du code de l'eau précise que les dispositions prescriptives du programme de mesures ont valeur indicative. Dès lors, les mesures adoptées de façon réglementaire, postérieurement à l'adoption des PGDH, peuvent s'écarter significativement de leurs prévisions.

En outre, il apparaît qu'une série de mesures reprises dans les PGDH n'étaient pas définies de manière suffisamment précise pour pouvoir faire l'objet d'une estimation fiable¹⁷⁸.

La mesure 590, qui consiste à interdire l'accès du bétail aux cours d'eau par la pose de clôtures dans les pâtures qui les bordent, illustre bien cette problématique : l'estimation de son coût a fluctué entre 7,4 et 71 millions d'euros selon les hypothèses posées au cours de la procédure d'établissement des PGDH¹⁷⁹.

Le dispositif réglementaire effectivement arrêté s'écarte cependant des hypothèses retenues dans le cadre des PGDH. En effet, selon l'administration, la mesure adoptée s'est avérée moins contraignante suite aux pressions exercées par les parties prenantes : le pourcentage de kilomètres de berges de cours d'eau à clôturer est ainsi passé de 70 à 39 %¹⁸⁰, ce qui a rendu obsolète l'estimation figurant dans les PGDH, tandis que le secteur public acceptait de prendre en charge une plus grande partie de la dépense¹⁸¹.

6.2.3 Les estimations ne sont pas systématiquement actualisées.

Dans certains cas, la portée d'une mesure a évolué au cours du processus d'élaboration des PGDH sans entraîner de révision du coût. Ainsi, des mesures coercitives ou incitatives se sont muées en mesures de sensibilisation, en particulier en matière agricole. Par exemple, la mesure 770 *Bandes tampons le long des cours d'eau*¹⁸² a vu, selon l'administration, son intitulé modifié et sa portée réduite. Cette mesure, initialement dénommée « Bandes enherbées permanentes le long des cours d'eau », visait à interdire toute culture le long de leurs

¹⁷⁸ Comme les mesures relatives au schéma régional d'exploitation des ressources, à l'établissement d'un service public d'assainissement autonome, aux contrats de services liés aux rejets des eaux usées industrielles, à la pollution liée aux pesticides.

¹⁷⁹ Ces hypothèses se différenciaient, notamment, par le périmètre d'application de la mesure (zones à protéger) et donc par le nombre de km de berges de cours d'eau à clôturer. In fine, c'est le montant de 7,4 millions qui a été inscrit dans les PGDH (coût d'investissement total).

¹⁸⁰ Une première proposition présentée par le département de l'environnement et de l'eau envisageait même une interdiction généralisée d'accès aux cours d'eau pour le bétail.

¹⁸¹ Lors de l'élaboration des PGDH, le financement de la mesure était en effet prévu à concurrence de 40 % d'aide publique et de 60 % d'intervention de l'éleveur. L'arrêté du gouvernement wallon du 17 octobre 2013 organisant un régime de subvention en faveur des éleveurs pour l'équipement des pâtures le long des cours d'eau a toutefois porté le taux d'aide publique à 75 % et réduit à 25 % l'intervention à charge de l'éleveur.

¹⁸² Dans la fiche correspondante, la mesure s'intitule « Implantation d'une bande tampon le long des cours d'eau ».

berges. Elle était donc plus contraignante que l'établissement de bandes tampons, où seule est proscrite la fertilisation des cultures. Malgré le dédoublement d'une même mesure que ce changement de dénomination induit¹⁸³, son coût est demeuré inchangé, en dépit de l'impact financier moindre pour le secteur agricole.

6.2.4 Les données sont anciennes.

Alors que les PGDH₁ ont été adoptés en juin 2013, les coûts unitaires utilisés pour l'évaluation ont été collectés en 2008 par la direction des eaux de surface auprès des organismes sources, comme la SPGE pour les coûts d'assainissement, le département de l'agriculture du SPW ou les professionnels des secteurs concernés. Si cette démarche s'est effectuée en 2008, les données récoltées peuvent toutefois résulter d'études antérieures à cette année de référence.

L'ancienneté des données est à mettre en relation avec la durée du processus d'adoption des PGDH. Si le recours à des données collectées en 2008 était relativement problématique pour les projets de PGDH établis par l'administration en 2010, ce problème s'est accru pour des projets adoptés en 2013.

En conclusion, la Cour des comptes constate que l'estimation du coût des programmes de mesures ne présente pas une garantie suffisante de fiabilité.

6.3 Modalités de financement prévues par les PGDH

Comme souligné ci-dessus, l'équilibre financier des PGDH suppose une estimation correcte des dépenses mais également une identification des sources permettant de les financer, autrement dit des recettes. Il s'agit en effet d'une condition sine qua non à la mise en œuvre des mesures devant permettre la réalisation des objectifs d'amélioration de la qualité des masses d'eau.

La Cour des comptes constate que les PGDH envisagent le financement des programmes de mesures selon une approche intéressante. D'une part, ils identifient des secteurs économiques appelés à contribuer au financement des programmes de mesures. D'autre part, ils prévoient, comme modalités de financement, des instruments financiers permettant d'activer les contributions prévues à la charge de chacun de ces secteurs.

Contributeurs au financement des PGDH

Il ressort de l'estimation des mesures figurant dans les PGDH que le besoin en financement pour la mise en œuvre des mesures est de l'ordre de 158 millions d'euros (en base annuelle).

Les PGDH prévoient l'activation d'instruments financiers permettant de mobiliser ces fonds auprès de six secteurs dits « économiques ». Ainsi, il ressort des informations figurant dans les PGDH que le coût des programmes de mesures, à savoir 158,7 millions d'euros, serait financé via une augmentation du CVA de l'ordre de 65,7 millions d'euros, des recettes de différentes mesures fiscales pour un montant de 31,7 millions d'euros et un financement direct des secteurs de l'ordre de 27,029 millions¹⁸⁴. Un montant de 26,9 millions d'euros

¹⁸³ La mesure 765 visait déjà l'établissement de bandes tampons de six mètres le long des cours d'eau.

¹⁸⁴ Source : SPGE – 1^{er} plan de gestion – Financement – Scénario 2.

constitue la contribution du secteur public et le solde, soit un montant de 7,2 millions est, quant à lui, relatif à des fonds européens.

La contribution respective des différents secteurs (en millions d'euros constants de l'année 2010) se décomposerait de la manière suivante.

Tableau 12 – Estimation des contributions respectives des différents secteurs

	Instruments financiers	Recettes estimées (millions d'euros)
Ménages	Augmentation du CVA à terme : + 0,347 € / m ³	48,166
	Majoration du CVA (partie assainissement autonome): augmentation de 0,12 € / m ³	16,476
	Redevance pour la protection des captages (SPGE)	10,406
	Total	75,048
Agriculture	Financement des mesures « agriculture » – Financement direct par le secteur	3,239
	Financement des mesures « zones protégées » – Financement direct par le secteur	0,145
	Redevance pour la protection des captages (SPGE)	0,412
	Augmentation du CVA à terme : + 0,347 € / m ³	0,672
	Total	4,468
Industrie	Eaux usées domestiques : augmentation du CVA à terme : + 0,347 € / m ³	0,339
	Eaux usées industrielles : augmentation de la contribution du secteur industriel	11,477
	Financement des mesures du plan de gestion – Financement direct par le secteur	23,645
	Redevance pour la protection des captage (SPGE)	1,422
	Total	36,883
Exportations d'eau	Redevance protection des captages (SPGE)	8,026
	Total	8,026
Total général		124,425

La Cour des comptes constate que l'estimation des contributions annuelles de l'ensemble des secteurs économiques correspond à celle des coûts annuels totaux des programmes de mesures, soit 158 millions d'euros. Elle ne tient donc pas compte du fait que près de la moitié des mesures des quatre programmes de mesures des PGDH n'ont pas été estimées.

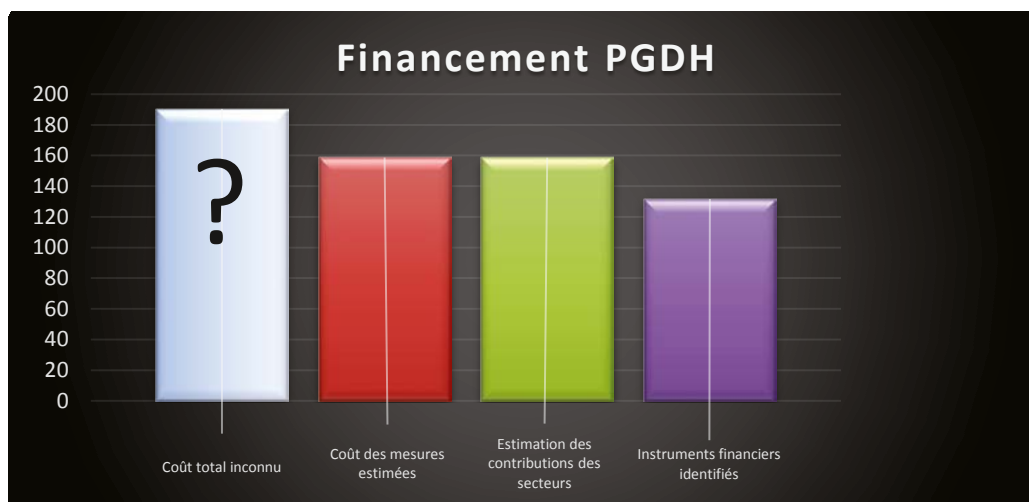
Toutefois, l'exercice d'identification des instruments financiers effectué pour les différents secteurs n'a pas été réalisé pour le secteur public, dont la contribution s'élève à 26,9 millions d'euros¹⁸⁵. Sa contribution annuelle a donc été uniquement envisagée sous l'angle de l'estimation du coût des mesures du plan de gestion à charge de la Région wallonne et non sous celui de l'origine des moyens nécessaires.

¹⁸⁵ C'est l'utilisation de ces moyens, à savoir l'intervention dans le financement de mesures relevant de différentes thématiques (en particulier l'agriculture et les pollutions historiques et accidentelles) qui est mise en évidence pour ce secteur (il en est de même pour les fonds européens).

Par ailleurs, la Cour des comptes constate que plusieurs mesures de récupération des coûts susceptibles d'alimenter les contributions des secteurs économiques n'étaient pas chiffrées dans les PGDH¹⁸⁶ alors que des estimations avaient été réalisées lors de la préparation de ces plans. Ainsi, par exemple, la redevance sur les prises d'eau de surface non potabilisable avait été estimée à un montant de 53,1 millions d'euros¹⁸⁷ qui n'est pas repris dans les PGDH.

Les modalités de financement des PGDH₁ présentent donc les caractéristiques suivantes.

Figure 7 – Modalités de financement des PGDH¹⁸⁸



En conclusion, il existe, de prime abord, un équilibre entre les dépenses programmées et les secteurs, soit annuellement 158 millions d'euros. Néanmoins, l'identification des sources de financement permettant de concrétiser ces contributions n'est pas aboutie. À défaut d'une identification exhaustive des instruments financiers permettant d'alimenter les contributions de chacun des secteurs économiques et d'une estimation des recettes de ces outils à affecter à chacun des contributeurs, la Cour des comptes estime que les dispositions des PGDH ne permettent pas de garantir, sur un plan théorique, le financement adéquat des programmes de mesures. Par ailleurs, la répartition entre les différents programmes budgétaires du financement par le secteur public, qui représente 17 %¹⁸⁹ du montant à financer, n'est pas effectuée.

6.4 Mesures de financement effectivement adoptées

Séquençage des actions

La Cour des comptes a examiné si les mesures nécessaires ont été adoptées afin de mobiliser les moyens indispensables à la réalisation des PGDH₁.

¹⁸⁶ Il s'agit, par exemple, de la mesure 0166 *Introduction d'une redevance régionale sur les coûts environnementaux générés par les prélèvements d'eau de surface non potabilisable*, PGDH Meuse, p. 150.

¹⁸⁷ Tableau de financement du premier plan de gestion, SPGE.

¹⁸⁸ Voir l'annexe 15 *Modèle de financement des PGDH*. Cette annexe est uniquement disponible dans la version électronique du présent rapport sur le site internet de la Cour des comptes www.courdescomptes.be.

¹⁸⁹ Soit la contribution du secteur public sur le total de l'ensemble des contributions.

Pour ce faire, la DCE prévoyait le séquençage suivant des actions : établissement des programmes de mesures (pour fin 2009), adaptation de la politique de tarification (pour fin 2010) et opérationnalisation des mesures (pour fin 2012). Ainsi, la mise en œuvre d'une politique de tarification adaptée devait permettre d'assurer le financement nécessaire à la réalisation des PDM.

La Cour des comptes constate que le séquençage prévu par la DCE n'a pas été respecté en Région wallonne. En effet, la réforme fiscale jugée nécessaire pour mobiliser les moyens financiers théoriquement indispensables à la réalisation des mesures¹⁹⁰ n'est intervenue qu'en décembre 2014 : des attermolements en ont émaillé le processus d'adoption de telle sorte qu'elle a été approuvée plus d'un an et demi après l'adoption des PGDH1 (juin 2013). Dès lors, le financement additionnel nécessaire pour pouvoir mettre en œuvre les PGDH¹⁹¹ faisait défaut¹⁹².

Lors du débat contradictoire, le ministre a indiqué que « *les PGDH1 se sont basés et ont tablé sur une réforme de certaines politiques (réforme fiscale eau, service public d'assainissement autonome, etc.) qui devaient être opérationnelles lors de l'approbation des PGDH1. Cela n'a pas été le cas ce qui a provoqué un problème de financement des mesures prévues.* »

Sur le plan budgétaire, ce retard dans l'adoption de la réforme fiscale a engendré un sous-financement des PGDH1 de l'ordre de 21 millions d'euros en recettes, par rapport aux hypothèses retenues par le gouvernement wallon lors de leur élaboration et de la réforme fiscale et ce, pour les années 2013 et 2014. En effet, les avant-projets de décret entamés lors de la législature 2010-2014, qui ont été repris pour établir le décret-programme, précisaient que les besoins financiers annuels liés à la mise en œuvre des plans de gestion étaient estimés entre 65 et 70 millions d'euros à la charge du fonds pour la protection de l'environnement¹⁹³,

¹⁹⁰ Séance du 8 mars 2012 du gouvernement wallon – Notification, point B40 : Avant-projets de plan de gestion des districts hydrographiques de la Meuse, de l'Escaut, du Rhin et de la Seine en application de la directive 2000/60/CE – Mise en enquête publique des projets de plan - note rectificative. Il y était encore précisé, concernant l'impact budgétaire, que « *la réforme des instruments financiers liés à la gestion du cycle anthropique de l'eau doit permettre de dégager les moyens financiers complémentaires au travers de ressources affectées au fonds pour la protection de l'environnement limitant ainsi fortement l'impact pour le budget régional* ». Ainsi, le gouvernement wallon chargeait le ministre qui a l'Eau dans ses attributions de lui soumettre, lors de l'examen en seconde lecture des projets de plans de gestion, un avant-projet de décret fiscal relatif à la récupération des coûts.

¹⁹¹ Parlement wallon, session 2014-2015 – 14 novembre 2014, Projet de décret-programme portant des mesures diverses liées au budget en matière de calamité naturelle, de sécurité routière, de travaux publics, d'énergie, de logement, d'environnement, d'aménagement du territoire, de bien-être animal, d'agriculture et de fiscalité, p. 6 : « *il convient de rappeler que les plans de gestion par district hydrographique comprennent des programmes de mesures dont l'objet est d'atteindre les objectifs environnementaux définis par la directive 2000/60/CE. Les mesures prévues dans ces plans de gestion nécessitent un financement. Le présent projet de décret permet d'en garantir le financement.* »

¹⁹² Le 27 juin 2013, la décision d'approbation des PGDH par le gouvernement wallon du 27 juin 2013 précisait néanmoins que le financement des plans de gestion est garanti par les instruments financiers existants et ce, alors que les PGDH eux-mêmes, objet de la décision du gouvernement wallon, prévoyaient la nécessité de revoir et de créer de nouveaux outils financiers.

¹⁹³ En effet, l'exposé des motifs modifié concernant la décision du 11 juillet 2013 du gouvernement wallon sur l'avant-projet de décret relatif au financement de la politique de l'eau et modifiant le livre II du code de l'environnement contenant le code de l'eau précise qu'une série de mesures des PGDH nécessitent des besoins de financement additionnels. Dès 2015, les besoins financiers annuels sont estimés entre 65 et 70 millions à charge du fonds pour la protection de l'environnement – section eau, pour une recette issue des instruments financiers actuels de 44 millions d'euros. Il faut souligner, par ailleurs, que l'administration n'est pas en mesure de préciser si la nécessité des besoins financiers additionnels à partir de 2015 correspond à la mise en œuvre de nouvelles mesures à partir de cette date.

en ce compris un financement additionnel prévu de 18,5 millions (en juillet 2013) puis de 17,3 millions (en décembre 2013)¹⁹⁴. Néanmoins, les recettes prévisionnelles du fonds s'élevant à 44 millions d'euros¹⁹⁵, un montant supplémentaire d'au moins 21 millions d'euros s'avérerait nécessaire pour arriver à un équilibre strict.

Pour l'année budgétaire 2015, la Cour constate que le financement, en recettes, correspondait approximativement aux hypothèses posées lors de la réforme fiscale puisque les recettes prévues au budget initial étaient de l'ordre de 65 millions d'euros. Néanmoins, la date d'adoption de la réforme fiscale (décembre 2014) faisait courir le risque que les recettes effectives soient sensiblement inférieures à celles inscrites au budget¹⁹⁶. Il s'avère d'ailleurs que le montant des droits constatés au cours de l'année 2015 est de l'ordre de 17,6 millions d'euros inférieur au montant prévu par le budget initial 2015¹⁹⁷.

En outre, la Cour des comptes constate qu'une partie importante des recettes du fonds n'est pas destinée à financer des dépenses, ce qui ne correspond pas aux hypothèses de financement prévues lors de la réforme fiscale. Ainsi, pour 2015, un montant de 25,5 millions d'euros (correspondant à la soustraction entre les droits constatés au cours de l'année et les dépenses liquidées à charge du fonds) alimente le solde du fonds¹⁹⁸. Cette situation provoque une augmentation sensible du solde du fonds d'année en année¹⁹⁹.

Ainsi, la CCE, dans son avis du 15 octobre 2013 soulignait : « *depuis le conclave budgétaire de 2011, une partie des ressources du fonds pour la protection de l'environnement, section protection des eaux, a été réservée pour assurer l'équilibre budgétaire de la Région* » ; elle

¹⁹⁴ Alors que l'avant-projet, en deuxième lecture (décembre 2013), prévoyait un montant complémentaire de 17,3 millions, la première lecture (juillet 2013) prévoyait 18,5 millions d'euros.

¹⁹⁵ Exposé rectificatif des motifs – Avant-projet de décret relatif au financement de la politique de l'eau, deuxième lecture (décembre 2013).

¹⁹⁶ Selon les informations transmises par l'administration, la plus grande partie des recettes escomptées par la réforme fiscale ne seraient pas perçues en 2015. Ainsi, dans des conditions optimales de fonctionnement, un montant de 5,1 millions d'euros portant sur la nouvelle taxe de prélèvement des eaux de surface non potabilisables (sur les 10,5 millions budgétisés) ainsi qu'une petite partie des contributions pour les prélèvements et des taxes sur les déversements pourraient être déclarés, taxés et perçus durant l'année 2015. Néanmoins, depuis le 1^{er} janvier 2013, l'imputation des recettes ne doit plus intervenir au moment de la perception des fonds mais bien lors de la constatation des droits à charge de tiers par l'ordonnateur.

¹⁹⁷ La recette principale du fonds pour la protection de l'environnement provient des taxes, redevances et contributions de prélèvement sur l'eau. Pour l'année 2015, le montant des droits constatés imputés sur l'article 36.01 de la division organique 15 relatif à ces taxes, redevances et contribution de prélèvement perçues en vertu du décret-programme 1997 s'élève à 45,2 millions d'euros alors que les recettes prévues au budget initial 2015 s'élevaient à 62,2 millions d'euros. Différentes autres recettes de moindre importance viennent également alimenter le fonds. Les droits constatés relatifs à ces autres recettes se sont élevés à 2,1 millions d'euros alors que les recettes prévues au budget initial s'élevaient à 2,7 millions d'euros. Au total, les recettes en droit constatés affectées au fonds pour la protection de l'environnement se sont élevées en 2015 à 47,3 millions d'euros alors que le budget initial prévoyait des recettes d'un total de 64,9 millions d'euros.

¹⁹⁸ Les dépenses liquidées sur le fonds en 2015 se sont élevées à 21,7 millions d'euros.

¹⁹⁹ Au budget 2011, le montant des dépenses à charge du fonds pour la protection de l'environnement équivalait à celui des recettes. Depuis lors, le montant des dépenses inscrites aux budgets pour le fonds a représenté entre 25 % (deuxième ajustement budgétaire 2013) et 63 % du montant des recettes du fonds. Du 31 décembre 2011 au 31 décembre 2015, le solde du fonds est dès lors passé de 18,0 à 98,6 millions dans l'optique des engagements et de 33,0 à 107,8 millions dans l'optique des liquidations. Cet accroissement du solde du fonds s'apparente à une mise en réserve d'une partie de ses recettes, pour des raisons d'équilibre budgétaire. Ainsi, les montants liquidés ont été plafonnés pour dégager un solde budgétaire positif (recettes de l'année – dépenses de l'année) de 15,6 millions d'euros en 2012, de 23,0 millions d'euros en 2013, de 11,7 millions d'euros en 2014 et de 25,5 millions en 2015.

insiste : « pour que les recettes issues des instruments financiers liés à la politique de l'eau soient exclusivement dévolues à des actions menées dans ce domaine, comme c'était le cas auparavant, et qu'elles soient rétribuées aux divers contributeurs de manière équitable »²⁰⁰.

À défaut d'échéancier de réalisation des mesures et de système de suivi centralisé des dépenses des différents secteurs économiques, il est impossible de déterminer l'impact précis de ce sous-financement budgétaire sur la réalisation des mesures. Néanmoins, la Cour relève que la mise en œuvre de certaines mesures a subi un moratoire faute de moyens nécessaires et ce, alors qu'une partie importante des recettes du FPE n'est pas dépensée.

Il en est ainsi, par exemple, des mesures ayant trait aux méthodes agro-environnementales, pourtant susceptibles d'influencer significativement la qualité des masses d'eau. Pour rappel, les PGDH1 reprenaient sept MAE au sein de leurs programmes de mesures. Or, peu avant l'adoption des PGDH, en juin 2013, un arrêté ministériel du 27 mars 2013 relatif à la mise en œuvre des méthodes agro-environnementales a suspendu, pour la campagne agricole 2013, la quasi-totalité des nouveaux engagements des producteurs relatifs aux MAE²⁰¹. Ce moratoire a été prolongé par l'arrêté ministériel du 18 avril 2014 pour les méthodes 1 à 5²⁰², la suspension concernant les autres méthodes (6 à 11) étant toutefois levée pour la campagne agricole 2014. Cette suspension résulte de l'épuisement, en 2013, du budget Feader affecté à la mesure 214²⁰³, situation qui impliquait la prise en charge intégrale des dépenses par le budget de la Région wallonne. Le moratoire devait ainsi permettre à la Région de garantir au moins le financement des engagements en cours.

Sur la base des données disponibles²⁰⁴, cette suspension, instaurée pour des raisons budgétaires, a eu comme effet la conclusion d'un faible nombre de nouveaux contrats en 2013, première année de mise en œuvre des PGDH²⁰⁵. L'année 2013 était en principe l'année des renouvellements des engagements conclus en 2008 (3.708 nouveaux engagements en 2008). Il devrait en résulter, en 2013, une perte d'environ 20 % (une année d'engagement sur cinq) par rapport aux longueurs, unités et superficies observées en 2012 pour les méthodes 1 à 7²⁰⁶.

En conclusion, la Cour des comptes constate que le financement des programmes de mesures n'est pas assuré. En effet, l'estimation des dépenses relatives aux programmes de

²⁰⁰ Commission consultative de l'eau, avis concernant un avant-projet de décret relatif au financement de la politique de l'eau et modifiant le livre II du code de l'environnement contenant le code de l'eau – 15 octobre 2013.

²⁰¹ Deux exceptions à ce moratoire : 1) Les nouveaux engagements résultant d'un transfert d'engagement au sens de l'article 7, § 1^{er} et § 2, de l'arrêté du gouvernement wallon du 24 avril 2008 relatif à l'octroi des subventions agro-environnementales. 2) La mise en œuvre des méthodes agro-environnementales 8 et 9, résultant de nouveaux engagements, lorsque les avis conformes visés à l'article 3, § 3, de l'arrêté du gouvernement wallon du 24 avril 2008 relatif à l'octroi des subventions agro-environnementales auront été donnés antérieurement au 13 novembre 2012.

²⁰² À l'exception des engagements résultant d'un transfert d'engagement au sens des articles 17 et 18 du même arrêté. Dans le cas de ces engagements résultant de transfert entre producteurs, ils sont limités aux parcelles, superficies ou animaux engagés par le cédant à la date du transfert.

²⁰³ Hors bilan de santé.

²⁰⁴ Jusqu'à la campagne agricole 2013.

²⁰⁵ Toutefois, les nouveaux engagements résultant d'un transfert d'engagement entre producteurs ont été autorisés mais sans possibilité d'ajouter de nouvelles superficies ou de nouveaux animaux aux engagements repris.

²⁰⁶ Ce moratoire a été instauré alors que la plupart des objectifs environnementaux dévolus aux MAE dans le cadre des programmes wallons de développement rural n'étaient pas atteints et ce, malgré la révision à la baisse de ces objectifs, intervenue également pour raisons budgétaires. Il en est ainsi pour trois des sept MAE. Seules deux d'entre elles ont atteint les objectifs initialement fixés.

mesures ne présente pas les garanties suffisantes de fiabilité. En ce qui concerne les recettes, les dispositions des PGDH₁ ne permettraient pas de fournir une assurance raisonnable quant au financement des programmes de mesures, faute d'identification exhaustive de l'ensemble des sources de financement. *In concreto*, les retards relatifs à l'adoption de la réforme fiscale et les choix budgétaires posés, notamment quant à l'affectation des recettes du fonds, ont pour conséquence que les programmes de mesures figurant dans les PGDH₁ ne sont pas entièrement financés. L'insuffisance du développement des PGDH₁ (défaut d'échéancier de réalisation des mesures, absence de suivi centralisé de consommation des dépenses) ne permet toutefois pas de déterminer l'impact précis de ce sous-financement budgétaire sur la mise en œuvre des mesures. Néanmoins, le moratoire pour raisons budgétaires décrété pour l'application des MAE constitue un exemple des impacts de ce sous-financement : en effet, le fonds pour la protection de l'environnement aurait pu être mobilisé pour financer les mesures en lien avec la protection des masses d'eau.

Lors du débat contradictoire, le ministre a précisé que, pour ce qui concerne les PGDH₂, chacune des fiches-mesures reprises dans le programme de mesures comprend un échéancier et un coût associé.

Le ministre indique également que certaines dépenses liées à la DCE sont déjà reprises au budget 2016. Selon le ministre, la réforme fiscale adoptée fin 2014 permet, pour les PGDH₂, d'avoir une adéquation entre les mesures prévues et leur financement. Les moyens budgétaires prévus par la Région dans les PGDH₂ relèvent essentiellement du fonds pour la protection de l'environnement – Section protection des eaux.

Il ajoute que « *plusieurs actions prévues dans les PGDH₂ (dont notamment une ajoutée lors de l'approbation finale des plans par le gouvernement wallon du 23 avril 2016 sur les bandes enherbées) visent à analyser les alternatives de financement possibles en vue d'atteindre les objectifs fixés par la DCE* ».

Le ministre partage enfin l'analyse de la Cour des comptes sur la nécessité que les recettes de ce fonds soient principalement affectées à la mise en œuvre de la DCE.

Chapitre 7

Suivi de la mise en œuvre des plans de gestion des districts hydrographiques

7.1 Normes

À la fixation d'objectifs environnementaux et de mesures lors de l'élaboration des PGDH, doit correspondre, lors de son exécution, la mise en œuvre d'un système performant de suivi centralisé de la consommation des ressources et de la réalisation des mesures. En effet, la directive-cadre sur l'eau établit une obligation légale de protéger et de restaurer la qualité des eaux dans l'ensemble de l'Europe, ce qui constitue une obligation de résultat.

Cet objectif transversal appelle un suivi centralisé et efficace des PGDH permettant aux acteurs chargés de sa coordination d'avoir une vue globale de sa mise en œuvre, qui dépend d'acteurs divers (administrations, sociétés publiques, entreprises, agriculteurs, etc.). Ce système de suivi centralisé doit ainsi produire des données de gestion reliant les ressources consommées, l'avancement des projets (du programme de mesures) et les objectifs fixés.

Le suivi de la consommation des ressources doit permettre d'informer les instances de coordination d'éventuelles sur- ou sous-consommations afin d'assurer l'équilibre financier des PGDH dans le temps, en adaptant, le cas échéant, les dépenses (programmes de mesures) et/ou les recettes (instruments financiers).

Le suivi de la mise en œuvre du programme de mesures doit permettre de s'assurer que la cadence de réalisation des mesures correspond bien à celle prévue par les PGDH et, à défaut, d'y remédier.

Par ailleurs, outre le suivi centralisé et permanent des actions de mise en œuvre, il est nécessaire de mener, ponctuellement, une évaluation de la réalisation des objectifs environnementaux afin de vérifier la pertinence du programme de mesures en reliant le degré d'atteinte des objectifs à la mise en œuvre des mesures.

L'ensemble de ces informations seront utiles pour adopter, dans le futur, de nouvelles orientations stratégiques et opérationnelles adéquates. Dans ce but, il est tout d'abord nécessaire que les PGDH précisent des échéances, que ce soit pour la consommation des ressources, la mise en œuvre des mesures ou encore la réalisation des objectifs.

Outre la fixation d'objectifs SMART et de programmes de mesures suffisamment précis, une procédure contraignante de suivi doit préciser à qui, quand, comment et sur quoi il doit être fait rapport, pour permettre aux acteurs chargés de la coordination de recevoir une

information pertinente, adaptée, compréhensible, exploitable et exhaustive. Cette procédure de suivi est d'autant plus nécessaire que de nombreux acteurs sont impliqués dans la mise en œuvre du programme de mesures.

Une récolte efficace des données garantissant leur fiabilité doit également être organisée. Celle-ci doit inclure l'ensemble des acteurs chargés de la mise en œuvre des mesures.

Les données de gestion doivent alimenter des indicateurs présentés sous la forme de tableaux de bord. Ceux-ci doivent être lisibles, compréhensibles, clairs et immédiatement interprétables par les acteurs en charge de la coordination du plan, en vue d'une prise de décisions pertinentes.

La mise en place d'un système de suivi des performances doit également permettre d'améliorer la qualité des PGDH ultérieurs.

7.2 Constats

Une absence de phasage du programme de mesures et des moyens nécessaires à la réalisation des PGDH₁ a été relevée dans le cadre du présent rapport.

La Cour des comptes constate également l'absence de procédure de suivi centralisé et de rapportage sur la mise en œuvre des programmes de mesures. Ainsi, aucun système centralisé de suivi des mesures, des coûts et des objectifs n'a été instauré par l'administration en charge de la coordination de la DCE afin de lui permettre de suivre l'état d'avancement et le coût réel du programme de mesures.

En effet, seul un rapportage ponctuel auprès du ministre chargé de l'Environnement a été réalisé, principalement dans le cadre des obligations de rapportage auprès de la Commission européenne (voir le point suivant). L'état d'avancement des mesures des PGDH₁ n'a jamais été examiné par le gouvernement wallon (autorité de bassin).

En l'absence d'échéancier de réalisation des mesures, un contrôle de conformité de l'avancement du programme par rapport aux dispositions des PGDH₁ n'est pas possible. En effet, les PGDH contiennent peu de références temporelles concernant l'exécution des mesures. Lorsque c'est le cas, comme par exemple pour les programmes de mesures 2010/2015 en matière d'assainissement collectif, les PGDH ne précisent toutefois pas l'étalement de la mise en œuvre par projet d'investissement.

Lors de la phase contradictoire, l'administration a fait valoir qu'il n'avait effectivement pas été possible de mettre en place une procédure de suivi des mesures des PdM des PGDH₁ car, une fois ceux-ci adoptés par le gouvernement wallon, la priorité a été axée sur l'élaboration des PGDH₂. La Commission européenne a, en effet, demandé que l'adoption des PGDH₂ ne souffre aucun retard.

7.2.1 Informations relatives à la réalisation des mesures

Comme indiqué ci-dessus, le suivi de l'avancement des mesures figurant dans les PGDH₁ a été effectué de manière ponctuelle : une première fois, en décembre 2013, pour répondre aux obligations de la DCE²⁰⁷ et dans un second temps, en novembre 2014, auprès du cabinet du ministre de l'Environnement.

L'administration a rédigé une note sur l'avancement des mesures, en juillet 2013, dans le cadre du rapportage auprès de la Commission européenne. Cette note contient une vue globale de l'avancement de 78 mesures jugées prioritaires par l'administration (sur les 128 mesures retenues par le gouvernement wallon). Selon cette note, 9 mesures étaient déjà appliquées, 51 entamées et 18 non entamées. Cette note comprend également une fiche pour 20 de ces 78 mesures. La plupart de ces fiches qui ont pour objet la description de l'avancement, ainsi que les besoins en financement et en personnel, ne sont pas complètes, notamment, en ce qui concerne la section calendrier pour laquelle seules 6 fiches contiennent des éléments d'informations. Le gouvernement wallon n'a pas examiné cette note.

L'état d'avancement des mesures des premiers plans a également fait l'objet d'une présentation au cabinet du ministre de l'Environnement le 20 novembre 2014. Celle-ci portait sur les 128 mesures des PGDH₁. Il en ressortait que 9 mesures étaient appliquées, 50 en cours et 69 n'avaient pas démarré.

La Cour des comptes constate l'absence d'un responsable du suivi (systématique) des mesures prévues dans les PGDH. Aucune base de données permettant d'avoir une vue globale actualisée de l'avancement des mesures n'a été mise en place. A fortiori, l'avancement de la mise en œuvre des mesures par masse d'eau n'est pas une donnée directement disponible.

De plus, il n'existe aucune procédure de rapportage entre les acteurs chargés de la mise en œuvre et le DEE, chargé de la coordination de la DCE, ni de procédure concernant le rapportage au ministre de tutelle et à l'autorité de bassin.

Le suivi et le rapportage relatifs aux mesures figurant dans les PGDH₁ ne permettent donc pas d'informer de façon adéquate les acteurs en charge du pilotage des PGDH (autorité de bassin, administration, etc.).

Lors de la phase contradictoire, l'administration a précisé qu'elle a établi un premier projet de tableau de bord de mise en œuvre des mesures pour le suivi des mesures des PGDH₁ et 2, sous forme de fiche de suivi, mesure par mesure. Celui-ci sera affiné et finalisé au mois de juin 2016. Ces fiches devront servir à alimenter un outil de suivi développé par le DEE depuis plusieurs années. Son alimentation n'a toutefois pu être mise en œuvre en raison de la priorité portée sur l'adoption des PGDH₂. Indépendamment de leur suivi administratif stricto sensu, plusieurs mesures des PdM ont été, dans les faits, finalisées ou entamées.

²⁰⁷ La DCE prévoyait en effet, en son article 15, que les États membres présentent, dans un délai de trois ans à compter de la publication de chaque plan de gestion de district hydrographique, un rapport intermédiaire décrivant l'état d'avancement de la mise en œuvre du programme de mesures prévu. À cet effet, des informations, sous format standardisé, ont été transmises à la Commission le 15 janvier 2014. Ce rapportage reflétait l'état d'avancement des mesures au 22 décembre 2012.

7.2.2 Informations relatives aux coûts

7.2.2.1 Prévisions budgétaires

La Cour des comptes constate que le budget régional ne permet pas de connaître, avec suffisamment de transparence, les dépenses de PGDH prévues pour l'année $n + 1$. Il est, en effet, laborieux, à la lecture du budget régional, de connaître les dépenses figurant dans les PGDH qui sont effectivement reprises pour l'année $n + 1$.

Ainsi, les dépenses relatives aux PGDH sont scindées entre des articles de base classiques, qui sont eux-mêmes disséminés dans différents programmes, et le fonds pour la protection de l'environnement. Un lien avec les mesures des PGDH est rarement établi.

La mesure 590 relative à l'interdiction de l'accès du bétail aux cours d'eau illustre ce manque de transparence budgétaire. Tout d'abord, les documents relatifs aux budgets 2013, 2014 et 2015 ne comportent aucune référence explicite à cette mesure qui implique une subvention en faveur des éleveurs pour l'équipement des pâtures le long des cours d'eau. Cette subvention était scindée en deux parts, l'une à charge d'un nouvel article de base créé à cette fin²⁰⁸ dans les rubriques du ministre de l'Agriculture, l'autre à charge des crédits du ministre de l'Environnement, via l'exercice d'un droit de tirage sur le fonds pour la protection de l'environnement, section protection des eaux.

Lors de la phase contradictoire, l'administration a fait valoir, premièrement, que les dispositions des plans relatives au financement des programmes de mesures ne constituent pas un budget ; deuxièmement, que si les coûts repris pour un certain nombre de mesures des plans de gestion qui relèvent d'une administration ou d'un organisme public peuvent être repris dans leurs budget et faire l'objet d'un suivi, c'est beaucoup moins évident pour les mesures à charge du secteur privé.

7.2.2.2 Suivi des coûts

La Cour des comptes constate qu'aucun système centralisé de suivi et de rapportage concernant les coûts de réalisation des mesures n'a été mis en œuvre, que ce soit pour le secteur public ou les autres secteurs dits économiques.

Selon l'administration, le suivi des coûts réels par rapport aux coûts estimés dans les PGDH n'a jamais été prévu, les incertitudes liées aux estimations réalisées ne permettant pas d'établir un chiffrage précis mais plutôt un ordre de grandeur dans le but d'orienter le choix des décideurs politiques. En effet, le chiffrage des mesures constitue un indicateur permettant aux décideurs politiques de retenir un programme de mesures et, in fine, d'opter pour une proportion de masses d'eau devant atteindre le bon état.

Néanmoins, l'évaluation préalable du coût des mesures a également comme objectif d'établir un équilibre financier entre les coûts que représentent les mesures et les recettes issues des différentes contributions des secteurs. Dès lors, l'absence de suivi du coût réel des mesures prive les acteurs en charge de la coordination d'informations relatives à d'éventuels dérapages des dépenses et empêche donc de les alerter sur d'éventuels déséquilibres financiers.

²⁰⁸ Article 31.08 *Subventions en faveur des éleveurs pour l'équipement des pâtures le long des cours d'eau* du programme 04 *Aides à l'agriculture* de la division organique 15 *Agriculture, ressources naturelles et environnement*.

L'absence de suivi centralisé du coût des mesures figurant dans les PGDH nuit à leur bon pilotage. Elle prive également les acteurs d'informations utiles, notamment pour affiner les estimations futures des mesures, par exemple, dans le cadre des futures planifications.

7.2.3 Informations relatives à l'atteinte des objectifs

Les PGDH comprennent une liste des masses d'eau (de surface et souterraine) qui devraient atteindre le bon état suite à la mise en œuvre du programme de mesures. L'évolution de ces masses d'eau vers le bon état constitue l'effet attendu ou, autrement dit, l'impact des programmes de mesures des PGDH.

Le suivi de la qualité des masses d'eau est réalisé via des programmes de surveillance imposés par l'article 8 de la DCE. Ces programmes comprennent des contrôles de surveillance visant à obtenir une connaissance générale de l'état des eaux en suivant un maximum d'éléments de qualité, des contrôles opérationnels sur les masses d'eau identifiées comme étant à risque de ne pas atteindre le bon état en 2015 et des contrôles additionnels opérés sur des masses d'eau non à risque situées en zones protégées.

L'état des masses d'eau est ainsi établi par l'administration (DESU) chaque année, avec les données disponibles les plus récentes, qui peuvent donc correspondre à des années de référence différentes.

Néanmoins, les résultats observés (état des masses d'eau) ne sont reliés ni aux objectifs fixés ni aux mesures mises en œuvre par masse d'eau. De plus, les évolutions constatées ne font pas l'objet d'une communication systématique au ministre de tutelle et à l'autorité de bassin. En effet, aucune procédure de rapportage vis-à-vis de ces organes, concernant notamment la réalisation des objectifs, n'a été établie.

Enfin, le programme de surveillance et les PGDH obéissent à deux logiques différentes en ce sens que leurs échéances ne sont pas alignées. Dès lors, le programme de surveillance ne permet pas de procéder à des évaluations des impacts des programmes de mesures sur la qualité des masses d'eau, considérant que les relevés du programme de surveillance ne coïncident pas avec les échéances finales des objectifs. Le processus d'élaboration des PGDH n'est donc pas alimenté de façon pertinente.

Lors du débat contradictoire, l'administration a fait valoir qu' « à l'heure actuelle, les réseaux permettent de mettre en évidence les améliorations ou détérioration des masses d'eau en tenant compte du budget disponible. Idéalement, il faudrait passer tous les ans sur les stations du contrôle opérationnel mais cela n'est pas compatible avec les finances régionales et les priorités fixées par le Gouvernement en la matière. »

La Cour souligne qu'il pourrait, par exemple, être envisagé d'effectuer un relevé spécifique pour coïncider avec les échéances finales des objectifs ou encore de procéder à des extrapolations pour tenter d'améliorer la contemporanéité des données.

En outre, en vue d'analyser l'état chimique des masses d'eau, les nouvelles directives européennes ont modifié les composantes en déterminant le bon état. Comme déjà relevé précédemment, cette modification de la cible dans le temps peut être justifiée mais est

potentiellement problématique pour suivre la réalisation des objectifs. Elle ne doit cependant pas faire obstacle à une mesure de l'atteinte de la cible initiale en sus de l'analyse de la nouvelle cible.

En conclusion, faute d'avoir consacré les ressources nécessaires au suivi de la mise en œuvre des PGDH₁, aucun système centralisé de suivi n'a été mis en place. Il est dès lors impossible de connaître de façon fiable le degré de réalisation des programmes de mesures ainsi que la consommation des ressources y consacrées par rapport à la trajectoire prévue dans les PGDH. Il en résulte dès lors que l'assurance quant à la bonne exécution des programmes de mesures, et donc quant à l'atteinte des objectifs, est insuffisante. En outre, l'équilibre financier des PGDH dans le temps n'est pas correctement assuré. Il est également impossible d'établir des liens de causalité entre les mesures effectivement mises en œuvre et l'état des masses d'eau observé via le programme de surveillance. Ces différentes faiblesses empêchent toute évaluation fiable de l'efficacité et de l'efficience des PGDH. Cette situation est problématique dans le cadre d'un processus d'apprentissage présentant deux cycles d'améliorations potentielles (2009-2015 ; 2015-2021 ; 2021-2027).

Néanmoins, la Cour relève que le DEE entend consacrer davantage de ressources au suivi des PGDH₂. Celui-ci projette effectivement de créer un poste de coordination pour l'exécution des PGDH. Il viserait notamment à assurer la mise en œuvre coordonnée des programmes de mesures des plans de gestion et à rapporter de manière régulière au ministre de l'Environnement l'état d'avancement de la réalisation des programmes de mesures.

Chapitre 8

Conclusion générale et recommandations

Sous l'impulsion de la DCE, la gestion de la qualité des masses d'eau en Région wallonne a connu une profonde mutation au cours de ces quinze dernières années : une logique de planification s'est progressivement mise en place, des programmes de surveillance de l'état des masses d'eau ont vu le jour, et des objectifs d'amélioration de la qualité par masse d'eau ont été fixés à partir d'analyses scientifiques et économiques.

La mise en place de cette nouvelle méthode de gestion des masses d'eau constitue un préalable indispensable pour atteindre les objectifs attendus concernant la bonne qualité des eaux wallonnes.

Nonobstant cette dynamique, le présent audit a relevé la nécessité de mettre en œuvre plusieurs améliorations significatives en matière d'organisation et de planification, lesquelles sont indispensables pour atteindre les objectifs fixés.

8.1 Implémentation des obligations issues des directives européennes

Des retards de transposition et de mise en œuvre, que ce soit dans le cadre des directives européennes liées à la DCE ou des obligations relatives à la DCE elle-même, ont engendré de nombreux contentieux européens, dont certains ont abouti à des condamnations de l'État belge. Ces retards ont également entraîné des effets en cascade. Ainsi, les plans de gestion 2009-2015 ont été adoptés en juin 2013, ne laissant que 18 mois pour exécuter des mesures planifiées, en principe, sur une période de 6 ans. Cette situation compromet, par conséquent, la réalisation des objectifs fixés à l'échéance de 2015, tant en matière de préservation que de restauration de la qualité des masses d'eau wallonnes. Ces retards ont également engendré des difficultés au niveau de la gestion du processus de planification et, en particulier, de la charge de travail des services de l'administration, dans la mesure où la mise en œuvre des premiers plans de gestion était à peine entamée que le processus d'élaboration des seconds plans de gestion devait être initié. Plus largement, le retard pris par la Wallonie dans la mise en œuvre de certaines directives connexes (comme la directive ERU) n'a pas manqué de générer des conflits de priorité entre directives, ce qui a rendu d'autant plus difficile la possibilité d'atteindre l'objectif de bon état des masses d'eau.

Pour ce qui concerne la mise en œuvre du principe de récupération des coûts, la réforme fiscale adoptée fin 2014 ne permet pas de répondre à l'obligation de la DCE en cette matière. À l'heure actuelle, tous les secteurs économiques ne contribuent pas de manière appropriée à la récupération des coûts de chacun des services de l'eau, alors que la DCE l'imposait pourtant pour 2010 au plus tard.

Concernant la participation du grand public, celle-ci est, dans le meilleur des cas, guidée par les balises de la DCE. Néanmoins, les organes consultatifs ont relevé l'insuffisance de la concertation, particulièrement en amont du processus d'élaboration, ainsi que la faible lisibilité et accessibilité, pour le grand public, des documents soumis à la consultation.

Plus largement, une mise en œuvre des obligations européennes voulue a minima constitue un des facteurs explicatifs de ces différents retards. Cette manière de procéder expose la Région wallonne à un risque accru de contentieux et à un report dans le temps des actions de mise en œuvre nécessaires pour atteindre l'objectif de bon état des masses d'eau ainsi que de la charge financière y relative.

8.2 Maturité du processus de planification des PGDH1

Le processus d'élaboration des PGDH1 s'est caractérisé par un enchevêtrement des compétences et responsabilités des acteurs, lequel explique pour partie les différents retards constatés. Cette situation a également dégradé les relations entre les acteurs, qui ont eu tendance à poursuivre leur propre logique plutôt que de tendre vers une collaboration structurée pourtant indispensable. Par ailleurs, la volonté des autorités gouvernementales de s'investir plus avant dans les tâches opérationnelles a également engendré des divergences de vues entre les représentants du ministre et la DGARNE sur divers sujets techniques, ce qui a ralenti le processus de prise de décision.

De plus, les différentes analyses menées dans le cadre de l'élaboration des PGDH (état des lieux, analyse des pressions, analyses économiques) n'ont pas permis d'aboutir à des programmes de mesures robustes. Par ailleurs, les modifications apportées, en dernière minute, au programme de mesures ont rendu partiellement obsolètes les analyses économiques et les objectifs fixés, qui par là même ne correspondaient plus aux programmes retenus. Il en est résulté un risque de sur- ou de sous-dimensionnement des mesures prévues au regard de l'objectif à atteindre.

Au niveau de la coordination des politiques, l'objectif de transversalité promu par la directive-cadre n'est pas rencontré. En effet, les différentes politiques étant davantage juxtaposées qu'intégrées, leurs objectifs ne sont pas suffisamment articulés, et la mise en œuvre des PGDH n'a pas fait l'objet d'un suivi centralisé. La déclaration de politique régionale 2014-2019 du gouvernement wallon visait pourtant à promouvoir une politique intégrée de l'eau.

Une autre faiblesse du processus de planification a résidé dans l'impossibilité d'évaluer les résultats des actions menées au terme de la première période, en raison de l'absence d'alignement du programme de surveillance de la qualité de l'eau par rapport aux échéances du cycle de planification des PGDH.

8.3 Financement des programmes de mesures

Une série de mesures reprises dans les PGDH n'ont pas été définies de manière suffisamment précises pour pouvoir faire l'objet d'une estimation fiable. De plus, certaines mesures n'ont pas fait l'objet d'une estimation, en ce compris pour les PGDH2.

Au niveau des recettes, les dispositions des PGDH₁ ne permettent pas de fournir une assurance raisonnable quant au financement des programmes de mesures, faute d'identification exhaustive de l'ensemble des instruments financiers devant y contribuer. Ainsi, les PGDH₁ n'établissent pas la répartition, entre les programmes budgétaires impliqués ni les différentes années de mise en œuvre, de la contribution du secteur public, laquelle s'élève à un montant de 26,924 millions d'euros, soit 17 % du montant total (théorique) à financer.

Quant au financement effectif, il devait obéir au séquençage prévu par la DCE, à savoir que la politique de tarification devait être adaptée pour fin 2010, avant l'opérationnalisation de toute mesure prévue pour fin 2012. Ce n'est pourtant qu'en décembre 2014 que le gouvernement wallon a adopté la réforme fiscale destinée à mobiliser des moyens financiers additionnels, soit plus d'un an et demi après l'adoption des PGDH et un an avant leur expiration.

Les mesures fiscales devaient se traduire par une augmentation des moyens du fonds pour la protection de l'environnement de l'ordre de 21 millions d'euros. Les recettes budgétées en 2015 pour le fonds correspondent approximativement à ce montant. Toutefois, vu la date d'adoption de la réforme fiscale (décembre 2014), les recettes effectives sont inférieures, d'un montant de 17,6 millions d'euros, à ce qui avait été inscrit au budget initial 2015.

Ces recettes doivent être affectées à la mise en œuvre des programmes de mesures. Or, selon le budget 2015, seuls 38,75 des 64,275 millions d'euros de recettes du fonds sont utilisés, la différence de 25,5 millions d'euros venant alimenter son solde. Au vu du budget 2015, la contribution du fonds au financement des PGDH n'est donc pas rencontrée. Par ailleurs, l'utilisation insuffisante des ressources du fonds pour la protection de l'environnement risque d'entraîner un sous-financement de la politique et témoigne également du degré de priorité insuffisant qui lui est accordé.

8.4 Réalisation des objectifs et respect des délais au vu des programmes de mesures

Dans le cadre des PGDH₁, la Cour des comptes constate que le scénario retenu n'était pas, parmi les différentes hypothèses étudiées, le plus ambitieux, puisque le gouvernement wallon a opté pour le scénario intermédiaire sans que ce choix soit d'ailleurs suffisamment justifié au regard de la DCE.

La Cour des comptes constate également que le programme de mesures des projets de PGDH₂ ne répond pas suffisamment aux pressions constatées. En effet, bien que le secteur agricole constitue une pression importante sur les eaux de surface et la principale pression diffuse s'exerçant sur les eaux souterraines, les programmes retenus pour les projets de PGDH₂ ne présentent que très peu de mesures agricoles spécifiques.

De plus, certaines mesures agricoles figurant dans les PGDH₂ manquent de pertinence en ce sens qu'elles ne sont pas assez ciblées sur les masses d'eau critiques. Il en est ainsi, par exemple, des mesures agro-environnementales (MAE) et de l'agriculture biologique.

Ainsi, l'impact du programme de mesures agricoles des projets de PGDH₂ sur la qualité des masses d'eau apparaît limité. Les PGDH₂ précisent d'ailleurs que la qualité des eaux de surface s'améliorera d'ici 2021 essentiellement dans les masses d'eau « *qui dépendent principa-*

lement de l'assainissement des eaux usées domestiques et industrielles, si tant est que les investissements retenus soient bien réalisés d'ici 2021 ». La Cour des comptes constate en outre que cela pose particulièrement problème pour les masses d'eau souterraine pour lesquelles le secteur agricole constitue la principale pression diffuse. Or, comme le souligne Aquawal, 80 % de l'eau potable produite en Wallonie proviennent des masses d'eau souterraine et les bénéfices marchands liés au bon état se situent précisément dans ces masses d'eau.

Concernant les perspectives de réalisation des objectifs, la Cour des comptes constate tout d'abord que près de la moitié des objectifs fixés dans le cadre des PGDH1 n'ont pas été atteints (passage au bon état de 51 masses d'eau sur les 105 prévues).

Ensuite, elle relève une révision à la baisse des objectifs fixés dans les projets de PGDH2. En effet, alors que les PGDH1 prévoyaient que les programmes de mesures produiront principalement leurs effets entre 2015 et 2021 (soit pendant les PGDH2), avec comme corollaire le passage au bon état d'un nombre important de masses d'eau, les projets de PGDH2 ne prévoient, in fine, l'atteinte du bon état que pour 9 masses d'eau de surface supplémentaires et 2 nouvelles masses d'eau souterraines. Dès lors, 148 masses d'eau de surface (sur 354) et 11 masses d'eau souterraines (sur 33) ne rencontreront l'objectif de bon état qu'au cours des PGDH3, c'est-à-dire pour 2027, ultime échéance fixée par la DCE.

La Cour des comptes constate donc le report de nombreux objectifs du deuxième vers le troisième et dernier cycle de planification. Cette situation s'explique certes par des facteurs naturels (mauvais état de l'environnement biologique) et par des facteurs économiques (coûts considérés comme disproportionnés, particulièrement pour le secteur agricole), mais aussi par des choix posés par le gouvernement wallon (manque d'ambition des mesures à supporter par le secteur agricole et les pouvoirs publics). Ces mesures, dont le coût est élevé, devront pourtant être appliquées pour assurer le bon état des masses d'eau à l'échéance de 2027, ce qui signifie que des charges financières importantes sont reportées sur le troisième cycle de programmation.

Le manque d'ambition et de pertinence des programmes de mesures des PGDH1 et 2, ainsi que les reports d'objectifs des PGDH2 vers les PGDH3, amènent donc la Cour des comptes à évaluer comme élevé le risque que toutes les masses d'eau situées sur le territoire de la Région wallonne n'atteignent pas le bon état en 2027 (qu'il s'agisse des masses d'eau de surface ou souterraine).

Au terme de son audit, la Cour des comptes constate que les objectifs annoncés dans la déclaration de politique régionale 2009-2014, et mentionnés ci-avant, ne sont pas actuellement rencontrés.

La Cour formule dès lors seize recommandations, regroupées en quatre axes prioritaires, afin d'améliorer l'efficacité de la gestion de la qualité des masses d'eau en Région wallonne.

8.4.1 Garantir la correcte transposition des directives européennes dans les délais impartis afin de maîtriser les risques de contentieux européens

- Mettre en place une réglementation et des dispositions fiscales en matière de récupération des coûts engendrés par les services liés à l'utilisation de l'eau, de sorte que chaque secteur économique (ménages, industries, agriculture) y contribue de manière appropriée (application du principe « pollueur-payeur »).
- Mettre en place un système de suivi centralisé permettant d'avoir une vue globale de l'état de mise en œuvre de l'ensemble des obligations de la DCE et des directives européennes liées. Ce suivi devra mettre en évidence les non-conformités.

8.4.2 Renforcer la coordination des politiques publiques afin d'aboutir à une gestion de l'eau intégrée et participative

- Procéder à l'adoption simultanée, par le gouvernement wallon, des PGDH et des dispositifs réglementaires encadrant les mesures ayant un impact significatif sur la qualité des masses d'eau.
- Définir clairement les rôles et responsabilités des différents acteurs participant à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans de gestion.
- Coordonner, de manière permanente, l'ensemble des acteurs chargés d'élaborer et de mettre en œuvre les PGDH. Cette coordination doit permettre de s'assurer de la complémentarité des mesures figurant dans les PGDH et de statuer sur les modifications réglementaires éventuelles des dispositifs soutenant ces mesures.
- Préciser, pour chaque masse d'eau, l'ensemble des obligations imposées par la DCE et les directives qui y sont liées, au titre de zone protégée par exemple, et établir les liens nécessaires entre ces obligations²⁰⁹.
- Instaurer davantage d'interactivité entre l'administration et les différentes parties prenantes aux PGDH en vue, notamment, de renforcer la participation citoyenne.

8.4.3 Assurer le financement des programmes de mesures afin de permettre leur réalisation

- Établir, au sein des PGDH, un calendrier de mise œuvre du programme de mesures²¹⁰ et un échéancier des dépenses. Ce dernier doit permettre d'établir un budget prévisionnel pour l'ensemble de la durée des PGDH.
- Mobiliser pleinement toutes les capacités contributives de chaque secteur et envisager toutes les alternatives de financement possibles en vue d'atteindre les objectifs fixés par la DCE.
- Prévoir des recettes et des crédits budgétaires disponibles en lien avec l'échéancier établi, notamment en affectant les recettes du fonds pour la protection de l'environnement (section eau) à la mise en œuvre des programmes de mesures.

²⁰⁹ Dans sa réponse, le ministre souligne que des fiches descriptives par masse d'eau existent et qu'une mise à jour de l'état des masses d'eau et du programme de mesures par masse d'eau est en cours.

²¹⁰ Le ministre indique dans sa réponse que chaque fiche-mesure des PGDH2 approuvés comprend un échéancier ainsi qu'un coût associé à la mesure, et que l'ensemble de ces fiches constitue le programme de mesures des PGDH2.

8.4.4 Améliorer la pertinence et l'effectivité des programmes de mesures afin d'en augmenter les effets sur la qualité des masses d'eau

- Relever de manière significative le niveau d'ambition des deuxièmes et troisièmes PGDH, particulièrement en matière agricole, notamment en ciblant davantage les mesures sur les masses d'eau critiques, afin d'atteindre les objectifs de bon état à l'échéance de 2027 au plus tard.
- Utiliser adéquatement le mécanisme des dérogations afin que celles-ci soient justifiées conformément à la DCE.
- Mettre en place, en lien avec les programmes de surveillance, un système de suivi centralisé de la mise en œuvre des mesures, de la consommation des ressources et de la réalisation des objectifs de qualité des masses d'eau permettant, le cas échéant, d'adapter le programme de mesures et d'alimenter en données suffisamment fiables le processus d'élaboration des futurs PGDH (à savoir l'état des lieux).
- Rapporter de manière régulière, à une fréquence préétablie, les résultats de ce suivi aux instances de coordination.
- S'assurer de la fiabilité de l'état des lieux et de l'analyse des pressions (répartition quantitative de leurs sources) servant de base à l'établissement des PGDH²¹¹.
- Pour chaque masse d'eau, établir et expliciter les relations existant entre son état de départ, les causes de cet état (analyse des pressions), et les mesures adoptées en vue de rétablir/préserver le bon état.

Lors du débat contradictoire, l'administration a précisé que « *plusieurs recommandations, en particulier relatives à la mise en place du suivi d'un système centralisé, d'un suivi des reportages et à la coordination, nécessiteraient un léger renforcement de l'équipe en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre de la DCE, dans la mesure où ce sont aujourd'hui les mêmes agents qui sont amenés à traiter la totalité des tâches liées à la DCE* ».

²¹¹ Dans sa réponse, le ministre signale que cette approche a été adoptée depuis l'origine, sur la base des données disponibles. Il s'agit d'une action permanente et le degré de fiabilité augmente au fil des connaissances acquises, en particulier lors de l'actualisation de l'état des lieux.

Chapitre 9

Tableau des principaux constats et recommandations

Points audités	Principaux constats	Recommandations
Ambition des PGDH		
Atteinte des objectifs	Le manque d'ambition et de pertinence des programmes de mesures des PGDH1 et 2 ainsi que les reports d'objectifs des PGDH2 vers les PGDH3 amènent la Cour des comptes à évaluer comme élevé le risque que toutes les masses d'eau situées sur le territoire de la Région wallonne n'atteignent pas le bon état en 2027 (qu'il s'agisse des masses d'eau de surface ou souterraine).	<ul style="list-style-type: none"> • Relever de manière significative le niveau d'ambition des deuxièmes et troisièmes PGDH, particulièrement en matière agricole et notamment en ciblant davantage ces mesures sur les masses d'eau critiques, et ce afin d'atteindre les objectifs de bon état à l'échéance de 2027 au plus tard. Concernant le financement de ces mesures, il convient dans tous les cas de mobiliser pleinement toutes les capacités contributives de chaque secteur. Si celles-ci ne sont pas suffisantes, il est alors nécessaire, pour le surplus, d'envisager toutes les alternatives de financement possibles en vue d'atteindre les objectifs fixés par la DCE.
Mesures agricoles	<p>Le programme de mesures retenu pour les projets de PGDH2 ne présente que très peu de mesures agricoles spécifiques alors que le secteur agricole constitue une pression importante sur les eaux de surface et la principale pression diffuse s'exerçant sur les eaux souterraines (onze masses d'eau souterraine).</p> <p>Certaines mesures agricoles figurant dans les PGDH manquent de pertinence en ce sens qu'elles sont insuffisamment ciblées sur les masses d'eau critique.</p>	
Financement des programmes de mesures des PGDH		
Qualité de l'estimation des dépenses	L'estimation des dépenses ne présente pas les garanties suffisantes de fiabilité.	<ul style="list-style-type: none"> • Établir, au sein des PGDH, un calendrier de mise en œuvre du programme de mesures et un échéancier des dépenses. Ce dernier doit permettre d'établir un budget prévisionnel pour l'ensemble de la durée des PGDH.
Disponibilité des moyens financiers et des crédits budgétaires	<p>En ce qui concerne les recettes, les dispositions des PGDH1 ne permettent pas de fournir une assurance raisonnable quant au financement des programmes de mesures.</p> <p>Le budget 2015 ne correspond pas de cette façon aux hypothèses de financement émises lors de l'élaboration des PGDH et ce, au regard de la décision de ne pas utiliser la totalité des moyens disponibles du fonds pour la protection de l'environnement.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Prévoir des recettes et/ou des crédits budgétaires disponibles en lien avec l'échéancier établi, notamment en affectant les recettes du fonds pour la protection de l'environnement (section eau) à la mise en œuvre des programmes de mesures.

Points audités	Principaux constats	Recommandations
Analyse et respect du dispositif européen de gestion de la qualité des masses d'eau		
Existence de retards de transposition ou de mise en œuvre	Des retards de transposition ou de mise en œuvre, que ce soit dans le cadre des directives européennes liées à la DCE ou des obligations relatives à la DCE elle-même, ont engendré des contentieux européens en nombre important, qui, pour certains, ont abouti à des condamnations de l'État belge. De plus, les retards pris dans la mise en œuvre de la directive connexe ERU ont entraîné un conflit de priorités avec la DCE.	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place un système de suivi permettant d'avoir une vue globale de l'état de mise en œuvre de l'ensemble des obligations de la DCE et des directives européennes liées. Ce suivi devra mettre en évidence les non-conformités.
Mise en œuvre du principe de récupération des coûts	La réforme fiscale adoptée fin 2014 ne permet pas de répondre à l'obligation de la DCE en cette matière. À l'heure actuelle, tous les secteurs économiques ne contribuent pas de manière appropriée à la récupération des coûts de chacun des services de l'eau alors que la DCE l'imposait pourtant pour 2010 au plus tard.	<ul style="list-style-type: none"> • Parvenir à une contribution appropriée des différents secteurs économiques à la récupération des coûts en revoyant les différentes réglementations fixant les contributions des différents secteurs, comme les dispositions fiscales.
Élaboration des plans de gestion des districts hydrographiques (PGDH1)		
Répartition des rôles et responsabilités	Le processus d'élaboration des PGDH1 s'est révélé erratique et par conséquent inefficace. En effet, des doublons dans des travaux, dont la valeur ajoutée s'est, par ailleurs, révélée insuffisante, expliquent, pour partie, les retards conséquents par rapport au planning imposé par la DCE. De plus, l'enchevêtrement des compétences et des responsabilités des acteurs, notamment provoqué par les décisions de faire réviser ou actualiser certains travaux par d'autres acteurs, a également dégradé leurs relations, de telle sorte que ceux-ci ont eu tendance à davantage poursuivre leur propre logique plutôt que de tendre vers une collaboration accrue, indispensable à une gestion intégrée des ressources en eau.	<ul style="list-style-type: none"> • Définir clairement les rôles et responsabilités des différents acteurs participant à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans de gestion.

Points audités	Principaux constats	Recommandations
Qualité des PGDH		
Qualité de l'état des lieux	Il ressort de l'examen des PGDH1 que les différentes analyses menées dans le cadre de l'élaboration des PGDH (état des lieux, analyse des pressions, analyses économiques) ne constituent pas des fondements satisfaisants à l'élaboration de programmes de mesures de qualité en ce sens que les faiblesses de celles-ci ne permettent pas d'obtenir l'assurance raisonnable qu'elles reflètent l'état réel des masses d'eau au moment de l'adoption des PGDH.	<ul style="list-style-type: none"> • S'assurer de la fiabilité de l'état des lieux et de l'analyse des pressions (répartition quantitative de leurs sources) servant de base à l'établissement des PGDH. • Pour chaque masse d'eau, établir et expliciter les relations existant entre son état de départ, les causes de cet état (analyse des pressions) et les mesures adoptées en vue de rétablir/préserver le bon état.
Qualité des analyses économiques et justifications des dérogations	Les analyses économiques réalisées dans le cadre des PGDH1 présentent des faiblesses importantes. En effet, la Cour des comptes a constaté que le gouvernement wallon ne s'était pas basé sur les conclusions des analyses des coûts disproportionnés pour sélectionner le scénario de programme de mesures retenu. En effet, des scénarios plus ambitieux n'ont pas été retenus alors qu'ils ne présentaient pas de coûts disproportionnés. Dès lors, un certain nombre de mesures ont été écartées, avec pour corollaire le report de l'atteinte du bon état d'un certain nombre de masses d'eau.	<ul style="list-style-type: none"> • Utiliser adéquatement le mécanisme des dérogations afin que celles-ci soient justifiées conformément à la DCE.
Intégration des objectifs	La Cour des comptes constate que, malgré les éléments de coordination évoqués dans les plans de gestion, l'articulation des objectifs imposés par les différentes directives (mère et filles) n'y est pas suffisamment aboutie. L'objectif de transversalité prôné par la directive-cadre n'est donc pas rencontré: les différentes politiques sectorielles sont davantage juxtaposées qu'intégrées, leurs objectifs ne sont pas suffisamment articulés.	<ul style="list-style-type: none"> • Procéder à l'adoption par le gouvernement wallon, de manière simultanée, des PGDH et des dispositifs réglementaires encadrant les mesures qui ont un impact significatif sur la qualité des masses d'eau. • Coordonner, de manière permanente, l'ensemble des acteurs chargés d'élaborer et de mettre en œuvre les PGDH. Cette coordination doit permettre de s'assurer de la complémentarité des mesures figurant dans les PGDH et de statuer sur les modifications réglementaires éventuelles des dispositifs soutenant ces mesures. • Préciser, pour chaque masse d'eau, l'ensemble des obligations imposées par la DCE et les directives qui y sont liées, au titre de zone protégée par exemple, et établir les liens nécessaires entre ces obligations.

Points audités	Principaux constats	Recommandations
Suivi de la mise en œuvre des PGDH et des programmes de mesures		
Système centralisé de suivi	<p>Les ressources nécessaires au suivi de la mise en œuvre des PGDH n'ont pas été mobilisées, de telle sorte qu'aucun système centralisé de suivi n'a été mis en place. Il est dès lors impossible de connaître de façon fiable le degré de réalisation des programmes de mesures ainsi que la consommation des ressources y consacrées par rapport à la trajectoire prévue dans les PGDH.</p> <p>De plus, l'absence d'alignement du programme de surveillance par rapport aux échéances du cycle de planification des PGDH empêche d'évaluer les effets des actions menées au terme de la première période de planification sur la qualité des masses d'eau.</p> <p>Toute évaluation de l'efficacité et de l'efficience des PGDH est donc rendue impossible.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place, en lien avec les programmes de surveillance, un système suivi centralisé de la mise en œuvre des mesures, de la consommation des ressources et de la réalisation des objectifs de qualité des masses d'eau permettant, le cas échéant, d'adapter le programme de mesures et d'alimenter en données suffisamment fiables le processus d'élaboration des futurs PGDH (à savoir l'état des lieux). • Rapporter de manière régulière les résultats de ce suivi aux instances de coordination.

Annexe 1 – Réponse du ministre



Wallonie

Carlo DI ANTONIO

Ministre de l'Environnement,
de l'Aménagement du territoire,
de la Mobilité et des Transports,
des Aéroports et du Bien-être animal

Namur, le **24 MAI 2016**

Monsieur Philippe ROLAND

Premier Président
Cour des Comptes
Rue de la Régence, 2
1000 Bruxelles



Nos Réf. : ENV/347537/CDA/AM/FG/JLL/jr (à rappeler)
Vos Réf. : F7-3-705 214 L6
Personne de contact : **Jean-Luc LEJEUNE** (081/71.03.36)
E-mail : jean-luc.lejeune@gov.wallonie.be

**Concerne : Mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau en Région wallonne
- projet de rapport**

Monsieur le Premier Président,
Cher Monsieur Roland,

Votre courrier du 26 avril dernier a retenu ma meilleure attention et vous trouverez, ci-joint, nos réponses à vos conclusions et recommandations.

Au-delà de ces réponses, permettez-moi de relever que, comme spécifié dans votre courrier, l'audit de la Cour des comptes a été entamé en juin 2014. A cette date, l'audit ne pouvait porter que sur les premiers plans de gestion des districts hydrographiques (PGDH1), adoptés par le Gouvernement wallon en juin 2013.

L'audit s'est clôturé le 9 mars 2016 et a intégré dans son analyse des éléments provenant des deuxièmes PGDH (PGDH2). Cependant, à cette date, le Gouvernement wallon n'avait pas encore approuvé les PGDH2. La Cour des comptes n'a donc pu se baser que sur le projet de PGDH2 pour son analyse.

Il est donc parfois difficile de connaître la portée de certaines conclusions ou recommandations (PGDH1, PGDH2 ou les deux) du rapport de la Cour des comptes.

De plus, certains commentaires et conclusions relatives aux PGDH2 nous semblent parfois hâtifs, voire erronés, puisque la Cour des comptes n'a pu disposer des documents finaux qui ont été approuvés par le Gouvernement wallon en date du 23 avril 2016.

Sur base de ces éléments, l'audit aurait mérité de se focaliser sur les PGDH1 ou à tout le moins être moins catégorique quant à certaines critiques émises sur les PGDH2.

Par ailleurs, et ce sans évidemment remettre en question la nécessité du travail de la Cour des comptes, force est de constater que le timing de l'audit n'a pas

'' nécessairement été le meilleur, puisqu'il s'est situé en pleine période de préparation des PGHD2.

Je vous souhaite bonne réception de la présente, et vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, cher Monsieur Roland, à l'expression de mes sentiments très distingués.



Carlo DI ANTONIO

Réponse à la Cour des comptes : Mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau en Région wallonne.

Annexe au courrier du 26 mai 2016 (réf ENV/347537/CDA/AM/FG/JLL/jr)

CONCLUSIONS DE LA COUR DES COMPTES

1. Implémentation des obligations issues des directives européennes :

Les retards dans l'adoption des 1^{es} PGDH ne peuvent être niés. Il est clair que cela a nuit à sa mise en œuvre et à la réalisation des objectifs qui y étaient fixés à l'échéance de 2015. Comme relevé par la Cour des comptes, ces retards en ont entraîné d'autres en cascade, notamment pour la préparation des PDGH2.

Il y a lieu de relever que la Commission européenne est elle-même à l'origine de sérieux retards dans la mise en œuvre de la Directive-cadre sur l'eau (DCE) puisqu'elle a créé, après l'adoption de la DCE, une quinzaine de groupes de travail pour interpréter son contenu.

Concernant les retards dans la mise en œuvre de la DCE suite aux retards accumulés dans d'autres directives ; en particulier en ce qui concerne la directive 91/271 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, il y a lieu de constater que :

- l'assainissement des eaux usées représente 80% des budgets prévisionnels PDGH ;
- l'assainissement des agglomérations de plus de 2.000 EH (directive 91/271) a été prioritaire au vu du retard pris par la Région wallonne et des contentieux avec la CE qui s'en sont suivis ;
- la directive 91/271 est une Directive de « moyens », sans objectif direct de résultats (bon état des masses d'eau)
- de nombreux investissements d'assainissement réalisés ces 15 dernières années ont donc été réalisés (et sont toujours en cours de réalisation) hors des priorités DCE et donc des PGDH1 et PGDH2 en vue d'atteindre le bon l'état des masses d'eau de surface.

Suite à une entrevue entre la Commission européenne et les instances belges, représentées pour la Région wallonne par l'Administration et la SPGE, en février 2014, il a été convenu qu'une priorité absolue devait être le respect des délais pour les PGDH2. Avec un retard de seulement 4 mois, on peut considérer avoir respecté cet engagement qui nous permettra, cette fois ci, d'effectuer pour ce 2^e cycle des PGDH le travail de suivi des mesures prises.

Concernant le principe de récupération des coûts, nous estimons qu'il est trop tôt pour considérer que la réforme fiscale adoptée fin 2014 ne permet pas de répondre à l'obligation de la DCE. Outre, le fait que la DCE n'exige pas une récupération totale des coûts, des analyses économiques devront être menées afin de vérifier et valider ces taux de récupération des coûts. Il est à noter que l'analyse économique et le calcul de la récupération des coûts des PGHD1 et PGHD2 se sont basés sur les montants des taxes et redevances avant la réforme fiscale. En tout état de cause, le décret du 12 décembre 2014 permet, pour

partie à tout le moins, d'assurer une meilleure récupération des coûts à charge des différents secteurs.

Par ailleurs, nous sommes conscients que des améliorations doivent être apportées quant au constat de la Cour sur l'insuffisance de concertation en amont du processus d'élaboration des PGDH. L'obligation du respect des délais pour les PGDH2 ne nous a pas permis d'effectuer correctement ce travail de concertation amont. C'est une priorité que l'Administration met en route dès à présent pour le 3^e cycle des PGDH, aidé en cela par une modification décrétole en cours avec une révision des agendas des différentes phases de consultation pour ce 3^e cycle.

2. La maturité du processus de planification des PGDH1 :

Nous ne pouvons que prendre acte des griefs de la Cour des comptes quant au processus d'élaboration des PGDH1. Le Ministre actuel en charge de l'environnement est évident étranger aux constats de la Cour des comptes sur les divergences de vues entre les représentants du ministre de l'époque et l'Administration, ainsi que sur les modifications « imposées » en dernières minutes par ce même Cabinet sur le programme de mesures des PGDH1 qui ont rendu partiellement obsolètes les analyses économiques et surtout les objectifs fixés dans les plans.

Nous relevons cependant que la Cour des comptes fait état, dans ce chapitre consacré au processus de planification des PGDH1, de la déclaration de politique régionale 2014-2019 du Gouvernement wallon. Cette déclaration est postérieure à ce processus. Il ne convient donc pas de la citer ici.

3. Le financement des programmes de mesures :

Les PGDH1 se sont basés et ont tablé sur une réforme de certaines politiques (réforme fiscale eau, service public d'assainissement autonome, ...) qui devaient être opérationnelles lors de l'approbation des PGDH1. Cela n'a pas été le cas ce qui a provoqué un problème de financement de mesures prévues. D'autres mesures réglementaires ont, par contre, suivi de peu l'approbation des PGDH1 (arrêté d'interdiction du bétail au cours d'eau).

La réforme fiscale eau adoptée fin 2014 nous permet, pour le PGDH2, d'avoir une adéquation entre les mesures proposées et leur financement. Les moyens budgétaires prévus par la Région dans les PGDH2 relèvent essentiellement du fonds pour la protection de l'environnement – section protection des eaux.

Ainsi, chaque fiche mesure des PGDH2 approuvés reprend un échéancier et un coût associé. L'ensemble de ces fiches constitue le programme de mesures des PGDH2. Les dépenses à charge de l'Administration (DGO3) ont été inscrites au projet de budget 2017 et certaines dépenses liées à la DCE sont déjà reprises au budget 2016.

Nous rejoignons l'analyse de la Cour des comptes afin que les recettes de ce fonds soient affectées principalement à la mise en œuvre des programmes de mesures DCE.

4. La réalisation des objectifs et le respect des délais au vu des programmes de mesures

Contrairement aux PGDH1, les PGDH2 ont établi un scénario « bon état ». Celui-ci a été confronté aux capacités des secteurs concernés d'y répondre par une analyse des coûts disproportionnés. On peut regretter que le programme de mesures retenu en fonction de cette analyse ne permette pas de répondre entièrement aux pressions constatées. Cependant, les choix du Gouvernement wallon doivent tenir compte des possibilités de contribution des secteurs concernés, ainsi que de ses propres possibilités budgétaires afin d'établir le meilleur compromis entre objectifs et capacités financières.

Nous contestons l'avis péremptoire de la Cour des comptes sur le manque de pertinence des mesures agricoles prévues dans les PGDH2. La position adoptée et le fil rouge des mesures agricoles proposées est d'améliorer la situation (masses d'eau de surface et souterraines) par des mesures visant à convaincre plutôt que d'imposer. Cette approche présente une difficulté, celle de pouvoir apprécier et estimer le résultat attendu et donc de chiffrer un nombre de masses d'eau qui devrait atteindre le bon état en 2021.

Par ailleurs, la mesure visant à une généralisation des contrats de captage (avec des moyens budgétaires prévus à cet effet) est une réponse à la critique formulée par la Cour des comptes sur l'impact de l'agriculture sur les masses d'eau souterraines, mais il est évident, et en particulier pour les masses d'eau souterraines, qu'un temps parfois considérable peut se passer entre une action entreprise et son résultat sur la masse d'eau. Ce décalage varie en fonction des conditions hydrogéologiques.

Concernant les objectifs non atteints lors des PGDH1, il y a lieu de noter que toutes les informations ne sont pas disponibles à la fin du 1^{er} cycle des PGDH (fin 2015) et qu'il y a donc lieu d'être réservé sur ce constat. Malgré tout, un décalage entre objectifs et résultats ne peut être nié ; il peut être attribué à de nombreuses causes : approbation tardive des PGDH1, modifications législatives arrivées tardivement, non adéquation entre les objectifs déclarés et les mesures retenues, ...

Ces constats, nous en avons tenu compte pour les PGDH2 en n'intervenant pas dans l'analyse de l'Administration sur les objectifs pouvant être atteints en fonction des mesures prises ou en préconisant des mesures visant également à améliorer certaines masses d'eau très dégradées dans une perspective d'atteinte de bon état, non pas en 2021, mais bien en 2027.

Les PGDH2 ne s'inscrivent pas dans une révision à la baisse des objectifs, mais bien dans la volonté de proposer un plan cohérent entre objectifs, moyens mis en oeuvre et réalisation.

Si l'on peut accepter la critique d'un manque d'ambition des PGDH2, justifié par des contraintes budgétaires, nous considérons que la Cour des comptes n'est pas à même de juger de la pertinence des programmes établis.

Le risque de ne pas atteindre le bon état pour toutes les masses d'eau pour 2027 est évident, mais il est très largement partagé dans l'ensemble des pays de l'Union européenne.

Recommandations de la Cour des comptes

Les recommandations de la Cour des comptes et les actions menées (ou en cours) vis-à-vis de celles-ci peuvent être synthétisées comme suit :

RECOMMANDATION	COMMENTAIRES - ACTION REALISEE OU EN COURS
<p>1. Parvenir à une contribution appropriée des différents secteurs économiques à la récupération des coûts en adoptant les diverses réglementations et les dispositions fiscales applicables.</p>	<p>Le décret programme du 12 décembre 2014 permet d'assurer une meilleure récupération des coûts à charge des différents secteurs.</p> <p><u>Pour l'industrie :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Le taux de la taxe sur le déversement des eaux usées industrielles est passé de 8.92€ par unité de charge polluante à 13 €. • Certains paramètres de taxation (Plomb et nickel) ont été multipliés par un facteur 10. • Un nouveau paramètre (l'écotoxicité) sera progressivement pris en compte. • Une nouvelle taxe (contribution de prélèvement) est instaurée sur les gros prélèvements d'eau de surface non potabilisable. • Le taux de la contribution de prélèvement d'eau souterraine non potabilisable a été majoré. <p><u>Pour l'agriculture :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • La taxe sur les eaux usées générées par le cheptel a été remplacée par une taxe sur les charges environnementales générées par le secteur. Désormais la composante « cheptel » n'est donc plus seule concernée mais la composante « terre » est également taxée. <p><u>Pour le secteur des ménages :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • le coût-vérité à l'assainissement (CVA) est en constante augmentation et la taxe sur les eaux usées domestiques s'est alignée sur le CVA. • L'augmentation de la contribution de prélèvement sur les eaux potabilisables a lui aussi été répercutée par le distributeur d'eau vers le consommateur via le coût-vérité à la distribution.
<p>2. Mettre en place un système de gestion des risques relatifs à la transposition des directives européennes permettant, notamment, d'identifier les dispositions critiques de ces directives et, le cas échéant, de garantir l'interprétation à donner à certaines obligations.</p>	<p>Un état des lieux de la transposition des directives est réalisé périodiquement pour toute la DGO3.</p> <p>Par ailleurs, au stade de la négociation, une fiche mandat doit être validée par le Comité de direction avant toute négociation et défense d'une position belge (et donc wallonne). En outre, un point est déposé mensuellement par le Ministre-Président, qui concerne l'état d'avancement des transpositions de directives.</p> <p>Un effort constant est mené en vue d'évaluer, dès le stade de la négociation, les mesures à adopter en vue de la transposition de la directive en projet.</p> <p>Concernant la directive cadre eau, aucun texte actuellement en projet n'est susceptible de</p>

<p>3. Mettre en place un système de suivi centralisé permettant d'avoir une vue globale de l'état de mise en œuvre de l'ensemble des obligations de la DCE et des directives européennes liées. Ce suivi devra mettre en évidence les non-conformités.</p>	<p>constituer un risque particulier quant à sa transposition. A cet égard, on relèvera que les procédures contentieuses qui peuvent représenter un risque ne sont pas liées aux transpositions mais bien aux mises en œuvre des directives.</p> <p>Voir recommandation 2.</p> <p>Un juriste est notamment chargé du suivi de l'état de mise en œuvre de la DCE et des directives liées.</p>
<p>4. Procéder à l'adoption simultanée, par le gouvernement wallon, des PGDH et des dispositifs réglementaires encadrant les mesures ayant un impact significatif sur la qualité des masses d'eau.</p>	<p>Lorsque cela était possible, les modifications législatives sont prises dans les meilleurs délais. Par exemple, les arrêtés relatifs à la mise en œuvre de la mesure 590 (interdiction accès du bétail au cours d'eau) ont été pris 4 mois après l'adoption des PGDH1.</p> <p>Concernant les PGDH2, soit les mesures proposées se basent sur la législation actuelle, soit sur des modifications législatives qui sont en cours (GPAA) ou sur une révision du contrat de gestion avec la SPGE (en cours),..</p>
<p>5. Coordonner, de manière permanente, l'ensemble des acteurs chargés d'élaborer et de mettre en œuvre les PGDH. Cette coordination doit permettre de s'assurer de la complémentarité des mesures figurant dans les PGDH et de statuer sur les modifications réglementaires éventuelles des dispositifs soutenant ces mesures.</p>	<p>Au niveau belge, une structure de concertation entre les entités régionalisées et l'Etat fédéral a été mise en place.</p> <p>Concernant l'assainissement, cette coordination sera assurée dans le cadre de la rédaction du contrat de gestion 2016-2021 entre la Région wallonne et la SPGE.</p>
<p>6. Préciser, pour chaque masse d'eau, l'ensemble des obligations imposées par la DCE et les directives qui y sont liées, au titre de zone protégée par exemple, et établir les liens nécessaires entre ces obligations.</p>	<p>Des fiches descriptives par masse d'eau existent.</p> <p>Une mise à jour de l'état des masses d'eau et du programme de mesures par masse d'eau est en cours (objectif : 30/06/16).</p>
<p>7. Instaurer davantage d'interactivité entre l'administration et les différentes parties prenantes aux PGDH en vue, notamment, de renforcer la participation citoyenne.</p>	<p>La fiche- projet du contrat d'administration de la DGO3 ("DGO3-OSM6-3-P34 ») le prévoit.</p>

<p>8. Établir, au sein des PGDH, un calendrier de mise oeuvre du programme de mesures et un échéancier des dépenses. Ce dernier doit permettre d'établir un budget prévisionnel pour l'ensemble de la durée des PGDH.</p>	<p>Chaque fiche mesure des PGDH2 approuvés reprend un échéancier et un coût associé. L'ensemble de ces fiches constitue le programme de mesures des PGDH2. Les dépenses à charge de l'Administration (DGO3) ont été inscrites au projet de budget 2017. Certaines dépenses liées à la DCE sont déjà reprises au budget 2016.</p>
<p>9. Mobiliser pleinement toutes les capacités contributives de chaque secteur et envisager toutes les alternatives de financement possibles en vue d'atteindre les objectifs fixés par la DCE.</p>	<p>Pour les PDGH2, au contraire des PGDH1, un scénario « bon état » a été analysé. Ce scénario doit être confronté aux possibilités de contribution des différents secteurs (analyse des coûts disproportionnés). Il en résulte une proposition de scénario retenu. Plusieurs actions prévues dans les PGDH2 (dont notamment une ajoutée lors de l'approbation finale des plans par le GW du 23 avril 2016 sur les bandes enherbées) visent à analyser les alternatives de financement possibles en vue d'atteindre les objectifs fixés par la DCE.</p>
<p>10. Prévoir des recettes et des crédits budgétaires disponibles suffisants.</p>	<p>En ce qui concerne les dépenses liées à l'Administration, celles-ci font l'objet de propositions inscrites au projet de budget 2017 (essentiellement sur le Fond pour la protection de l'Environnement qui dispose de recettes propres liées à la taxe sur l'eau). Pour les autres acteurs, ceux-ci sont responsables des moyens qu'ils doivent mettre en oeuvre et devront en faire état à l'Administration.</p>
<p>11. Relever de manière significative le niveau d'ambition des deuxième et troisième PGDH, particulièrement en matière agricole, et notamment en ciblant davantage les mesures sur les masses d'eau critiques, afin d'atteindre les objectifs de bon état à l'échéance de 2027 au plus tard.</p>	<p>Plusieurs mesures agricoles ciblées sont présentes dans les PGDH2. Citons notamment la généralisation des contrats de captages ou la mesure IMAE « Eau ». Ces mesures doivent être renforcées, tel est notamment le sens de la mesure d'étude sur les bandes enherbées.</p>
<p>12. Utiliser adéquatement le mécanisme des dérogations afin que celles-ci soient justifiées conformément à la DCE.</p>	<p>Pour les PGDH2, les motifs de dérogations ont été correctement justifiés, avec notamment, une analyse économique cohérente.</p>
<p>13. Préciser, pour chaque mesure significative, un calendrier de mise en oeuvre.</p>	<p>Des fiches descriptives par mesure existent dans les PGDH2, en ce compris un calendrier de mise en oeuvre.</p>

<p>14. Mettre en place, en lien avec les programmes de surveillance, un système de suivi centralisé de la mise en oeuvre des mesures, de la consommation des ressources et de la réalisation des objectifs de qualité des masses d'eau permettant, le cas échéant, d'adapter le programme de mesures et d'alimenter en données suffisamment fiables le processus d'élaboration des futurs PGDH (à savoir l'état des lieux).</p>	<p>Voir recommandations 8 (calendrier de mise en oeuvre) et 10 (moyens budgétaires). Dans le cadre du mandat du Directeur général de la DGO3, une fiche- projet de son plan opérationnel reprend plusieurs actions qui répondent à cette recommandation : un système de fiches de suivi des mesures, à tenir à jour par les acteurs responsables de la mise de ces mesures.</p>
<p>15. Rappporter de manière régulière, à une fréquence pré-établie, les résultats de ce suivi aux instances de coordination.</p>	<p>Recommandation en relation avec la recommandation 14. La fiche-projet précitée prévoit en plus des fiches de suivi des mesures, un tableau de bord synthétique de celles-ci avec leur état d'avancement.</p>
<p>16. S'assurer de la fiabilité de l'état des lieux et de l'analyse des pressions (répartition quantitative de leurs sources) servant de base à l'établissement des PGDH.</p>	<p>Cette approche a été adoptée depuis l'origine, sur base des données disponibles. Le degré de fiabilité augmente au fil des connaissances acquises, en particulier lors de l'actualisation de l'état des lieux. Cette action est permanente.</p>
<p>17. Pour chaque masse d'eau, établir et expliciter les relations existant entre son état de départ, les causes de cet état (analyse des pressions), et les mesures adoptées en vue de rétablir/préserver le bon état.</p>	<p>Des fiches descriptives par masse d'eau existent depuis 2005. Une mise à jour périodique de l'état des lieux par masse d'eau est effectuée, ainsi qu'une mise à jour de l'état des masses et du programme de mesures par masse d'eau, lors de l'adoption de chaque cycle de PGDH.</p>
<p>18. Uniformiser l'échelle hydrographique utilisée pour déterminer l'état des lieux, l'analyse des pressions, les objectifs, les dérogations et les programme de mesures.</p>	<p>Action finalisée et concrétisée par l'existence d'une fiche descriptive par masse d'eau.</p>

Annexe 2 – Intervention du ministre en la séance du 24 novembre 2014 de la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des transports du Parlement wallon¹

« " Pour la directive européenne, nous sommes mis en demeure de prendre des mesures pour que les entreprises et les entreprises agricoles contribuent au juste niveau de l'assainissement de l'eau qu'elles utilisent. Le calcul a été fait par l'administration de ce que devrait être le coût pour traiter cette charge polluante. On était à 8,90 euros, on en arrive à un coût de 39 euros. C'était le chiffre de départ : 39 euros. M. Henry s'en souvient bien. Il a argumenté longtemps là-dessus au Gouvernement en disant « 39, c'est ce que je dois impacter les entreprises pour respecter... ". Pour rappel, ceci est un texte de mon prédécesseur et j'assume, j'étais au Gouvernement également, il n'y a pas de souci. C'était bien un texte de mon prédécesseur sur le retour du fait d'utiliser de l'eau et de, potentiellement, la polluer. Trente-neuf, on s'est dit que c'était beaucoup trop élevé, que l'on ne peut pas impacter cela aux entreprises. Il y a donc eu des négociations et de longues concertations. Croyez bien que M. le Ministre Marcourt y a veillé et que M. Henry a négocié longtemps avec les entreprises. Ils sont tombés d'accord sur ce montant de 13 euros par unité de charge polluante, bien loin des 39, mais évidemment, en augmentation par rapport au 8,90 euros. Les 8,90 euros, c'est le prix qui n'a jamais été indexé depuis 1990. La simple indexation, depuis 1990, des 8,90 euros nous fait déjà passer au-delà des 13. Le passage ici à 13, l'Europe, cela ne va pas leur faire plaisir. Le texte que l'on va prendre, il va nous faire gagner juste un peu de temps. L'Europe va dire " ok, la Région a pris des mesures, elle a répondu à notre mise en demeure, elle va faire en sorte que, demain, les entreprises contribuent plus justement ". Cependant, c'est bien en dessous de ce que l'on devra faire. Je pense que personne n'est dupe là-dessus. Au Gouvernement, on s'est tous dit qu'en faisant cela, on montre un signe, on va de l'avant, mais on va très vite avoir, après deux ou trois ans, un rappel de l'Europe qui va dire " vous rigolez, 13 euros, c'est bien en dessous du coût. Vous devez être en coût-vérité, pollueur-payeur. Vous devez être au coût réel du rejet des eaux. ". On prend des eaux de surface pures, on les rejette polluées, on les envoie dans les stations d'épuration, il faut pouvoir intervenir. »

¹ Voir le compte-rendu avancé de cette séance, p. 60.

Annexe 3 - Principales directives européennes découlant de la DCE ou influençant ses objectifs

Tableau 1 - Liste des principales directives liées à la DCE

Types de directive	Dénomination	Objet
Directives filles	Directive 2008/105/CE (dite « NQE ») établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau	Mesures spécifiques contre la pollution de l'eau par certains polluants ou groupes de polluants présentant un risque significatif pour ou via l'environnement aquatique, notamment des risques auxquels sont exposés les captages d'eau potable
	Directive 2013/39/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 août 2013 modifiant les directives 2000/60/CE (DCE) et 2008/105/CE (NQE) en ce qui concerne les substances prioritaires pour la politique dans le domaine de l'eau	Fait passer le nombre de substances prioritaires de 33 à 45. Pour ces nouvelles substances, les normes de qualité environnementale (NQE) prendront effet en 2018, en vue de parvenir à un bon état chimique en 2027.
	Directive 2006/118/CE sur la protection des eaux souterraines	Définit des normes de qualité et des valeurs seuils, des méthodes en vue de prévenir, contrôler et limiter l'introduction de polluants dans les eaux souterraines.
Directives connexes	Directive 2009/90/CE concernant le contrôle de qualité	Établit les spécifications techniques pour l'analyse chimique et la surveillance de l'état des eaux.
	Directive 91/271/CEE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires	Oblige les États membres à collecter et traiter les eaux urbaines avant rejet.
	Directive 91/676/CEE concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles	Impose aux États membres d'identifier les eaux touchées par une pollution liée aux nitrates de source agricole, ou susceptibles de l'être, et de désigner sur cette base les « zones vulnérables » pour lesquelles les États doivent mettre en place des programmes d'action de réduction de cette pollution.
	Le « Paquet pesticides » ²	Règlements concernant l'utilisation des pesticides
	Directive 86/278/CEE relative à la protection de l'environnement	Règlemente l'usage agricole des boues d'épuration.
	Directive 91/692/CEE visant à la standardisation et à la rationalisation des rapports relatifs à la mise en œuvre de certaines directives concernant l'environnement	
	Directive du parlement européen et du conseil du 15 février 2006 concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade	Fixe des obligations en ce qui concerne la surveillance et le classement des sites en matière de qualité des eaux de baignade, la mise en œuvre de plans de gestion par site et la fourniture au public des informations relatives à la qualité et à la gestion des eaux de baignade.
	Directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine	Établit des normes minimales à respecter et spécifie des exigences en matière de contrôle de qualité des eaux destinées à la consommation humaine.
	Directive 2006/11/CE concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique	Il s'agit de plusieurs directives européennes en matière d'environnement qui concernent spécifiquement les activités industrielles et sont à prendre en considération en vue d'une gestion intégrée de l'eau.
	Directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement	
Directive 96/82/CE, dite « Seveso », concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses		
Directive 2010/75/UE, dite « IED », relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution)		
Directive 2009/147/CE, dite « oiseaux », concernant la conservation des oiseaux sauvages	Imposent la désignation de zones de protection constituant le réseau écologique Natura 2000.	
Directive 92/43/CEE, dite « habitats permanents », concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages		
Directive 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation	Établit un cadre pour l'évaluation et la gestion des risques d'inondation visant à réduire les conséquences négatives de ce phénomène pour la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique.	

² Composé du règlement CE n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 relatif à la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (PPP), de la directive 2009/128/CE du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, dite « directive-cadre pesticides » ou « DCP », du règlement CE n° 1185/2009 du 25 novembre 2009 relatif aux statistiques sur les pesticides et de la directive 2009/127/CE du 21 octobre 2009 modifiant la directive 2006/42/CE en ce qui concerne les machines destinées à l'application des pesticides.

Annexe 4 - Tableau de synthèse des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de directives européennes découlant de la DCE ou influençant ses objectifs (retards, précontentieux, condamnations)

Tableau 2

Directives	Objets	Échéances	Situations
Directive 2013/39/UE (modification directive 2008/105/CE « NQE » et 2009/90/CE)	Transposition	14 septembre 2015	Délai non échu
Directive 2010/75/UE (« IED ») (remplace 7 directives, dont la directives 2008/1/CE « IPPC »)	Transposition	7 janvier 2013	Retard (transposition en plusieurs textes du 21 février 2013 au 16 janvier 2014).
	Détermination et notification des sanctions applicables	7 janvier 2013	Retard (notification le 16 janvier 2014).
	Actualisation des autorisations d'exploitation des installations existantes (directive « IPPC » 2008/1/CE)	30 octobre 2007	Condamnation le 4 mars 2010 (des installations existantes sont non conformes à l'échéance).
	Transposition de la directive 96/61/CE (codifiée dans la directive 2008/1/CE)	30 octobre 1999.	Condamnation le 20 mai 2008 (transposition incorrecte ou incomplète des articles 9, paragraphe 3, 13, paragraphe 1, et 14 ainsi que de l'annexe IV).
Directive 2009/128/CE (« Pesticides »)	Transposition	14 décembre 2011	Retard (décret du 10 juillet 2013, 2 AGW des 13 juin 2013 et 11 juillet 2013).
Directive 2009/90/CE (spécifications techniques pour l'analyse chimique et la surveillance de l'état des eaux)	Transposition	21 août 2011	Retard (AGW 29 septembre 2011 publié le 14 octobre 2011). Précontentieux pour non-notification (avis motivé du 26 janvier 2012).
Directive 2008/105/CE (NQE)	Transposition	13 juillet 2010	Précontentieux (avis motivé en janvier 2011, AGW 17 février 2011 publié le 24 mars 2011)
Directive 2007/60/CE (« inondations »)	Transposition	25 novembre 2009	Retard (décret du 4 février 2010, publié le 4 mars 2010).
Directive 2006/118/CE (protection des eaux souterraines, remplace 80/68/CEE)	Transposition	16 janvier 2009	Retard (AGW du 12 février 2009 publié le 20 mars 2009).
	Fixation des valeurs seuils publiées dans les PGDH	22 décembre 2008	Retard (27 juin 2013, approbation du gouvernement wallon).
Directive 2006/7/CE (« eaux de baignade »)	Transposition	24 mars 2008	AGW du 14 mars 2008 publié les des 17 avril 2008 et 14 mai 2008, AGW du 29 septembre 2011.
	Profil des eaux de baignade	24 mars 2011 au plus tard	Retard (profils finalisés en octobre 2011).
	Toutes les eaux de baignades sont au moins de qualité suffisante	Fin de la saison balnéaire 2015	Non réalisable d'ici fin 2015 dans toutes les zones.
Directive 98/83/CE (qualité des eaux destinées à la consommation humaine)	Transposition	25 décembre 2000	Condamnation le 16 janvier 2003. Transposition du 12 décembre 2002 (décret, publié le 14 janvier 2003) au 2 octobre 2003 (AGW, publié le 27 octobre 2003).
Directive 96/82/CE (« Seveso »)	Transposition	3 février 1999	Condamnation le 17 janvier 2002 (assentiment de l'accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'État fédéral et les Régions entretemps publié le 16 juin 2001).

Directives	Objets	Échéances	Situations
Directive 91/676/CEE (« nitrates »)	Transposition et mise en vigueur	20 décembre 1993	Précontentieux pour non-transposition (mise en demeure de la Commission, AGW du 5 mai 1994 publié le 28 juin 1994). Retard de désignation des zones vulnérables (AM des 28 juillet 1994 et 28 juillet 1994)
	Établissement des PGDA (programme de gestion durable de l'azote en agriculture)	20 décembre 1995 20 décembre 1999	Non réalisé Avis motivés les 23 novembre 1998 et 9 novembre 1999 pour mise en œuvre insuffisante de la directive
	Mise en œuvre des PGDA	20 décembre 2003 (PGDA I) 20 décembre 2006 (PGDA II)	Condamnation le 22 septembre 2005 pour insuffisance du PGDA I PGDA révisé par AGW du 15 février 2007, annulé rétroactivement le 13 novembre 2013 par le Conseil d'État
Directive 91/271/CEE (traitement des eaux urbaines résiduaires)	Transposition	30 juin 1993	Retard (AGW du 8 décembre 1994 publié le 29 mars 1995 et AGW du 29 mars 1995 publié le 8 juillet 1995)
	Établissement d'un programme de mise en œuvre	31 décembre 1993	Retard (AGW du 18 mai 1995 publié le 24 août 1995, AGW du 26 octobre 2000 publié le 20 février 2001, programmes d'investissements quinquennaux de la SPGE 2000-20004)
	Identification des zones sensibles	31 décembre 1993	Retard (AM du 24 mai 1995 publié les 11 août et 21 septembre 1995)
	Transposition modificative (directive 98/15/CE)	30 septembre 1998	Retard (AGW du 25 février 1999 publié le 27 mars 1999)
	Collecte et traitement secondaire des eaux résiduaires	31 décembre 1998 (zones sensibles, > 10.000 EH) 31 décembre 2000 (plus de 15.000 EH) 31 décembre 2005 (de 2.000 à 10.000 EH)	Condamnation le 8 juillet 2004. Seconde condamnation le 17 octobre 2013 (amende et astreinte) pour non-exécution. Contentieux classé par la Commission en juin 2014 Condamnation le 6 novembre 201
Directive 86/278/CEE (« boues d'épuration »)	Transposition	4 juillet 1989	Condamnation le 3 mai 1994 pour absence de transposition en Région wallonne Transposition par AGW du 12 janvier 1995 publié le 12 avril 1995
	Rapportage	17 juin 1991 17 juin 1995 30 septembre 1998 (.../...) 30 septembre 2013	Non réalisé (non transposition) Réalisé Retard (rapport partiel le 15 octobre 1998, complémentaire transmis le 13 septembre 2000) Non réalisé
Directive 92/43/CEE (« habitats »)	Désignations des zones spéciale de conservation (ZSC) maximum six ans après désignation comme sites d'importance communautaire (SIC)	10 juin 2004 (premières désignations) 7 décembre 2010	Retard (30 avril 2009) Précontentieux Mise en demeure le 27 mars 2015 par la Commission
	Évaluation appropriée des incidences obligatoire (article 6 §3)	Sur plainte	Condamnation le 26 mai 2011 (régime déclaratif non-conforme à la directive)
	Transposition	7 avril 1981	Condamnation de la Belgique le 8 juillet 1987 pour non-transposition dans les délais
Directive 79/409/CEE (« oiseaux », remplacée par 2009/147/CE)	Transposition	7 avril 1981	Condamnation de la Belgique le 21 janvier 1999 pour non-adoption de programmes de réduction de la pollution conformes, AGW du 29 juin 2000 relatif à la protection des eaux de surface contre la pollution causée par certaines substances dangereuses
Directive 76/464/CEE (pollution causée par certaines substances dangereuses dans le milieu aquatique, abrogée au plus tard en 2013 – article 22 DCE)	Programmes de réduction de la pollution avec objectifs de qualité des eaux concernant 99 substances	15 septembre 1981 pour l'établissement des programmes et 15 septembre 1986 pour leur mise en œuvre (délais convenus en l'absence de délai de transposition)	Condamnation de la Belgique le 21 janvier 1999 pour non-adoption de programmes de réduction de la pollution conformes, AGW du 29 juin 2000 relatif à la protection des eaux de surface contre la pollution causée par certaines substances dangereuses

Annexe 5 - Principales directives européennes découlant de la DCE ou influençant ses objectifs - Dispositions, échéances et réalisations

Les directives-filles de la DCE

Tableau 3 - Directive du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau, modifiant et abrogeant les directives du Conseil 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE, 86/280/CEE et modifiant la directive 2000/60/CE (2008/105/CE, dite « Directive NQE »)

Étapes	Dispositions	Échéances	Réalisé
1. Transposition	Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive NQE.	13 juillet 2010	Absence de notification dans les délais à la Commission de toutes les mesures d'application Mise en demeure de la Belgique le 20 septembre 2010, suivie d'un avis motivé en janvier 2011 Situation régularisée par l'arrêté du gouvernement wallon du 17 février 2011 établissant des normes de qualité environnementale en vue de la protection des eaux de surface et modifiant le livre II du code de l'environnement contenant le code de l'eau (M.B. du 24 mars 2011)
2. Inventaires	Article 5 Les États membres doivent dresser un inventaire des émissions, des rejets et des pertes de toutes les substances prioritaires et de tous les polluants de l'annexe I – A (liste de 33 substances) et ce, pour chaque district hydrographique ou partie de district. Les inventaires sont communiqués à la Commission conformément aux obligations de notification prévues à l'article 15 – 1 de la DCE. Période de référence, une année entre 2008 et 2010. Ensuite, actualiser sur la base des données de l'année avant l'année d'achèvement de l'inventaire. Les inventaires sont publiés dans le PGDH actualisé. Permet l'évaluation des progrès – notamment des progrès d'ici 2018.	Prochain plan de gestion (22/12/2015)	En cours.

Tableau 4 - Directive de la Commission du 31 juillet 2009 établissant, conformément à la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, des spécifications techniques pour l'analyse chimique et la surveillance de l'état des eaux (2009/90/CE)

Étapes	Dispositions	Échéances	Réalisé
1. Transposition	Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard deux ans après son entrée en vigueur.	21 août 2011	Retard - 29 septembre 2011, arrêté du gouvernement wallon modifiant le livre II du code de l'environnement, contenant le code de l'eau relatif aux spécifications techniques pour l'analyse chimique et la surveillance de l'état des eaux et à diverses mesures de protection des eaux de baignade (M.B. du 14 octobre 2011)
2. Communication à la Commission	Les États membres communiquent immédiatement à la Commission le texte des dispositions adoptées pour transposer la directive.	21 août 2011	Notification tardive, après avis motivé du 26 janvier 2012 de la Commission européenne pour défaut de notification de la transposition dans le délai requis

Tableau 5 - Directive du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration (2006/118/CE)³

Étapes	Dispositions	Échéances	Réalisé
1. Fixation des valeurs seuils	Première fixation des valeurs seuils prévues à l'article 3 paragraphe 1 Les valeurs sont publiées dans les PGDH.	22 décembre 2008	Retard - 27 juin 2013, approbation du gouvernement wallon
2. Transposition et notification à la Commission	Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive. Ils en informent immédiatement la Commission.	16 janvier 2009	Retard - 12 février 2009, arrêté du gouvernement wallon du modifiant le livre II du code de l'environnement contenant le code de l'eau et relatif à la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration (M.B. du 20 mars 2009).
3. Rapport de la Commission	Sur les valeurs seuils, rapport de la Commission sur la base des informations fournies par les États membres	22 décembre 2009	Retard - 5 mars 2010, rapport de la commission relatif à la fixation de valeurs seuils pour les eaux souterraines, publié conformément à l'article 3, paragraphe 7, de la directive 2006/118/CE, C(2010) 1096 final

³ La directive 2006/118/CE est modifiée par la directive 2014/80/UE, dont le délai de transposition est fixé au 11 juillet 2016.

Les directives environnementales connexes à la DCE

Tableau 6 - Directive du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (91/271/CEE)

Étapes	Dispositions	Échéances	Réalisé
1. Transposition et notification à la Commission	Article 19 Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive. Ils en informent immédiatement la Commission.	30 juin 1993	Retard - 8 décembre 1994, arrêté du gouvernement wallon portant réglementation sur la collecte des eaux urbaines résiduaires (M.B. du 29 mars 1995) ⁴ et 23 mars 1995, arrêté du gouvernement wallon relatif au traitement des eaux urbaines résiduaires (M.B. du 8 juillet 1995) ⁵ Transposition intégrée dans le code de l'eau le 3 mars 2005
2. Établissement d'un programme de mise en œuvre de la directive	Article 17 – 1 Les États membres établissent un programme de mise en œuvre de la directive.	31 décembre 1993	Retard – 18 mai 1995, arrêté du gouvernement wallon relatif au programme pluriannuel de réduction de la pollution des eaux de surface et à son exécution (M.B. du 24 août 1995), ultérieurement abrogé et remplacé le 26 octobre 2000 par l'arrêté du gouvernement wallon fixant le programme des investissements en matière d'assainissement et de protection des captages pour la période 2000-2004 (M.B. du 20 février 2001) ⁶ Mise en œuvre matérialisée dans les programmes d'investissements quinquennaux de la SPGE 2000-20004, 2005-20009 et 2010-2014
3. Eaux industrielles – Fixation des prescriptions en matière de rejet	Article 11 – 1 Les États membres veillent à ce que le rejet d'eaux industrielles usées dans le système de collecte et les stations d'épuration des eaux urbaines résiduaires fasse l'objet de réglementations préalables et/ou d'autorisations spécifiques de la part des autorités compétentes ou des organes appropriés. Article 13 – 2 L'autorité compétente ou l'organe approprié de chaque État membre fixe les prescriptions pour le rejet des eaux usées industrielles en fonction de l'industrie concernée.	31 décembre 1993	Décret relatif au permis d'environnement du 11 mars 1999 et ses arrêtés d'exécution. L'annexe I de l'AGW du 4 juillet 2002 établit la liste des installations ou activités concernées par le permis d'environnement. La rubrique 90.10 concerne les déversement d'eaux usées industrielles telles que définies à l'article D.2, 42°, du livre II du code de l'environnement contenant le code de l'eau, dans les eaux de surface, les égouts publics ou les collecteurs d'eaux usées Conditions sectorielles fixées par arrêtés spécifiques du gouvernement wallon

4 Abrogé et remplacé par l'arrêté du gouvernement wallon du 15 octobre 1998 portant réglementation sur la collecte des eaux urbaines résiduaires, lui-même remplacé par l'arrêté du gouvernement wallon du 22 mai 2003 relatif au règlement général d'assainissement des eaux urbaines résiduaires. Ce dernier sera également abrogé le 3 mars 2005 lors de la codification de la législation environnementale (partie réglementaire) par l'arrêté du gouvernement wallon relatif au livre II du code de l'environnement contenant le code de l'eau.

5 Abrogé et remplacé par l'arrêté du gouvernement wallon du 25 février 1999, qui transpose en parallèle la directive 98/15/CE du 27 février 1998 modifiant la directive 91/271/CEE. Cet arrêté sera abrogé le 3 mars 2005 lors de la codification de la législation environnementale (partie réglementaire) par l'arrêté du gouvernement wallon relatif au livre II du code de l'environnement contenant le code de l'eau.

6 Cet arrêté du 26 octobre 2000 sera abrogé et remplacé le 13 juin 2002 par un arrêté du gouvernement wallon ayant le même objet, à savoir le programme des investissements en matière d'assainissement et de protection des captages pour la période 2000-2004 (M.B. du 31 août 2002).

Étapes	Dispositions	Échéances	Réalisé
4. Identification des zones sensibles	Article 5 – 1 Les États membres doivent identifier les zones sensibles.	31 décembre 1993	Retard – 24 mai 1995, arrêté ministériel désignant les zones sensibles en Région wallonne (M.B. des 11 août et 21 septembre 1995). Le 8 février 2001, l'ensemble du territoire de la Région wallonne a été désigné comme zone sensible, par l'arrêté du gouvernement wallon du 8 février 2001, désignation reprise à l'article R275 du code de l'eau.
5. Communication du programme de mise en œuvre à la Commission	Article 17 – 2 Les États membres communiquent les informations relatives au programme de mise en œuvre de la directive à la Commission. Article 17 – 3 Mise à jour éventuelle des informations transmises tous les deux ans au 30 juin Article 17 – 5 Examen de la Commission tous les deux ans	30 juin 1994	Le rapportage européen périodique est effectué par la SPGE.
6. Révision de la liste des zones sensibles	Article 5 – 6 Les États membres veillent à ce que la liste des zones sensibles soit revue tous les quatre ans au moins. Les nouvelles zones doivent se conformer dans un délai de sept ans (article 5 – 7).	31 décembre 1997	Révision non requise : l'ensemble du territoire de la région figure en zone sensible depuis le 8 février 2001.
7. Transposition modificative	Directive 98/15/CE de la Commission du 27 février 1998 portant modification de la directive 91/271/CEE du Conseil en ce qui concerne certaines prescriptions fixées à son annexe I	30 septembre 1998	Retard – 25 février 1999, arrêté du gouvernement wallon du relatif au traitement des eaux urbaines résiduaires (M.B. du 27 mars 1999)
8. Équipement par un système de collecte des eaux usées des agglomérations	Article 3 – 1 Les États membres veillent à ce que toutes les agglomérations soient équipées de systèmes de collecte des eaux urbaines : pour celles dont l'équivalent habitant (EH) est supérieur à 10.000 pour les rejets d'eaux urbaines dans les zones sensibles.	31 décembre 1998	Condamnation de la Belgique le 8 juillet 2004 (article 258 TFUE), avertissements pour non-exécution les 25 janvier 2006 et 17 octobre 2007, suivis d'un avis motivé le 25 juin 2009 Le 24 juin 2010, annonce d'assignation de la Belgique (article 260 TFUE), suivie d'une nouvelle mise en demeure en juin 2011 Recours effectivement introduit le 19 octobre 2011 Seconde condamnation de la Belgique le 17 octobre 2013, amende de 10 millions d'euros (payée par l'État fédéral), astreinte semestrielle de 859.404 euros (non réclamée par la commission) En juin 2014, le contentieux relatif à l'épuration des eaux urbaines des agglomérations de plus de 10 000 EH est officiellement classé par la commission
9. Traitement secondaire ou équivalent avant rejet des eaux résiduaires en zones sensibles	Article 5 – 2 Les États membres veillent à ce que les eaux urbaines résiduaires qui entrent dans les systèmes de collecte fassent l'objet, avant d'être rejetées dans les zones sensibles, d'un traitement plus rigoureux que celui de l'article 4 pour tous les rejets provenant des agglomérations ayant un EH supérieur à 10.000.	31 décembre 1998	En juin 2014, le contentieux relatif à l'épuration des eaux urbaines des agglomérations de plus de 10 000 EH a été officiellement classé par la commission.

Étapes	Dispositions	Échéances	Réalisé
10. Eaux industrielles rejetées sans être épurées	Article 13 – 1 Les États membres veillent à ce que les eaux industrielles usées biodégradables qui proviennent d'installations des secteurs industriels énumérés à l'annexe III et qui ne pénètrent pas dans les stations d'épuration des eaux urbaines résiduaires avant d'être déversées dans des eaux réceptrices répondent, avant leur rejet, aux conditions établies dans les réglementations et/ou les autorisations spécifiques de l'autorité compétente ou de l'organe approprié pour tous les rejets provenant d'installations prévues pour 4.000 EH ou plus.	31 décembre 2000	Décret relatif au permis d'environnement du 11 mars 1999 et ses arrêtés d'exécution Conditions sectorielles fixées par arrêtés spécifiques du gouvernement wallon
11. Équipement par un système de collecte des eaux usées des agglomérations	Article 3 Les États membres veillent à ce que toutes les agglomérations soient équipées de systèmes de collecte des eaux urbaines : pour celles dont l'équivalent habitant (EH) est supérieur à 15.000.	31 décembre 2000	En juin 2014, le contentieux relatif à l'épuration des eaux urbaines des agglomérations de plus de 10 000 EH a été officiellement classé par la commission.
12. Traitement secondaire ou équivalent avant rejet des eaux résiduaires	Article 4 Les États membres veillent à ce que les eaux urbaines résiduaires qui pénètrent dans les systèmes de collecte soient, avant d'être rejetées, soumises à un traitement secondaire ou à un traitement équivalent : pour les rejets provenant d'agglomérations ayant un EH de plus de 15.000.	31 décembre 2000	En juin 2014, le contentieux relatif à l'épuration des eaux urbaines des agglomérations de plus de 10 000 EH a été officiellement classé par la commission.
13. Révision de la liste des zones sensibles	Article 5 – 6 Les États membres veillent à ce que la liste des zones sensibles soit revue tous les quatre ans au moins. Les nouvelles zones doivent se conformer dans un délai de sept ans.	31 décembre 2001	Révision non requise : l'ensemble du territoire de la région figure en zone sensible depuis le 8 février 2001.
14. Équipement par un système de collecte des eaux usées des agglomérations	Article 3 Les États membres veillent à ce que toutes les agglomérations soient équipées de systèmes de collecte des eaux urbaines : pour celles dont l'équivalent habitant (EH) se situe entre 2.000 et 15.000 (10.000 en zone sensible).	31 décembre 2005	Retard, mise en demeure le 25 novembre 2009, avis motivé le 6 avril 2011, saisine de la Cour de justice le 12 juillet 2013 (article 258 TFUE), condamnation en manquement le 6 novembre 2014, pour 48 agglomérations wallonnes de 2.000 à 10.000 EH Dans le contrat de gestion de la SPGE, la SPGE s'engageait à réaliser pour le 31 décembre 2015 les investissements nécessaires à la mise en conformité. Cet engagement devrait être atteint.
15. Traitement secondaire ou équivalent avant rejet des eaux résiduaires	Article 4 Les États membres veillent à ce que les eaux urbaines résiduaires qui pénètrent dans les systèmes de collecte soient, avant d'être rejetées, soumises à un traitement secondaire ou à un traitement équivalent pour les rejets : - provenant d'agglomérations ayant un EH compris entre 10.000 et 15.000 - dans les eaux douces et les estuaires provenant d'agglomérations avec un EH de 2.000 à 10.000.	31 décembre 2005	Réalisé pour plus de 10.000 EH Contentieux en cours (voir supra) pour les 2.000 à 10.000 EH La SPGE prévoit, tel que mentionné dans son contrat de gestion, d'atteindre la conformité pour le 31 décembre 2015 au plus tard.
16. Traitement approprié pour les rejets	Article 7 Les États membres veillent à ce que les eaux urbaines résiduaires qui pénètrent dans les systèmes de collecte fassent l'objet, avant d'être déversées, d'un traitement approprié (tel que défini à l'article 2, 9°) pour les rejets : - dans les eaux douces et les estuaires des agglomérations de moins de 2.000 EH - dans les eaux côtières des agglomérations de moins de 10.000 EH.	31 décembre 2005	Article R.299 et annexe XXXV du code de l'eau Selon l'article R.299, le ministre peut fixer un traitement moins rigoureux.

Étapes	Dispositions	Échéances	Réalisé
17. Révision quadriennale de la liste des zones sensibles	Article 5 – 6 Les États membres veillent à ce que la liste des zones sensibles soit revue tous les quatre ans au moins. Les nouvelles zones doivent se conformer dans un délai de sept ans.	31 décembre 2005 31 décembre 2009 31 décembre 2013	Révision non requise : l'ensemble du territoire de la région figure en zone sensible depuis le 8 février 2001.

Tableau 7 - Directive du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (91/676/CEE)

Étapes	Dispositions	Échéances	Réalisé
1. Transposition	Article 12 Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive nitrates.	20 décembre 1993	Retard. Mise en demeure de la Commission Arrêté du gouvernement wallon du 5 mai 1994 relatif à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (M.B. du 28 juin 1994), sur le fondement du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution et du décret du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux souterraines et des eaux potabilisables
2. Désignation des zones vulnérables	Article 3 Les États membres désignent comme zones vulnérables toutes les zones connues sur leur territoire qui alimentent les eaux atteintes par la pollution et celles qui sont susceptibles de l'être si les mesures prévues ne sont pas prises.	20 décembre 1993	Retard. Arrêté ministériel du 28 juillet 1994 désignant la nappe des sables bruxelliens en zone vulnérable (M.B. du 31 décembre 1994) et arrêté ministériel du 28 juillet 1994 désignant la nappe du crétacé de Hesbaye en zone vulnérable (M.B. du 4 janvier 1995)
3. Programme de bonnes pratiques agricoles	Article 4 En vue d'assurer, pour toutes les eaux, un niveau général de protection contre la pollution, les États membres établissent un ou des codes de bonnes pratiques agricoles, qui seront mis en œuvre volontairement par les agriculteurs et, élaborent, au besoin, un programme de formation et d'information pour les agriculteurs.	20 décembre 1993	Retard Repris en annexe I à l'AGW du 5 mai 1994 précité
4. Programme de surveillance	Article 6 a) Surveillance pendant un an de la concentration des nitrates dans les eaux douces	20 décembre 1993	Retard Surveillance organisée par l'AGW du 5 mai 1994 précité, en particulier son chapitre V et son annexe III (Tableau de la fréquence des analyses des nitrates, nitrites et azote ammoniacal aux points des prélèvements repris dans le réseau de surveillance en application de l'article 8, 2° et 3°)
5. Établissement des PGDA	Article 5 Les États membres établissent un ou des programmes d'action portant sur les zones vulnérables désignées.	20 décembre 1995	Non réalisé Le rapport de la Commission du 1 ^{er} octobre 1997 relatif à la mise en œuvre de la directive indique l'absence de notification de programme d'action belge au 30 juillet 1997.
6. Rapport à la Commission	Article 10 Rapport à la Commission tous les quatre ans.	20 juin 1996	Non réalisé Le rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 20 janvier 1998 faisant la synthèse des rapports soumis à la Commission par les États membres souligne que trois pays ont été passés sous silence, ces trois États membres (Belgique, Italie, Espagne) n'ayant pas encore présenté leur rapport.

Étapes	Dispositions	Échéances	Réalisé
7. Adaptation des zones vulnérables	Les États membres réexaminent et, au besoin, révisent ou complètent en temps opportun, au moins tous les quatre ans, la liste des zones vulnérables désignées (article 3).	20 décembre 1997	Pas de changement jugé nécessaire par la Région à cette échéance
8. Programme de surveillance	Article 6 b) Reprise, tous les quatre ans, du programme de surveillance pendant un an de la concentration des nitrates dans les eaux douces (huit ans pour eaux avec faible concentration).	20 décembre 1997 -1998	Organisé par l'AGW du 5 mai 1994 précité
9. Établissement des PGDA	Article 5 Les États membres établissent un ou des programmes d'action portant sur les zones vulnérables désignées.	20 décembre 1999	Organisé par l'AGW du 5 mai 1994 précité Avis motivés de la Commission européenne les 23 novembre 1998 et 9 novembre 1999 pour mise en œuvre insuffisante de la directive
10. Adaptation des zones vulnérables	Les États membres réexaminent et, au besoin, révisent ou complètent en temps opportun, au moins tous les quatre ans, la liste des zones vulnérables désignées (article 3).	20 décembre 2001	Arrêté ministériel du 19 mars 2002 désignant le territoire de la commune de Comines-Warneton en zone vulnérable (M.B. du 7 mai 2002)
11. Rapport à la Commission	Article 10 Rapport à la Commission tous les quatre ans	20 juin 2000	Rapport de juin 2000
12. Programme de surveillance	Article 6 b) Reprise, tous les quatre ans, du programme de surveillance pendant un an de la concentration des nitrates dans les eaux douces (huit ans pour eaux avec faible concentration).	20 décembre 2001 -2002	Organisé par l'arrêté du gouvernement wallon du 10 octobre 2002 relatif à la gestion durable de l'azote en agriculture
13. Établissement des PGDA II	Article 5 Un an après chaque désignation de zones vulnérables – nouveau plan d'action	20 décembre 2002	Organisé par l'AGW du 10 octobre 2002 précité
14. Mise en œuvre du PGDA I	Article 5 – 4 Les programmes d'action sont mis en œuvre et les mesures obligatoires sont fixées par l'annexe III et celles arrêtées dans le cadre des bonnes pratiques agricoles.	20 décembre 2003	Arrêté du gouvernement wallon du 10 octobre 2002 relatif à la gestion durable de l'azote en agriculture (PGDA I, programme d'actions valable pour tout le territoire, mis en œuvre le 29 novembre 2002), remplace l'AGW du 5 mai 1994 Cependant, arrêt de la Cour européenne de Justice le 22 septembre 2005 à l'encontre de la Belgique (PGDA I jugé insuffisant en regard des obligations imposées par la directive, mauvaise prise en compte de l'eutrophisation de la Mer du Nord causée par l'azote provenant des bassins de l'Escaut et de la Meuse)
15. Adaptation des zones vulnérables	Les États membres réexaminent et, au besoin, révisent ou complètent en temps opportun, au moins tous les quatre ans, la liste des zones vulnérables désignées (article 3).	20 décembre 2005	Arrêté ministériel du 28 février 2006 désignant le territoire du pays de Herve en zone vulnérable (M.B. du 17 mars 2006), arrêté ministériel du 22 décembre 2006 modifiant les limites de la zone vulnérable du territoire dit « Sud Namurois » (M.B. du 6 mars 2007) et arrêté ministériel du 22 décembre 2006 désignant le territoire situé au Nord du sillon Sambre et Meuse en zone vulnérable (M.B. du 6 mars 2007)
16. Rapport à la Commission	Article 10 Rapport à la Commission tous les quatre ans	20 juin 2004	Rapport de juin 2004
17. Programme de surveillance	Article 6 b) Reprise, tous les quatre ans, du programme de surveillance pendant un an de la concentration des nitrates dans les eaux douces (huit ans pour eaux avec faible concentration).	20 décembre 2005 -2006	Organisé par l'AGW du 10 octobre 2002 précité Entretemps abrogé par l'arrêté du gouvernement wallon du 3 mars 2005 relatif au livre II du code de l'environnement contenant le code de l'eau (matière codifiée aux articles R.188 à R.232 du code).

Étapes	Dispositions	Échéances	Réalisé
18. Établissement PGDA III	Article 5 Un an après chaque désignation de zones vulnérables – nouveau plan d'action	20 décembre 2006	Sans objet : le programme d'actions couvre tout le territoire.
19. Mise en œuvre du PGDA II	Article 5 – 4 Les programmes d'action sont mis en œuvre et les mesures obligatoires sont fixées par l'annexe III et celles arrêtées dans le cadre des bonnes pratiques agricoles.	20 décembre 2006	Arrêté du gouvernement wallon du 15 février 2007 modifiant le livre II du code de l'environnement contenant le code de l'eau en ce qui concerne la gestion durable de l'azote en agriculture (M.B. du 7 mars 2007). Cet AGW sera annulé rétroactivement le 13 novembre 2013 par le Conseil d'État
20. Adaptation des zones vulnérables	Les États membres réexaminent et, au besoin, révisent ou complètent en temps opportun, au moins tous les quatre ans, la liste des zones vulnérables désignées (article 3).	20 décembre 2009	Pas de révision
21. Rapport à la Commission	Article 10 Rapport à la Commission tous les quatre ans	20 juin 2008	Rapport de juin 2008
22. Programme de surveillance	Article 6 b) Reprise, tous les quatre ans, du programme de surveillance pendant un an de la concentration des nitrates dans les eaux douces (huit ans pour eaux avec faible concentration)	20 décembre 2009 -2010	Organisé par l'AGW du 15 février 2007 précité
23. Établissement du PGDA IV	Article 5 Un an après chaque désignation de zones vulnérables – nouveau plan d'action.	20 décembre 2010	Sans objet : programme d'actions sur tout le territoire
24. Mise en œuvre du PGDA III	Article 5 – 4 Les programmes d'action sont mis en œuvre et les mesures obligatoires sont fixées par l'annexe III et celles arrêtées dans le cadre des bonnes pratiques agricoles.	20 décembre 2010	PGDA 2bis. Arrêté du gouvernement wallon du 31 mars 2011 modifiant le livre II du code de l'environnement contenant le code de l'eau en ce qui concerne la gestion durable de l'azote en agriculture (M.B. du 26 avril 2011)
25. Adaptation des zones vulnérables	Les États membres réexaminent et, au besoin, révisent ou complètent en temps opportun, au moins tous les quatre ans, la liste des zones vulnérables désignées (article 3).	20 décembre 2013	Arrêté ministériel du 22 novembre 2012 portant extension de la zone vulnérable du territoire du pays de Herve (M.B. du 6 décembre 2012) et arrêté ministériel du 22 novembre 2012 portant extension de la zone vulnérable du territoire dit « Sud Namurois » (M.B. du 6 décembre 2012).
26. Rapport à la Commission	Article 10 Rapport à la Commission tous les quatre ans.	20 juin 2012	Rapport de juin 2012
27. Programme de surveillance	Article 6 b) Reprise, tous les quatre ans, du programme de surveillance pendant un an de la concentration des nitrates dans les eaux douces (huit ans pour eaux avec faible concentration)	20 décembre 2013 -2014	Organisé par l'AGW du 31 mars 2011 précité
28. Établissement du PGDA V	Article 5 Un an après chaque désignation de zones vulnérables – nouveau plan d'action	20 décembre 2014	Sans objet car programme actions sur tout le territoire
29. Mise en œuvre du PGDA IV	Article 5 – 4 Les programmes d'action sont mis en œuvre et les mesures obligatoires sont fixées par l'annexe III et celles arrêtées dans le cadre des bonnes pratiques agricoles.	20 décembre 2014	PGDA III Arrêté du gouvernement wallon du 13 juin 2014 modifiant le livre II du code de l'environnement contenant le code de l'eau en ce qui concerne la gestion durable de l'azote en agriculture (M.B. du 12 septembre 2014)

Tableau 8 - Directive du Parlement et du Conseil du 15 février 2006 concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade et abrogeant la directive 76/160/CEE (2006/7/CE)

Étapes	Dispositions	Échéances	Réalisé
1. Transposition	Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive.	24 mars 2008	Arrêté du gouvernement wallon du 14 mars 2008 modifiant le livre II du code de l'environnement contenant le code de l'eau et relatif à la qualité des eaux de baignade (M.B. des 17 avril 2008 et 14 mai 2008), arrêté du gouvernement wallon du 29 septembre 2011 modifiant le livre II du code de l'environnement contenant le code de l'eau relatif aux spécifications techniques pour l'analyse chimique et la surveillance de l'état des eaux et à diverses mesures de protection des eaux de baignade
2. Recensement de toutes les eaux de baignade	Article 3 – 1 Recensement de toutes les eaux de baignade et définition de la durée de la saison balnéaire.	Première saison après le 24 mars 2008	Réalisé
3. Communication à la Commission	Article 13 – 1 Chaque année et pour chaque zone de baignade, les États membres fournissent les résultats de la surveillance et l'évaluation des eaux de baignade à la Commission et ce, pour le 31 décembre au plus tard. Article 13 – 2 Les États membres notifient chaque année à la Commission avant le début de la saison balnéaire, toutes les eaux identifiées comme eaux de baignade, y compris les raisons de toute modification par rapport à l'année précédente.	Première fois avant le début de la saison 2009.	Réalisé
4. Prévoir un calendrier de surveillance	Article 3 – 4 Un calendrier de surveillance est établi pour chaque zone de baignade avant le début de la saison. Article 3 – 7 En cas de situation anormale, le calendrier peut être suspendu.	Saison balnéaire 2009	Réalisé
5. Profil des eaux de baignade	Article 6 Les États membres veillent à ce que les profils des eaux de baignade soient établis. Ils sont révisés et actualisés conformément à l'annexe III de la directive sur la base des données obtenue lors de surveillances et évaluations effectuées en application de la DCE.	24 mars 2011 au plus tard	Retard - Les profils ont été finalisés en octobre 2011, puis actualisés en 2013 et 2014.
6. Réalisation de l'évaluation de la qualité des eaux de baignade	Article 4 – 2 Évaluation de la qualité des eaux de baignade réalisée : - pour chaque eau de baignade ; - à l'issue de chaque saison balnéaire.	Pas de timing	Sur la base des critères de la directive 2006/7/CE, mis en œuvre depuis la fin de la saison 2010
7. Diffusion des informations au public	Article 12 1 et 2 Liste des informations à communiquer au public et modes de communication Article 12 – 3 Elles sont diffusées dès qu'elles sont disponibles.	Dès le début de la saison balnéaire 2013	Réalisé Initié à partir de l'année 2008
8. Abrogation de l'ancienne directive	Article 17 Abrogation de la directive 76/160/CEE du Conseil du 8 décembre 1975 concernant la qualité des eaux de baignade ⁷	31 décembre 2014	Réalisé

⁷ La directive 76/160/CEE, abrogée par la directive 2006/7/CE le 31 décembre 2014, reste applicable dans les États membres où la transposition de la nouvelle directive n'est pas finalisée.

Étapes	Dispositions	Échéances	Réalisé
9. Classement des eaux de baignade	Article 5 À la suite de l'évaluation, les États membres classent les eaux de baignade (insuffisantes, suffisantes, bonnes, excellentes).	Fin de la saison balnéaire 2015	Réalisé depuis l'année 2010
10. Toutes les eaux sont suffisantes.	Article 5 -3 Les États membres veillent à ce que toutes les eaux de baignades soient au moins de qualité suffisante. Ils prennent des mesures réalistes et proportionnées qu'ils considèrent comme appropriées pour accroître le nombre d'eaux de baignade dont la qualité est excellente ou bonne.	Fin de la saison balnéaire 2015	L'objectif n'est pas réalisable en l'état actuel. En effet, dans certaines zones, le niveau « suffisant » ne peut être atteint d'ici fin 2015.
11. Mesures pour les eaux de baignade insuffisantes	Article 5-4 Si classement d'une eau de baignade comme insuffisante : les États membres prennent les mesures prévues à l'article 5-4.	Pas de timing précis	Suivi assuré par la Région.
12. Révision de la directive	Article 14-3 La Commission réexaminera la directive.	Au plus tard en 2020	

Tableau 9 - Directive du Conseil du 12 juin 1986 relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture (86/278/CEE)

Étapes	Dispositions	Échéances	Réalisé
1. Transposition	Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive.	4 juillet 1989	Retard Recours introduit par la Commission le 27 avril 1993, arrêt de la Cour de Justice du 3 mai 1994 condamnant l'absence de transposition en Région wallonne (affaire C-260/93) Transposition effectuée le 12 janvier 1995 par l'arrêté du gouvernement wallon portant réglementation de l'utilisation sur ou dans les sols des boues d'épuration ou de boues issues de centres de traitement de gadoues de fosses septiques (M.B. du 12 avril 1995)
2. Rapportage	Les États membres établissent un premier rapport de synthèse sur l'utilisation des boues en agriculture, précisant les quantités de boues utilisées, les critères appliqués et les difficultés rencontrées. Transmission à la Commission qui publie les informations de ces rapports (article 17).	17 juin 1991	Pas de rapport wallon Directive non encore transposée à cette date ⁸ Le premier rapport a été transmis à la Commission en 1995 (échéance du 17 juin 1995).

⁸ La Belgique a néanmoins transmis un premier rapport 1991-1992 à la Commission, à l'instar de cinq autres États membres (Danemark, Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni), ainsi qu'un second rapport 1991-1994 à l'instar de seulement quatre autres États membres (Espagne, France, Royaume-Uni et Portugal). Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 27 février 1997 concernant l'application des directives 75/439/CEE, 75/442/CEE, 78/319/CEE et 86/278/CEE sur la gestion des déchets [COM(97) 23 final.

Étapes	Dispositions	Échéances	Réalisé
3. Rapportage	Tous les trois ans, les États membres communiquent à la Commission des informations sur la mise en œuvre de la présente directive dans le cadre d'un rapport sectoriel couvrant également les autres directives communautaires pertinentes. Ce rapport est établi sur la base d'un questionnaire ou d'un schéma élaboré par la Commission selon la procédure prévue à l'article 6 de la directive 91/692/CEE. Le questionnaire ou le schéma est adressé aux États membres six mois avant le début de la période couverte par le rapport. Le rapport est transmis à la Commission dans les neuf mois suivant la fin de la période de trois ans qu'il couvre. Le premier rapport couvre la période de 1995 à 1997 inclus (article 17 tel que modifié par la directive 91/692/CEE). ⁹	30 septembre 1998	Rapport partiel transmis le 15 octobre 1998, avec les données « boues » pour les années 1994-1995-1996 Rapport complémentaire transmis le 13 septembre 2000, avec les données « boues » 1995-1996-1997
4. Rapportage	Tous les trois ans, les États membres communiquent à la Commission des informations sur la mise en œuvre de la présente directive (.../...). Années 1998-2000	30 septembre 2001	Rapport « boues » 1998-1999-2000 transmis à la Commission
5. Rapportage	Tous les trois ans, les États membres communiquent à la Commission des informations sur la mise en œuvre de la présente directive (.../...). Années 2001-2003	30 septembre 2004	Rapport « boues » 2001-2002-2003 transmis à la Commission
6. Rapportage	Tous les trois ans, les États membres communiquent à la Commission des informations sur la mise en œuvre de la présente directive (.../...). Années 2004-2006	30 septembre 2007	Rapport « boues » 2004-2005-2006 transmis à la Commission. La Région wallonne indique que ces données ne semblent pas avoir été traitées par la Commission ¹⁰ .
7. Rapportage	Tous les trois ans, les États membres communiquent à la Commission des informations sur la mise en œuvre de la présente directive (.../...). Années 2007-2009	30 septembre 2010	Rapport transmis le 27 janvier 2012 à la Commission, données « boues » 2007-2008-2009
8. Rapportage	Tous les trois ans, les États membres communiquent à la Commission des informations sur la mise en œuvre de la présente directive (.../...). Années 2010-2012	30 septembre 2013	Non encore réalisé

⁹ L'article 17 a été modifié par la directive 91/692/CEE du conseil du 23 décembre 1991 visant à la standardisation et à la rationalisation des rapports relatifs à la mise en œuvre de certaines directives concernant l'environnement.

¹⁰ En effet, au contraire de la Flandre, il n'est pas fait état de la Wallonie dans les données des États membres compilées par le consultant de la Commission (*Report on the Implementation of the Sewage Sludge Directive 86/278/EEC, Ecologic - Institute for European environmental policy, May 2009*), dont les rapports spécifiques établis pour les sept directives régulant la politique européenne des déchets ont été compilés par la Commission dans son rapport de synthèse du 20 novembre 1999 (*Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social committee and the Committee of the Regions on implementation of the community waste legislation for the period 2004-2006, Brussels, 20.11.2009 COM(2009) 633 final*).

Tableau 10 - Directive du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (2010/75/UE)

Étapes	Dispositions	Échéances	Réalisé
1. Transposition	Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à toute une série de dispositions (liste à l'article 80).	7 janvier 2013	Transposition du 21 février 2013 au 16 janvier 2014 Débutée en 2013 avec notamment la modification du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et par l'adoption et modification de plusieurs arrêtés d'exécution, dont le dernier a été adopté en date du 16 janvier 2014 ¹¹ .
2. Sanctions	Les États membres déterminent les sanctions applicables aux violations des dispositions nationales prises en application de la directive. Les sanctions ainsi prévues sont efficaces, proportionnées et dissuasives. Elles doivent être notifiées à la Commission ainsi que toutes les modifications ultérieures.	7 janvier 2013	16 janvier 2014. Les mesures ont été notifiées à la Commission en même temps que la fin de la transposition.
3. Transposition des autres dispositions	Repris dans les dispositions transitoires (article 82) Échelonné jusqu'au 1 ^{er} janvier 2016 en fonction des dispositions à mettre en œuvre	Échelonné jusqu'au 1 ^{er} janvier 2016	16 janvier 2014 La directive est entièrement transposée en droit wallon avec indication des mêmes dispositions transitoires.

¹¹ La transposition de la directive 2010/75/UE a donné lieu à notification à la Commission européenne d'un décret et de huit arrêtés : AGW du 21 février 2013 déterminant les conditions sectorielles relatives aux installations d'incinération et de coïncinération de déchets, AGW du 21 février 2013 déterminant les conditions sectorielles relatives aux installations de combustion, AGW du 21 février 2013 déterminant les conditions sectorielles relatives aux installations produisant du dioxyde de titane, AGW du 21 février 2013 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 juillet 2002 portant conditions sectorielles relatives aux installations et/ou activités consommant des solvants, AGW du 4 juillet 2013 modifiant l'arrêté du gouvernement wallon du 13 décembre 2007 instaurant une obligation de notification périodique de données environnementales, AGW du 18 juillet 2002 portant conditions sectorielles relatives aux installations et/ou activités consommant des solvants et AGW du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, décret du 24 octobre 2013 modifiant divers décrets notamment en ce qui concerne les émissions industrielles, AGW du 16 janvier 2014 déterminant les conditions sectorielles relatives à certaines activités générant des conséquences importantes pour l'environnement et modifiant diverses dispositions en ce qui concerne notamment les émissions industrielles.

Tableau 11 - Directive du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (98/83/CE)¹²

Étapes	Dispositions	Échéances	Réalisé
1. Transposition	Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive (article 17).	25 décembre 2000	Retard Avis motivé de la Commission le 18 juillet 2001 Recours le 5 avril 2002 (article 226 CE) Condamnation par la Cour de Justice le 16 janvier 2003 (affaire C-122/02) Adoption le 12 décembre 2002, après expiration du délai de l'avis motivé, du décret relatif à la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine (M.B. du 14 janvier 2003) ¹³ et le 2 octobre 2003 de l'arrêté du gouvernement wallon relatif à la procédure à suivre en cas de survenance d'événement portant atteinte à la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine (M.B. du 27 octobre 2003) ¹⁴
2. Abrogation de l'ancienne directive	Abrogation de la directive 80/778/CEE dès la transposition de la nouvelle directive et au plus tard le 25 décembre 2003 (article 16)	Au plus tard le 25 décembre 2003	Réalisée automatiquement par la transposition de 2002
3. Mise en œuvre	Les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir que la qualité des eaux destinées à la consommation humaine soit conforme à la directive (article 14). Remarque : les notes 2, 4 et 10 de l'annexe 1 octroient des délais plus longs pour certains types de polluants (10 à 15 années civiles à dater de l'entrée en vigueur de la directive).	25 décembre 2003	Retard 15 janvier 2004, arrêté du gouvernement wallon relatif aux valeurs paramétriques applicables aux eaux destinées à la consommation humaine (M.B. du 10 février 2004). ¹⁵
4. Rapportage	Tous les trois ans, rapportage sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, le premier pour les années 2002, 2003 et 2004 Sur la base de ces rapports, la Commission établira tous les trois ans un rapport de synthèse sur la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine dans l'Union européenne.	2005	Réalisé partiellement en 2006
5. Rapportage	Tous les trois ans, rapportage sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine Années 2005, 2006 et 2007	2008	Réalisé
6. Rapportage	Tous les trois ans, rapportage sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. Années 2008, 2009 et 2010	2011	Réalisé

¹² Les mesures exigées par cette directive doivent être incluses dans les PGDH, conformément à l'annexe VI, partie A, de la DCE. Cette réglementation est complétée depuis le 22 octobre 2013 par la directive 2013/51/Euratom du Conseil fixant des exigences pour la protection de la santé de la population en ce qui concerne les substances radioactives dans les eaux destinées à la consommation humaine, qui doit être transposée par les États membres pour le 28 novembre 2015 au plus tard.

¹³ Abrogé le 27 mai 2004 par le décret relatif au livre II du code de l'environnement constituant le code de l'eau et intégré dans le code de l'eau, Partie III - *Gestion du cycle anthropique de l'eau*, TITRE I^{er} - *Phases du cycle anthropique de l'eau*, CHAPITRE I^{er} - *Production et distribution d'eau*, Section 1^{ère}. - *Eau destinée à la consommation humaine*.

¹⁴ Abrogé le 3 mars 2005 par l'arrêté du gouvernement wallon relatif au livre II du code de l'environnement contenant le code de l'eau et intégré au TITRE VIII - *Financement de la gestion du cycle naturel*, PARTIE III – *Gestion du cycle anthropique de l'eau*, TITRE I^{er} - *Phases du cycle anthropique de l'eau*, CHAPITRE IV. - *Procédure à suivre en cas de survenance d'événement portant atteinte à la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine*.

¹⁵ Abrogé le 3 mars 2005 par l'arrêté du gouvernement wallon relatif au livre II du code de l'environnement contenant le code de l'eau et intégré au TITRE VIII - *Financement de la gestion du cycle naturel*, PARTIE III – *Gestion du cycle anthropique de l'eau*, TITRE I^{er} - *Phases du cycle anthropique de l'eau*, CHAPITRE III - *Valeurs paramétriques applicables aux eaux destinées à la consommation humaine*.

Étapes	Dispositions	Échéances	Réalisé
7. Rapportage	Tous les trois ans, rapportage sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine Années 2011, 2012 et 2013.	2014	En cours

Tableau 12 - Directive du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation (2007/60/CE)

Étapes	Dispositions	Échéances	Réalisé
1. Transposition	Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive (article 17).	25 novembre 2009	Retard 4 février 2010, décret modifiant le livre II du code de l'environnement contenant des dispositions diverses en matière de politique de l'eau (M.B. du 4 mars 2010).
2. Évaluation préliminaire	Pour chaque district hydrographique ou unité de gestion ou une portion de district international, une évaluation préliminaire des risques d'inondation a pour but d'évaluer les risques potentiels (article 4). Elle peut être évitée en fonction des conditions fixées à l'article 13-1 (existence avant le 22 décembre 2010 d'une évaluation antérieure).	22 décembre 2011	Déjà réalisé lors de l'élaboration du plan P.L.U.I.E.S. (« plan global de prévention et de lutte contre les inondations et leurs effets sur les sinistrés ») initié par le gouvernement wallon le 9 janvier 2003
3. Cartes des zones inondables et cartes des risques d'inondation	Les États membres préparent, à l'échelle du district hydrographique ou de l'unité de gestion, des cartes des zones inondables et des cartes des risques d'inondation (article 6). L'article 6-3 fixe les éléments à reprendre sur les cartes des zones inondables. Les cartes des risques d'inondation montrent les conséquences négatives potentielles des inondations (article 6-5). L'article 13-2 permet d'utiliser des cartes antérieures au 22 décembre 2010 si elles sont conformes aux exigences de l'article 6.	22 décembre 2013	19 décembre 2013, arrêté du gouvernement wallon adoptant les cartographies des zones soumises à l'aléa d'inondation et du risque de dommages dus aux inondations (M.B. du 9 janvier 2014)
4. Plans de gestion des risques d'inondation	Article 7 Sur la base des cartes, les États membres établissent des plans de gestion des risques d'inondation coordonnés à l'échelon du district hydrographique ou de l'unité de gestion. Les États membres définissent des objectifs appropriés en matière de gestion des risques d'inondation en mettant l'accent sur la réduction des conséquences négatives potentielles d'une inondation pour la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique. Les plans de gestion des risques d'inondation comprennent des mesures pour atteindre ces objectifs. Ces plans tiennent compte d'aspects pertinents tels que les coûts et avantages et les objectifs environnementaux visés à l'article 4 de la DCE.	22 décembre 2015	En cours.

Tableau 13 - Directive instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable (2009/128/CE)

Étapes	Dispositions	Échéances	Réalisé
1. Transposition	Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive nitrates.	14 décembre 2011	Décret du 10 juillet 2013, 2 AGW du 13 juin 2013 et AGW du 11 juillet 2013
2. Plans d'action nationaux	Article 4 Les plans d'action nationaux sont communiqués à la Commission.	14 décembre 2012	PWRP approuvé par le GW le 19 décembre 2013
3. Formation	Les États membres mettent en place des systèmes de certification et désignent les autorités compétentes chargées de leur mise en œuvre. Ces certificats attestent, au minimum, d'une connaissance suffisante, par les utilisateurs professionnels, les distributeurs et les conseillers, des sujets énumérés à l'annexe 1 de la directive, acquise au moyen d'une formation ou par d'autres moyens (article 5).	14 décembre 2013	AR du 19 mars 2013
4. Exigences applicables aux ventes de pesticides	Article 6, § 1 et 2	14 décembre 2015	Compétence fédérale
5. Inspection du matériel en service	Mise en place d'un système d'inspection des matériels de pulvérisation Au moins une fois sur cinq ans jusqu'en 2020 et puis sur trois ans après Le matériel au moins une fois inspecté	14 décembre 2016	Compétence fédérale
6. Plans d'action nationaux	Revu tous les cinq ans Première révision après cinq ans	14 décembre 2017	

Tableau

14

-Directive du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages (79/409/CEE) dite « oiseaux », remise en forme par la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (2009/147/CE)¹⁶
 -Directive concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages dite « Habitats » (92/43/CEE)

Étapes	Dispositions	Échéances	Réalisé
1. Transposition (« Oiseaux »)	Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive dans un délai de deux ans à compter de sa notification. Ils en informent immédiatement la Commission.	7 avril 1981	Condamnation de la Belgique le 8 juillet 1987 pour non-transposition dans les délais Affaire C-247/85 Recours introduit par la Commission le 5 août 1985, à la suite d'un avis motivé du 20 février 1985
2. Transposition (« Habitats »)	Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive dans un délai de deux ans à compter de sa notification. Ils en informent immédiatement la Commission.	10 juin 1994	Mise en conformité de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature Annexe VIII de la même loi
3. Désignation de sites et mesures de protection (« Habitats »)	L'article 4 régit le mode de désignation des sites d'importance communautaire et des zones spéciales de conservation. Sur la base des critères établis à l'annexe III (étape 1) et des informations scientifiques pertinentes, chaque État membre propose une liste de sites indiquant les types d'habitats naturels de l'annexe I et les espèces indigènes de l'annexe II qu'ils abritent (article 4.1). La Commission établit, en accord avec chacun des États membres, un projet de liste des sites d'importance communautaire, à partir des listes des États membres, faisant apparaître les sites qui abritent un ou plusieurs types d'habitats naturels prioritaires ou une ou plusieurs espèces prioritaires (article 4.2). Une fois qu'un site d'importance communautaire a été retenu, l'État membre concerné désigne ce site comme zone spéciale de conservation le plus rapidement possible et dans un délai maximal de six ans (article 4.3). L'article 6 impose aux États membres de prendre les mesures appropriées pour conserver et éviter la détérioration des habitats dans les zones désignées et de soumettre les plans et projets susceptibles d'affecter les sites à une évaluation appropriée de leurs incidences et de prendre des mesures compensatoires si le plan ou projet ne peut être évité.	10 juin 1995 (listes nationales) 10 juin 1998 (liste des sites d'importance communautaire) 10 juin 2004 (désignation des sites d'importance communautaire comme zone spéciale de conservation) Échéances ultérieures liées aux dates de mises à jour des listes de sites d'importance communautaire	8 arrêtés de désignation de sites Natura 2000 le 30 avril 2009, 52 arrêtés de désignation le 23 janvier 2014 (effet au 1 ^{er} janvier 2015) 32 arrêtés en cours de confection. Mise en demeure le 27 mars 2015 par la Commission. Grief : 183 sites Natura 2000 sur 240 en Wallonie non-conformes aux articles 4 et 6 (conformité attendue pour le 7 décembre 2010 au plus tard). Condamnation le 26 mai 2011 pour non-respect des obligations de l'article 6, § 3, par la législation wallonne, non-imposition pour certaines activités soumises à un régime déclaratif d'une étude d'incidences lorsque ces activités sont susceptibles d'affecter un site Natura 2000.

¹⁶ Cette directive a remplacé, mais pour des modifications de pure forme ne requérant pas de nouvelle transposition en droit national par les États membres, la directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages. Ce dernier texte était alors le plus ancien texte législatif de l'Union européenne consacré à la nature.

Annexe 6 - Détail des non-conformités par directive

Directives-filles

Normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau

À la suite de l'adoption de la DCE et en application de son article 16, une liste de 33 substances prioritaires, ajoutée en tant qu'annexe X à la DCE, a été adoptée en novembre 2001¹⁷.

En effet, l'article 16 de la DCE prévoit l'adoption, par le Parlement européen et le Conseil, des mesures spécifiques contre la pollution de l'eau par certains polluants ou groupes de polluants présentant un risque significatif pour ou via l'environnement aquatique, notamment des risques auxquels sont exposés les captages d'eau potable. Pour ces polluants, les mesures visent à réduire et, dans le cas de substances dangereuses prioritaires¹⁸, à supprimer progressivement les rejets, émissions et pertes. Cette liste des substances prioritaires et dangereuses prioritaires devait être adoptée au plus tard quatre ans après l'entrée en vigueur de la DCE¹⁹ et ensuite revue tous les quatre ans.

La directive 2008/105/CE, dite « NQE », a adapté la liste arrêtée en 2001 et, en conséquence, l'annexe X de la DCE. La directive a également fixé ou adapté les normes de qualité attendues au regard des 33 substances prioritaires.

Pour le 13 juillet 2010, les États membres étaient tenus de mettre en œuvre les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires afin de transposer cette dernière directive sur les substances prioritaires. Ils devaient également en informer la Commission.

La Belgique, à l'instar de deux autres États membres²⁰, n'a pas notifié dans les délais à la Commission toutes les mesures d'application. En conséquence, une mise en demeure a été notifiée le 20 septembre 2010. En janvier 2011, les mesures législatives n'ayant pas été adoptées²¹, la Commission a adressé un avis motivé à ces trois États membres. En Région wallonne, un arrêté du gouvernement wallon du 17 février 2011²² a régularisé la situation.

Cet arrêté doit être adapté pour le 14 septembre 2015 au plus tard, échéance du délai de transposition de nouvelles dispositions²³ qui ont largement modifié la directive NQE. De 33, le nombre de substances prioritaires a été porté à 45. Pour ces nouvelles substances, les normes de qualité environnementale prendront effet en 2018, en vue de parvenir à un bon état chimique en 2027. La nouvelle directive a également adapté certaines normes de

17 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.

18 Les notions de "substances dangereuses", "substances prioritaires" et "substances dangereuses prioritaires" sont définies à l'article 2, points 29 et 30, de la DCE.

19 Soit le 22 décembre 2004.

20 L'Estonie et la République tchèque.

21 Les transpositions nécessaires ont été réalisées au niveau fédéral par arrêté royal du 23 juin 2010, en Flandre par le décret du 23 décembre 2010 et à Bruxelles par arrêté du gouvernement du 24 mars 2011.

22 Arrêté du gouvernement wallon du 17 février 2011 établissant des normes de qualité environnementale en vue de la protection des eaux de surface et modifiant le livre II du code de l'environnement contenant le code de l'eau. À la mi-janvier 2015, cet arrêté n'était toujours pas repris dans les mesures nationales d'exécution répertoriées par la Commission sur le site EUR-LEX.

23 Directive 2013/39/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 août 2013 modifiant les directives 2000/60/CE et 2008/105/CE en ce qui concerne les substances prioritaires pour la politique dans le domaine de l'eau.

qualité²⁴ et modifié des dispositions de la directive 2009/90/CE sur le système de contrôle et de surveillance de la qualité de l'eau.

Protection des eaux souterraines

La directive sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration²⁵ met également en œuvre certaines dispositions de la DCE. Si cette dernière fixe des dispositions générales pour les eaux souterraines, elle préconise par ailleurs d'adopter²⁶ des mesures de prévention et de contrôle de la pollution de ces eaux, notamment des critères d'évaluation de leur bon état chimique. C'est l'objet de cette directive, à savoir définir des normes de qualité et des valeurs seuils ainsi qu'élaborer des méthodes en vue de prévenir, contrôler et limiter l'introduction de polluants dans les eaux souterraines. Les résultats de l'évaluation des masses d'eau souterraine doivent être publiés dans les PGDH.

Cette directive a été transposée en droit wallon avec un léger retard par l'arrêté du gouvernement wallon du 12 février 2009 modifiant le livre II du code de l'environnement contenant le code de l'eau et relatif à la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration²⁷.

Contrôle de qualité dans le domaine de l'eau

La directive 2009/90/CE²⁸, parfois appelée directive de l'assurance qualité ou directive du contrôle de qualité, établit les spécifications techniques pour l'analyse chimique et la surveillance de l'état des eaux, conformément à l'article 8 de la DCE.

En édictant des spécifications à respecter pour surveiller la qualité de l'eau et évaluer son état, la directive veut garantir la production par les différents États membres de résultats correctement quantifiés et comparables, en particulier les résultats des analyses effectuées par les laboratoires désignés par les autorités compétentes des États membres en vue d'assurer la surveillance chimique des eaux.

En demandant aux États membres d'utiliser de méthodes de mesure suffisamment sensibles pour détecter et quantifier correctement les concentrations de polluants chimiques dans l'eau, la directive assurance-qualité appuie directement la mise en œuvre de la DCE. En effet, si les méthodes de mesure ne sont pas suffisamment sensibles et fiables, les États membres risquent de ne pas détecter la présence de polluants dans des concentrations dépassant les teneurs maximales autorisées, concentrations pouvant être nocives pour la santé humaine ou l'environnement.

24 Cette nouvelle directive n'aura une influence que pour les prochains PGDH et plan de mesure. En effet, il convient de mesurer la réalisation de l'actuel plan sans tenir compte des nouvelles normes de qualité et des nouvelles substances. En tenir compte pourrait avoir pour effet de déclarer une masse d'eau de mauvaise qualité alors que, selon les anciennes normes, elle aurait été en bon état chimique.

25 Directive 2006/118/CE, qui remplace la directive 80/68/CEE.

26 Et ainsi de remplacer la directive 80/68/CEE du Conseil des Communautés européennes du 17 décembre 1979 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses. La DCE, en son article 22, en planifiait l'abrogation treize ans après son entrée en vigueur (soit en décembre 2013).

27 Le délai prévu par la directive étant échu le 16 janvier 2009 et l'arrêté publié au *Moniteur belge* du 20 mars 2009.

28 Directive 2009/90/CE de la Commission du 31 juillet 2009 établissant, conformément à la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, des spécifications techniques pour l'analyse chimique et la surveillance de l'état des eaux.

Le 26 janvier 2012, la Belgique a reçu un avis motivé de la Commission européenne pour défaut de notification de la transposition dans le délai requis (21 août 2011) de cette directive en droit national. La situation a été régularisée par la notification de l'adoption de l'arrêté du gouvernement wallon du 29 septembre 2011 modifiant le livre II du code de l'environnement contenant le code de l'eau relatif aux spécifications techniques pour l'analyse chimique et la surveillance de l'état des eaux et à diverses mesures de protection des eaux de baignade.

Les directives environnementales connexes à la DCE

Les directives précitées ont été spécifiquement adoptées dans le cadre de la mise en œuvre de la DCE. La réalisation de l'objectif d'une bonne qualité des eaux de surface et souterraines dépend également d'autres dispositifs européens qui, bien qu'édictees dans des matières connexes, influencent directement, et parfois de manière significative, la qualité des eaux.

À chacun de ces dispositifs sont attachées des obligations, et donc autant de risques quant à la capacité de l'État membre à s'y conformer. Dans ces matières, des non-conformités de transposition ou d'exécution ont fait l'objet de condamnations ou d'actions de l'Union européenne à l'encontre de la Belgique.

Pesticides

Les mesures prises en matière d'usage de pesticides impactent la poursuite de l'objectif de la DCE d'atteinte du bon état écologique et chimique des différentes masses d'eau constitutives des bassins hydrographiques.

En 2009, le Parlement européen et le Conseil ont adopté un ensemble législatif communément nommé le « paquet pesticides », composé de deux directives et deux règlements,²⁹ visant une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable.

Parmi ces textes, la directive-cadre pesticides (DCP) impose aux États membres l'adoption de plans d'action nationaux fixant les objectifs quantitatifs, cibles, mesures et calendriers en vue, d'une part, de réduire les risques et effets de l'utilisation des pesticides sur la santé humaine et l'environnement et, d'autre part, d'encourager la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et l'usage de méthodes de substitution. Les plans devaient être communiqués à la Commission pour le 14 décembre 2012, celle-ci devant en faire rapport au Parlement et au Conseil pour le 14 décembre 2014.

La DCP prévoit que les plans nationaux tiennent compte des programmes prévus par d'autres dispositions de la législation communautaire relative à l'utilisation des pesticides, tels que les programmes de mesures établis en exécution de la DCE (tout en restant distincts des PGDH).

Compte tenu de la répartition des compétences en la matière en Belgique, les dispositions de la DCP ont été transposées par l'État fédéral, les trois régions et les trois communautés.

²⁹ Le *paquet pesticides* est composé du règlement CE n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 relatif à la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (PPP), de la directive 2009/128/CE du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, dite « directive-cadre pesticides » ou « DCP », du règlement CE n° 1185/2009 du 25 novembre 2009 relatif aux statistiques sur les pesticides et de la directive 2009/127/CE du 21 octobre 2009 modifiant la directive 2006/42/CE en ce qui concerne les machines destinées à l'application des pesticides.

Cette transposition est arrivée à son terme en juillet 2013, soit près de 19 mois après l'échéance fixée par la DCP (14 décembre 2011)³⁰. En Région wallonne, cette transposition est répartie entre un décret (10 juillet 2013)³¹ et 3 arrêtés (2 arrêtés du 13 juin 2013 et le dernier daté du 11 juillet 2013)³².

Un premier *Programme wallon de réduction des pesticides* (PWRP) 2013-2017 a été établi, soumis à enquête publique en 2013 et mis en œuvre en 2014. Il devra être réexaminé tous les cinq ans. Le PWRP est la contribution wallonne au plan d'action national NAPAN³³, dont font également partie les plans régionaux flamand et bruxellois, ainsi que le plan de l'autorité fédérale.

Boues d'épuration

L'usage agricole des boues d'épuration est réglementé par la directive 86/278/CEE du 12 juin 1986³⁴. La transposition de cette directive, à réaliser au plus tard pour le 4 juillet 1989, n'a été effective en Région wallonne que le 12 janvier 1995³⁵. Ce manquement a valu à la région un recours introduit par la Commission le 27 avril 1993, aboutissant à une condamnation par la Cour de justice le 3 mai 1994 pour absence de transposition³⁶.

La directive stipule que les boues d'épuration peuvent être utilisées dans le domaine de l'agriculture à condition de ne pas compromettre la qualité des sols ni celle des eaux superficielles et souterraines, et dès lors intéresse l'objectif de bon état des masses d'eau.

³⁰ Les textes (décret et arrêtés) qui contiennent la transposition de la directive DCP en droit wallon ne sont pas, par ailleurs, repris parmi les mesures nationales d'exécution prises par la Belgique et enregistrées sur le site officiel EUR-LEX de l'Union européenne.

³¹ Décret du 10 juillet 2013 (moniteur belge du 5 septembre 2013) instaurant un cadre pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable et modifiant le livre I^{er} du code de l'environnement, le livre II du code de l'environnement, contenant le code de l'eau, la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables et le décret du 12 juillet 2001 relatif à la formation professionnelle en agriculture.

³² Ces trois arrêtés sont :

- l'arrêté du gouvernement wallon du 13 juin 2013 (moniteur belge du 12 juillet 2013) déterminant les conditions sectorielles relatives aux dépôts de produits phytopharmaceutiques à usage professionnel et modifiant l'arrêté du gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ainsi que l'arrêté du gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées (cet arrêté a été modifié par un arrêté du gouvernement du 19 septembre 2013) ;
- l'arrêté du gouvernement wallon du 13 juin 2013 (moniteur belge du 12 juillet 2013) déterminant les conditions intégrales relatives aux dépôts de produits phytopharmaceutiques à usage professionnel ;
- l'arrêté du gouvernement wallon du 11 juillet 2013 (moniteur belge du 5 septembre 2013) relatif à une application des pesticides compatible avec le développement durable et modifiant le livre II du code de l'environnement contenant le code de l'eau et l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 5 novembre 1987 relatif à l'établissement d'un rapport sur l'état de l'environnement wallon.

³³ NAPAN pour Nationaal Actie Plan d'Action National.

³⁴ Directive 86/278/CEE du Conseil du 12 juin 1986 relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture, modifiée par la directive 91/692/CEE du Conseil, du 23 décembre 1991, visant à la standardisation et à la rationalisation des rapports relatifs à la mise en œuvre de certaines directives concernant l'environnement.

³⁵ Arrêté du gouvernement wallon du 12 janvier 1995 portant réglementation de l'utilisation sur ou dans les sols des boues d'épuration ou de boues issues de centres de traitement de gadoues de fosses septiques (moniteur belge du 12 avril 1995).

³⁶ Affaire C-260/93.

C'est ainsi que la DCE, en son annexe VI, impose que les mesures prises en exécution de cette directive soient incluses dans les programmes de mesures des PGDH³⁷³⁸.

L'usage des boues doit être réglementé par les États membres et est, en tout cas, interdit lorsque la concentration de certains métaux lourds dans les boues ou les sols dépasse les valeurs limites fixées par la directive. Les États membres doivent tenir registre des traitements, caractéristiques, quantités, destinataires et lieux d'utilisation des boues. Tous les trois ans, ils doivent faire rapport à la Commission sur la mise en œuvre de la directive. La Région wallonne a transmis son dernier rapport, reprenant les données des années 2007 à 2009 (à fournir pour le 30 septembre 2010), le 27 janvier 2012. Le rapport relatif aux années 2010, 2011 et 2012, qui devait être transmis à la Commission le 30 septembre 2013, n'a pas encore été finalisé.

Protection des eaux de baignade

La directive relative à la qualité des eaux de baignade³⁹ revêt également de l'importance dans la poursuite de l'objectif d'un bon état des masses d'eau en Wallonie. De même, les résultats attendus en matière d'eau de baignade sont fortement dépendant des mesures de protection et d'amélioration de l'environnement prévues dans d'autres cadres, en particulier par les directives relatives au traitement des eaux urbaines résiduaires, aux nitrates ou à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution au niveau industriel.

La directive eaux de baignade fixe des obligations en ce qui concerne la surveillance et le classement des sites en matière de qualité des eaux de baignade, la mise en œuvre de plans de gestion par site, et la fourniture au public des informations relatives à la qualité et à la gestion des eaux.

La Wallonie applique les normes de cette nouvelle directive depuis quatre ans⁴⁰. Les mesures visant à garantir la conformité des eaux de baignade forment ensemble le *programme baignade*⁴¹. L'évaluation de la qualité des eaux selon les critères de la nouvelle directive, et le classement des eaux, sont réalisés depuis 2010. Les profils des eaux de baignade ont été établis en 2011⁴² et actualisés en 2013 et 2014. Cependant, l'objectif d'obtenir pour la fin de la saison

37 Ces mesures figurent sous la thématique « Matières Organiques Exogènes à l'Agriculture (MOEA) ».

38 À cet égard, dans son avis CWEDD/14/AV.127 du 25 février 2014 « *Questions importantes identifiées préalablement à l'établissement des deuxièmes plans de gestion par district hydrographique wallon (PGDH)* », le Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable listait une série d'enjeux dits « manquants » qui, à son estime, méritaient une attention plus particulière dans l'élaboration des seconds PGDH, parmi lesquels celui de la gestion et de la valorisation des boues de station d'épuration.

39 Directive du parlement européen et du conseil du 15 février 2006 concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade et abrogeant la directive 76/160/CEE du conseil du 8 décembre 1975 concernant la qualité des eaux de baignade (2006/7/CEE).

40 La directive 2006/7/CE a été transposée en droit wallon dans le livre II du code de l'environnement contenant le code de l'eau, dans sa partie décrétable aux articles D156 à D158 et dans sa partie réglementaire aux articles R106 et suivants et aux annexes III, IX et XV.

41 Il s'agit de la désignation de zones de protection en amont, protégées sur la base de la DCE, de la protection des zones d'amont par l'épuration collective et individuelle, de mesures spécifiques à l'agriculture (obligations de clôtures pour le 31 mars 2014, bandes enherbées le long des cours d'eau, lutte contre le ruissellement) et l'établissement des profils des eaux de baignade (article 6 de la directive).

42 Les profils ont été finalisés en octobre 2011 avec un léger retard sur l'échéance européenne du 24 mars 2011.

balnéaire 2015 le niveau nommé « qualité suffisante » pour l'ensemble des sites ne pourra être atteint, selon l'administration wallonne.

Eaux destinées à la consommation humaine

La qualité des eaux destinées à la consommation humaine est régie par la directive du Conseil du 3 novembre 1998 (98/83/CE)⁴³. Afin de protéger la santé humaine des effets d'une contamination de l'eau, cette directive établit des normes minimales à respecter et spécifie des exigences en matière de contrôle de qualité et de rapportage. Les mesures exigées par cette directive⁴⁴ doivent être incluses dans les PGDH, conformément à l'annexe VI, partie A, de la DCE. La Région wallonne a été condamnée par la Cour de Justice le 16 janvier 2003 pour non-transposition de cette directive dans le délai prescrit, qui expirait le 25 décembre 2000⁴⁵. Cette réglementation est complétée depuis le 22 octobre 2013 par la directive 2013/51/Euratom du Conseil fixant des exigences pour la protection de la santé de la population en ce qui concerne les substances radioactives dans les eaux destinées à la consommation humaine. Elle fixe des valeurs paramétriques à respecter et à contrôler, impose si nécessaire la prise de mesures correctives et l'information de la population. Elle doit être transposée par les États membres pour le 28 novembre 2015 au plus tard.

Directives environnementales relatives aux activités industrielles

Plusieurs directives européennes en matière d'environnement, qui concernent spécifiquement les activités industrielles, sont à prendre en considération en vue d'une gestion intégrée de l'eau. La DCE vient d'ailleurs conforter les options prises dans ces directives antérieures, notamment sur le plan des substances dangereuses. Ces obligations européennes sont à inclure dans l'obtention des permis d'urbanisme et d'environnement. Au niveau wallon, la gestion des eaux usées industrielles est régie par le décret relatif au permis d'environnement et ses arrêtés d'application, qui comprennent la transposition des directives concernées.

Parmi les directives importantes, on relèvera :

- la directive 76/464/CEE⁴⁶ et les directives applicatives y liées, codifiées dans la directive 2006/11/CE⁴⁷, qui prévoit que les rejets d'eaux usées des entreprises soient soumis à autorisation, définit des objectifs de qualité et fixe des seuils limites pour les substances dangereuses produites par divers secteurs d'activité ;
- la directive 85/337/CEE⁴⁸ qui soumet certains projets, préalablement à leur autorisation, à la réalisation d'études d'évaluation de leurs incidences sur l'environnement ;

43 Directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

44 Cette directive a modifié puis remplacé, le 25 décembre 2003, la directive 80/778/CEE sur les eaux potables, alors en vigueur lors de l'adoption de la DCE.

45 Affaire C-122/02.

46 Directive 76/464/CEE du Conseil, du 4 mai 1976, concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté.

47 Directive 2006/11/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté.

48 Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

- la directive 96/82/CE⁴⁹ dite « Seveso », qui a pour objet la prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses et la limitation de leurs conséquences pour la santé humaine et l'environnement. Pour ce faire, les États membres et les entreprises doivent identifier les risques associés à certaines activités industrielles et prendre des mesures pour y faire face. La Belgique a été condamnée en janvier 2002 pour non-transposition de cette directive dans le délai prescrit, échu le 3 février 1999⁵⁰. Les procédures d'approbation de l'accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'État fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-capitale relatif à la maîtrise de dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses avaient cependant entretemps été menées à terme, avec la publication le 16 juin 2001 de la loi du 22 mai 2001 portant assentiment de cet accord ;
- la directive 2010/75/UE⁵¹, dite « IED »⁵², qui rassemble en un seul texte et remplace depuis le 7 janvier 2014, pour l'essentiel, les dispositions de sept directives antérieures, avec l'objectif de renforcer l'approche intégrée de la prévention et de la réduction des pollutions émises par les installations industrielles les plus polluantes pour l'environnement. Elle reprend et renforce en particulier l'approche intégrée et les principes contenus dans la directive 96/61/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (dite « IPPC »⁵³), codifiée par la directive 2008/1/CE⁵⁴. La législation européenne relative aux émissions industrielles impose notamment de recourir aux « *meilleures techniques disponibles* » pour prévenir et réduire les nuisances et pollutions pouvant résulter des activités visées, de réexaminer périodiquement les conditions auxquelles sont soumises les autorisations d'exploiter et de remettre les sites d'activités dans l'état initial défini dans un rapport de base (état du sol et des eaux souterraines).

En ce qui concerne ces directives IPPC, la Région wallonne a été condamnée par la Cour de justice à deux reprises.

Dans la première affaire⁵⁵, la Commission reprochait à la Belgique, dans sa mise en demeure du 18 octobre 2005, le caractère incorrect de la transposition de plusieurs dispositions de la

49 Directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses. Le système mis en œuvre par cette directive a été partiellement modifié, avec effet au 15 février 2014, puis est entièrement remplacé par la directive donc la replacer en sujet sinon usage du masculin, depuis le 1^{er} juin 2015, par la directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE.

50 Affaire C-423/00. Recours introduit par la Commission le 16 novembre 2000. Arrêt de la Cour de justice du 17 janvier 2002.

51 Directive 2010/75/UE du parlement européen et du conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution). En Wallonie, la transposition de cette directive figure, d'une part, dans le décret du 24 octobre 2013 modifiant divers décrets notamment en ce qui concerne les émissions industrielle et, d'autre part, dans sept arrêtés distincts. Elle a été achevée le 18 février 2014, date de la publication du dernier arrêté de transposition.

52 IED pour *Industrial Emissions Directive*.

53 IPPC pour *Integrated Pollution Prevention and Control*.

54 La directive IPPC a pour objectif de prévenir et de contrôler les émissions industrielles dans l'air, les eaux et les sols. À cet effet, elle imposait aux États membres, pour le 30 octobre 2007 au plus tard, de délivrer de nouvelles autorisations à toutes les installations industrielles exploitées avant le 30 octobre 1999 ou de réexaminer et d'actualiser, le cas échéant, les autorisations existantes. Dans ce cadre, la Belgique avait reçu un avertissement de la Commission en mai 2008, suivi d'un avis motivé en janvier 2009, lequel n'a pas eu de suite.

55 Affaire C-271/07.

directive 96/61/CE dans les trois régions du pays. Après un avis motivé le 4 juillet 2006, la Commission a introduit un recours en manquement le 7 juin 2007. En ce qui concerne la Région wallonne, la Commission avait pour grief la transposition incorrecte ou incomplète des articles 9, paragraphe 3, 13, paragraphe 1, et 14 ainsi que de l'annexe IV de la directive, position suivie par la Cour de justice dans son arrêt du 20 mai 2008.

Dans la seconde affaire, après envoi d'un avis motivé par la Commission le 1^{er} décembre 2008, qui introduit un recours le 10 juillet 2009, la Région wallonne est condamnée le 4 mars 2010 pour non-respect des exigences de la réglementation IPPC, toutes les installations existantes sur son territoire n'étant pas conformes à l'échéance du 30 octobre 2007⁵⁶.

Protection des espèces et habitats

La DCE impose la tenue d'un registre, propre à chaque PGDH, des zones protégées dans lesquelles s'appliquent des mesures particulières de protection édictées par la législation européenne. Il peut s'agir de zones de protection des captages d'eau destinée à la consommation humaine, de zones de baignade, de zones de protection des espèces aquatiques importantes d'un point de vue économique⁵⁷, de zones sensibles ou vulnérables en terme de nutriments (eaux urbaines résiduelles, nitrates d'origine agricole), de zones d'eaux piscicoles⁵⁸, mais aussi plus largement, sans référence directe à la politique de l'eau, de zones de protection d'espèces et d'habitats naturels.

Ces zones sont désignées sur la base de deux directives, la directive dite « oiseaux »⁵⁹ (zones de protection spéciale) et la directive dite « habitats », ou « faune-flore-habitats »⁶⁰ (zones spéciales de conservation). Ces zones constituent le réseau écologique européen Natura 2000⁶¹. Le PGDH Meuse, par exemple, établit un lien étroit entre le programme Natura 2000 et la DCE, considérant, d'une part, que les espèces et habitats aquatiques sont visés par les deux dispositifs et, d'autre part, que le réseau hydrographique et ses conditions écologiques constituent les éléments de base des réseaux écologiques de Wallonie.

56 Affaire C-258/09. Au 1^{er} août 2009, 69 installations sur les 243 visées n'étaient toujours pas en conformité avec les exigences de la directive IPPC.

57 Directive 79/923/CEE du Conseil des Communautés européennes du 30 octobre 1979, relative à la qualité requise des eaux conchylicoles, dont l'abrogation était programmée dans la DCE (article 22) à échéance de 13 ans après sa mise en œuvre (2013). Cette directive a été remplacée, sans modification des dispositions de fond, par la directive 2006/113/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative à la qualité requise des eaux conchylicoles.

58 Directive 2006/44/CE du Parlement européen et du Conseil, du 6 septembre 2006, concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons.

59 Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages. Cette directive a remplacé, mais pour des modifications de pure forme ne requérant pas de nouvelle transposition en droit national par les États membres, la directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, abrogée le 14 février 2010. La directive *oiseaux* a pour objet la conservation de toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire de l'Union européenne, ainsi que de leurs œufs, leurs nids et leurs habitats. La directive de 1979 était avant son abrogation le plus ancien texte législatif de l'Union européenne consacré à la nature.

60 Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. La directive *habitats* vise à contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire de l'Union européenne, notamment par la constitution d'un réseau écologique européen de zones de conservation.

61 La conservation et la restauration d'habitats et populations d'espèces visés dans les deux directives *oiseaux* et *habitats* sont éligibles au cofinancement de l'Union européenne via son instrument financier pour l'environnement, le programme *Life*, en particulier dans le cadre du domaine prioritaire « nature et biodiversité » du sous-programme *Environnement*.

Ces dispositions européennes sont essentiellement intégrées dans la loi sur la conservation de la nature du 12 juillet 1973, ses annexes et arrêtés d'exécution⁶², loi que 22 décrets wallons ont modifiée depuis le 11 avril 1984.

Les directives *oiseaux* et *habitats* ont fait l'objet de litiges entre la Commission et la Belgique. Le 8 juillet 1987, la Cour de justice condamnait la Belgique pour non-transposition dans les délais prescrits de toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive *oiseaux* du 2 avril 1979.⁶³

Dans une seconde affaire, la Belgique a été condamnée le 26 mai 2011 pour non-respect des obligations de l'article 6, § 3, de cette directive. La Cour de justice a suivi l'avis de la Commission, qui estimait la législation belge, en l'occurrence wallonne, non conforme au droit communautaire dans la mesure où elle n'imposait pas, pour certaines activités soumises à un régime déclaratif, une étude d'incidences environnementales appropriée lorsque ces activités sont susceptibles d'affecter un site Natura 2000.⁶⁴

Enfin, la Belgique (Wallonie et Bruxelles) a été mise en demeure par la Commission européenne le 27 mars 2015 pour infraction à cette même directive *habitats*⁶⁵. La Commission estime que pour 183 sites Natura 2000 sur les 240 situés en Wallonie, la Région wallonne n'a pas pris les mesures conformes aux articles 4 et 6⁶⁶ de la directive, alors que celles-ci devaient être adoptées pour le 7 décembre 2010 au plus tard.⁶⁷

Inondations

La directive 2007/60/CE⁶⁸ a pour objet d'établir un cadre pour l'évaluation et la gestion des risques d'inondation, qui vise à réduire les conséquences négatives de ce phénomène pour la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique.

Pour chaque district hydrographique, portion de district ou unité de gestion, les États membres devaient, pour le 22 décembre 2011 au plus tard, procéder à une évaluation

62 La loi sur la conservation de la nature a pour objet de tendre à sauvegarder le caractère, la diversité et l'intégrité de l'environnement naturel par des mesures de protection de la flore et de la faune, de leurs communautés et de leurs habitats, ainsi que du sol, du sous-sol, des eaux et de l'air (article 1^{er}). Son annexe VIII reprend les habitats naturels visés à l'annexe I de la directive 92/43/CEE (*habitats*) que l'on rencontre sur le territoire de la Région wallonne.

63 Affaire C-247/85. Recours introduit par la Commission le 5 août 1985, à la suite d'un avis motivé du 20 février 1985.

64 Affaire C-538/09. Recours introduit par la Commission le 21 décembre 2009 sur la base de l'article 258 TFUE, à la suite d'un avis motivé du 11 juillet 2008. Ce recours fait suite à une plainte introduite courant 2006 et dénonçant l'exploitation irrégulière d'une étable industrielle située à Philippeville, en bordure du site Natura 2000 nommé « Bassin de fagnard de l'Eau blanche en aval de Mariembourg ».

65 Décision n° 20152007 du 27 mars 2015, sous la forme d'une lettre de mise en demeure qui constitue la première étape de la procédure d'infraction poursuivie sur la base de l'article 258 TFUE.

66 L'article 4 régit le mode de désignation des sites d'importance communautaire et des zones spéciales de conservation. L'article 6 impose aux États membres de prendre les mesures appropriées pour conserver et éviter la détérioration des habitats dans les zones désignées et de soumettre les plans et projets susceptibles d'affecter les sites à une évaluation appropriée de leurs incidences et de prendre des mesures compensatoires si le plan ou projet ne peut être évité.

67 Huit désignations de sites Natura 2000 ont été arrêtées le 30 avril 2009, une cinquantaine de sites ont été désignés le 23 janvier 2014 (avec effet au 1^{er} janvier 2015). Début juin 2015, une trentaine d'arrêtés de désignation étaient à l'examen au gouvernement wallon.

68 Directive 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, transposée en Wallonie par le décret du 4 février 2010 modifiant le livre II du code de l'environnement contenant des dispositions diverses en matière de politique de l'eau.

préliminaire des risques d'inondation, définir sur cette base les zones pour lesquelles ils concluaient que des risques potentiels importants d'inondation existent, et élaborer pour le 22 décembre 2013 des cartes des zones inondables et des risques d'inondation. À partir de ces cartes, les États membres devront établir et publier, pour le 22 décembre 2015, des plans de gestion des risques d'inondation (PGRI), englobant tous les aspects de la gestion des risques d'inondation, mettant l'accent sur la prévention, la protection et la préparation. Ces plans doivent être révisés tous les six ans.

La directive inondations précise que ces plans doivent tenir compte des objectifs environnementaux visés à l'article 4 de la DCE, à savoir le bon état ou la non détérioration des masses d'eau. L'article 9 impose en outre aux États membres de coordonner l'application des deux directives de manière à améliorer l'efficacité et l'échange d'informations et de parvenir à des synergies et à des avantages partagés.

Ainsi, les cartes des zones inondables et des risques d'inondation et leurs réexamens ultérieurs doivent être élaborés de manière à ce que les informations qu'elles contiennent soient compatibles avec les informations pertinentes présentées conformément à la DCE. De même, les PGRI et leurs réexamens ultérieurs doivent être réalisés en coordination avec les réexamens des PGDH prévus par la DCE, et peuvent y être intégrés.

Les PGRI pour la première période couverte (2015-2021) seront formalisés en Wallonie en quatre documents, un par district hydrographique (Meuse, Rhin, Escaut, Seine), qui seront soumis à enquête publique en 2015. Ils contiendront notamment la description des zones à risques des sous-bassins hydrographiques, la liste des mesures et leur priorisation, et une présentation des aspects de coopération internationale. Ils seront assortis des cartes des zones inondables et des risques d'inondation.

Parmi les mesures de mise en œuvre des PGRI, figure la prise en compte des interactions entre plans, afin d'éviter que des mesures proposées dans le cadre des PGRI, visant à prévenir et diminuer l'ampleur des inondations et des dégâts qu'elles provoquent, ne dégradent la qualité hydromorphologique⁶⁹ des cours d'eau ou des masses d'eau et entrent ainsi en contradiction avec les objectifs d'autres plans, en l'espèce les PGDH.

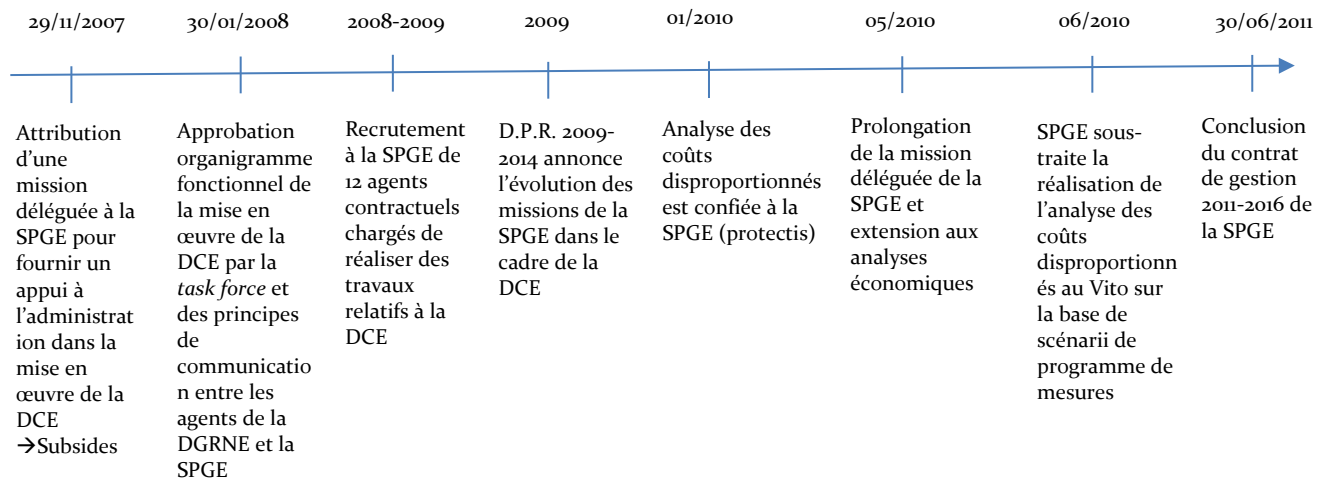
⁶⁹ La qualité hydromorphologique d'un cours d'eau est évaluée sur le plan morphologique (état du lit, des berges, de la ripisylve), hydrologique (stabilité du cycle, perturbation du débit) et de la continuité (obstacles).

Annexe 7 - Illustration de l'évolution de la répartition des missions entre la DGRNE et la SPGE

Tableau 15

Étapes d'élaboration des PGDH		Situation de départ	29/11/2007 (mission déléguée)	2010-2013
État des lieux		DGRNE	→ SPGE	SPGE
Analyse des pressions		DGRNE	→ SPGE	SPGE
Analyse des caractéristiques hydrographiques		DGRNE	→ SPGE	SPGE
Analyses économiques	Coûts-efficacité	DGRNE	DGRNE	DGRNE
	Coûts disproportionnés	DGRNE	DGRNE	→ SPGE
	Récupération des coûts	SPGE	SPGE	SPGE
	Usages de l'eau	DGRNE	SPGE	SPGE
Analyse des risques		DGRNE		DGRNE
Élaboration des programmes de mesures		DGRNE	DGRNE	→ Cabinet + SPGE
Justification des dérogations		DGRNE	DGRNE	→ Cabinet + SPGE

Annexe 8 - Détails des étapes du transfert de mission entre la DGRNE et la SPGE



Annexe 9 - Exigences de la DCE quant aux analyses économiques

La directive-cadre préconise de mener, au niveau des bassins hydrographiques, une analyse coûts-efficacité des mesures potentielles. Selon l'annexe III de la directive, il s'agit d'« *apprécier, sur la base de leur coût potentiel, la combinaison la plus efficace au moindre coût des mesures* » permettant d'atteindre le bon état en 2015. Vu les interactions possibles entre différentes mesures, il est nécessaire d'inclure, dans cette analyse, l'ensemble des mesures, qu'elles soient de base ou complémentaires au sens de l'article 11 de la DCE. La qualité de cette analyse est tributaire de la précision de l'estimation du coût des mesures ainsi que de la fiabilité de l'évaluation de leur efficacité, c'est-à-dire de leur impact sur la qualité des eaux.

Une seconde analyse économique doit porter sur les coûts disproportionnés du programme de mesures. Le caractère disproportionné du coût du programme de mesures s'évalue, d'une part, à l'aune de la capacité à payer des acteurs concernés, considérant, par exemple, le revenu agricole pour le secteur *agriculture* ou la valeur ajoutée pour le secteur *industries* et, d'autre part, en fonction des bénéfices attendus du programme de mesures. En effet, même si le coût des mesures peut être considéré comme disproportionné pour certains secteurs, il peut néanmoins être justifié de le mettre en œuvre en raison des bénéfices tant marchands que non-marchands qu'il génère, tels que l'amélioration de sites récréatifs pour les usagers. Le cas échéant, des solutions de financement alternatives peuvent être envisagées dans le but d'atteindre le bon état en 2015.

Annexe 10 - État des lieux – Informations techniques

Composantes de l'état global des masses d'eau de surface :

1) L'état écologique est déterminé à partir d'éléments de qualité de nature biologique, hydromorphologique ou physico-chimique. L'état écologique se décline en cinq classes d'état (très bon, bon, moyen, médiocre et mauvais).

-La biologie étant la science du vivant, une analyse biologique de l'eau des masses d'eau porte sur le phytoplancton, la faune invertébrée, etc.

-L'hydromorphologie est l'étude de la morphologie des cours d'eau et s'intéresse concrètement à la profondeur du lit, sa largeur, sa pente, la nature des berges, la forme des méandres, etc. L'hydromorphologie a un impact déterminant sur la qualité biologique d'un cours d'eau.

La physico-chimie est la branche des sciences étudiant simultanément les propriétés chimiques et physiques de la matière. Les éléments pris en compte dans le cadre d'une analyse de l'eau sont, à titre d'exemple, le niveau de salinité, le pH, le bilan d'oxygène, la capacité de neutralisation des acides, les concentrations de polluants (non) synthétiques spécifiques, etc.

2) L'état chimique est une appréciation de la qualité de l'eau sur la base des concentrations en polluants repris dans les annexes IX (33 substances prioritaires) et X (8 substances dangereuses prioritaires) de la directive-cadre. L'état chimique doit respecter les concentrations fixées par la directive-fille 2008/105/CE, transposée dans le code wallon de l'eau, établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau (directive NQE). Contrairement à l'état écologique, il ne prévoit que deux classes d'état : le respect ou le non-respect de la norme.

Détermination de l'état global des masses d'eau de surface :

Figure 1 - Définition de l'état écologique, chimique et global d'une masse d'eau de surface

État écologique		État chimique		État global
Très bon	+	Bon	=	Très Bon
Bon				Bon
Moyen	+	Bon	=	Pas bon
Mauvais				
Médiocre				
Très bon	+	Pas bon	=	Pas bon
Bon				
Moyen				
Mauvais				
Médiocre				

Composantes de l'état global d'une masse d'eau souterraine :

1) L'état chimique d'une masse d'eau souterraine est défini par la directive-fille 2006/118/CE. Une masse d'eau souterraine est considérée en bon état chimique lorsque, par exemple, la concentration en nitrates ou en substances à risque (arsenic, plomb, etc.) ne dépasse pas une certaine limite.

2) Le bon état quantitatif d'une masse d'eau souterraine est l'appréciation de l'équilibre entre, d'une part, les prélèvements et les besoins liés à l'alimentation des eaux de surface et, d'autre part, la recharge naturelle d'une masse d'eau souterraine.

Détermination de l'état global d'une masse d'eau souterraine :

Figure 2 - Définition de l'état chimique, quantitatif et global d'une masse d'eau souterraine

État d'une masse d'eau souterraine				
État chimique		État quantitatif		État global
Bon	+	Bon	=	Bon
Médiocre	+	Bon Médiocre	=	Pas bon
Bon Médiocre	+	Médiocre	=	Pas bon

Annexe 11 - Détail par district de l'état des masses d'eau

Tableau 16 - État des lieux des masses d'eau de surface par district hydrographique

District	Nombre de masses d'eau de surface	État des masses d'eau de surface en 2008							
		Pas bon	%	Bon/Bon potentiel	%	Très bon	%	Données insuffisantes	%
Meuse	257	122	47,5%	103	40,1%	5	1,9%	27	10,5%
Escaut	79	74	93,7%	1	1,3%	0	0,0%	4	5,1%
Rhin	16	9	56,3%	4	25,0%	1	6,3%	2	12,5%
Seine	2	2	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Total	354	207	58,5%	108	30,5%	6	1,7%	33	9,3%

Détail par district de l'état des masses d'eau souterraine

Tableau 17 - État des lieux des masses d'eau souterraine par district hydrographique

District	Nombre de masses d'eau souterraine	État des masses d'eau souterraine en 2008			
		Pas bon	%	Bon	%
Meuse	21	6	28,6%	15	71,4%
Escaut	10	7	70%	3	30%
Rhin	2	0	0%	2	100%
Seine	0	0	-	0	-
Total	33	13	39,4%	20	60,6%

Annexe 12 - Détail par district des données manquantes de l'état des lieux

État écologique (masses d'eau de surface)

Tableau 18 - Nombre et pourcentage des masses d'eau de surface pour lesquelles l'état des lieux ne renseigne pas d'état écologique et/ou certaines de ses composantes

Données manquantes	District							
	Meuse		Escaut		Rhin		Seine	
	# masses d'eau	%	# masses d'eau	%	# masses d'eau	%	# masses d'eau	%
État écologique :	13	5%	4	5%	2	13%	0	0%
Biologie	4	2%	4	5%	1	6%	0	0%
Physico-Chimie	24	9%	16	20%	2	13%	0	0%
Hydromorphologie	257	100%	79	100%	16	1%	2	100%

État chimique (masses d'eau de surface)

Tableau 19 - Nombre et pourcentage de masses d'eau de surface pour lesquelles l'état des lieux ne renseigne pas d'état chimique

Données manquantes	District							
	Meuse		Escaut		Rhin		Seine	
	# masses d'eau	%	# masses d'eau	%	# masses d'eau	%	# masses d'eau	%
État chimique	59	23	20	25	2	13	0	0

Annexe 13 - Détail des types de dérogation dans le district Meuse

Tableau 20

Motif de dérogation (district de la Meuse)	Nombre de masses d'eau concernées	% par rapport au nombre total de demandes de dérogation
- Économique	59	58,4%
- Technique	101	100%
- Naturel	34	33,7%

Annexe 14 - Illustration de l'absence de consolidation de l'ensemble des objectifs au niveau de la masse d'eau

Tableau 21 - Identification des masses d'eau situées en zones protégées

Zones protégées	Identification des zones protégées dans les plans de gestion	Identification des masses d'eau correspondantes aux zones protégées
Zones de baignade	Oui	Oui
Zones de protection des habitats et des espèces	Oui	Non
Sites Natura 2000	Oui	Non (excepté masses d'eau avec population de moules perlières)
Zones sensibles	Oui (100% du territoire wallon)	Indirectement
Zones vulnérables	Oui (50% du territoire wallon)	Non (excepté les masses d'eau souterraine ⁷⁰)
Zones de prévention et de surveillance des captages d'eau	Oui	Oui
Zones humides d'intérêt international dites « Ramsar »	Oui	Non
Zones piscicoles	Oui	Non

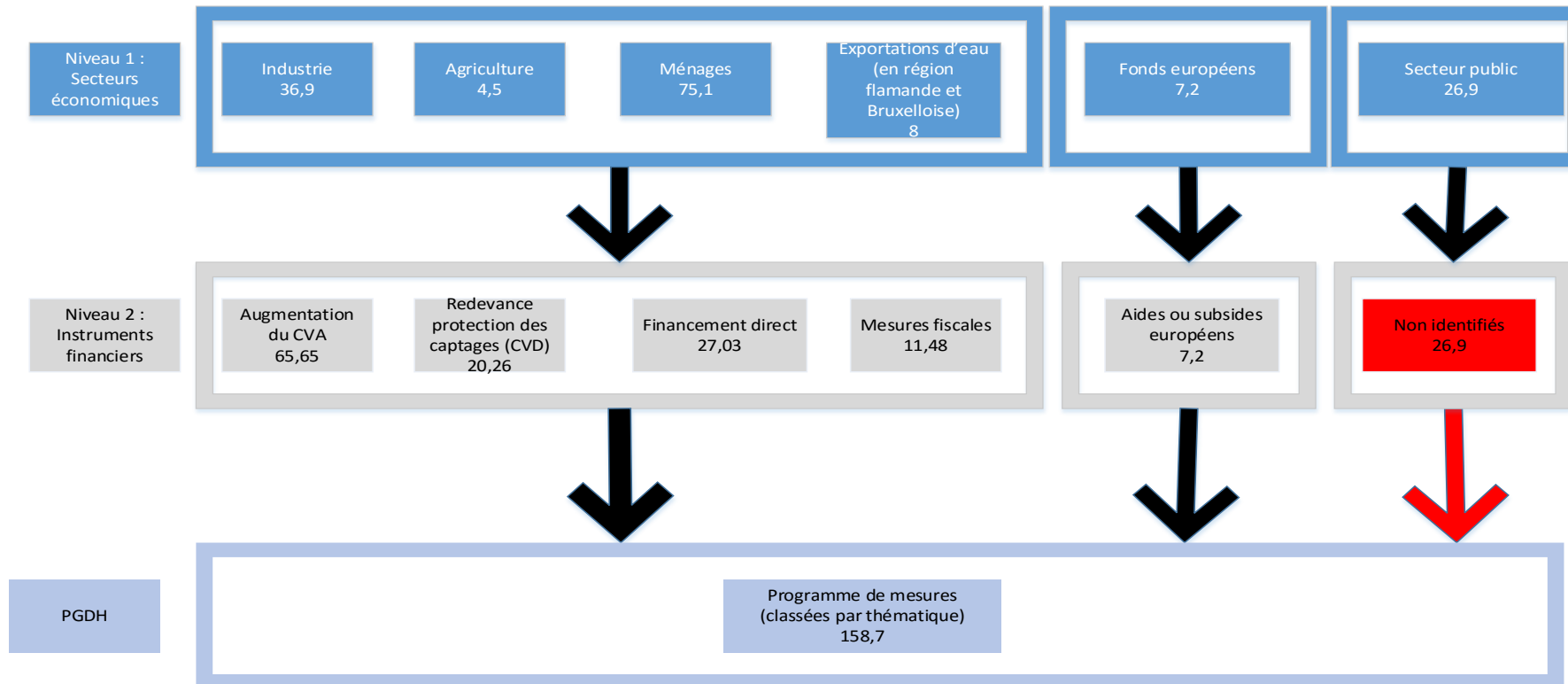
Tableau 22 - Pourcentage de mesures dont le coût n'est pas évalué (hors mesures *article 9*⁷¹)

	Meuse	Escaut	Rhin	Seine	Total
Nombre total de mesures du PGDH	120	120	114	86	440
Nombre de mesures « évaluées »	77	75	49	20	221
Nombre de mesures « non évaluées »	43	45	65	66	219
Pourcentage de mesures « évaluées »	64%	63%	43%	23%	50%
Pourcentage de mesures « non évaluées »	36%	38%	57%	77%	50%

70 Le chapitre consacré aux pressions exercées sur les masses d'eau contient des informations relatives aux masses d'eau souterraine situées en zones vulnérables.

71 Les mesures dites « article 9 » sont celles liées à la récupération des coûts et non aux dépenses visant à la mise en œuvre des mesures.

Annexe 15 - Modèle de financement des PGDH



Annexe 16 - Évolution des recettes du fonds pour la protection de l'environnement

Tableau 23 –Évolution des recettes (nettes) du fonds

Taxes, redevances et contributions de prélèvement	2015	2014 ajusté	Recettes supplémentaires budgétisées
A 1 : Redevance	160.000	150.000	10.000
A2 : Contribution de prélèvement d'eau non potabilisable	3.926.000	3.450.000	476.000
A3 : Contribution de prélèvement d'eau non potabilisable sur les prises d'eau d'exhaure	1.300.000	1.300.000	0
A4 : Contribution de prélèvement d'eau potabilisable	28.728.000	28.728.000	0
A5 : Taxe sur le déversement des eaux usées domestiques	2.980.000	1.150.000	1.830.000
A6 : Taxe sur le déversement des eaux usées industrielles	13.500.000	8.800.000	4.700.000
A7 : Recettes liées aux rémunérations du capital de la SWDE :	0	0	0
A8 : contribution prélèvement eaux surface non potabilisable	10.504.000	/	10.504.000
A9 : Contribution agricole (charge environnementale) :	1.150.000	/	1.150.000
Total	62.248.000	43.578.000	18.670.000

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport
sur le site internet de la Cour des comptes.



DÉPÔT LÉGAL
D/2016/1128/27

PRÉPRESSE ET IMPRESSION
Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

ADRESSE
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be