

# L'Europe de l'eau, l'eau des Européens

## L'intégration de l'évaluation économique dans le processus de décision

**Vers un modèle économique  
et écologique à la disposition  
du reste du monde.**

par **Yann Laurans**

Agence de l'eau  
Seine-Normandie

La conférence internationale de Lille 2 « L'Europe de l'eau, l'eau des Européens - l'Intégration de l'évaluation économique dans le processus de décision » s'est tenue à Lille sous la présidence française de l'Union européenne et à l'invitation du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, des agences de l'eau, de la Région Nord Pas-de-Calais et de la Commission européenne (DG environnement et TAIEX (1)).

Participaient à cette conférence des représentants du gouvernement français, et des ministères de l'environnement d'Etats membres de la

Communauté européenne (2) et des pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'UE (3), des membres de la Commission européenne, des représentants d'institutions européennes, d'organisation non gouvernementales, d'associations d'agriculteurs, de l'industrie, des chercheurs et des consultants.

Cette conférence représente *de facto* la première étape de la mise en oeuvre des articles économiques de la directive cadre sur l'eau. Elle avait pour

objectifs de présenter, d'évaluer et de souligner les limites de ces nouveaux outils économiques. La conférence s'est articulée autour des thèmes principaux suivants :

- ✓ l'analyse économique des services et usages de l'eau dans les bassins hydrographiques,
- ✓ le recouvrement des coûts et l'internalisation des coûts environnementaux et de la ressource dans les prix de l'eau,

**Le document ici reproduit avec l'aimable autorisation de ses organisateurs rapporte les conclusions d'un colloque tenu l'an dernier autour de la nouvelle directive européenne cadre sur l'eau. Il nous permet d'ouvrir un débat sur la**

**qualité de l'eau, sa mesure et ses outils de régulation, débat qui se poursuivra au fil des numéros, en fonction de la progression des réflexions scientifiques, techniques et politiques sur le sujet.**

✓ la mise en place de tarifications incitatives conduisant à des utilisations rationnelles et raisonnées de l'eau,

✓ la définition des étapes à suivre nécessaires à la mise en œuvre des articles économiques de la directive cadre sur l'eau.

Ce rapport est une synthèse des présentations et discussions qui se sont tenues pendant la conférence Lille 2.

## Préambule

Les participants ont été unanimes à considérer que l'eau est une ressource naturelle et un patrimoine commun qui doit être traité comme il se doit, et pas un bien commercial comme un autre. Cette ressource doit être protégée et préservée afin de garantir un niveau élevé de protection de l'environnement, de la santé humaine, des activités humaines et de la production alimentaire. En plus de l'élaboration de standards d'émissions, d'indicateurs de qualité du milieu et de l'identification des « best practices », une évaluation économique juste et rigoureuse des usages de l'eau est un outil à mettre en œuvre pour parvenir à un niveau

élevé de protection des ressources en eau.

La mise en place d'une gestion efficace et durable des ressources en eau est l'un des enjeux les plus importants des années à venir. Pour cela il est impératif:

✓ de développer de nouveaux instruments économiques,

✓ d'assurer une tarification juste et équitable selon les utilisateurs et leurs niveaux de pollution et d'utilisation respectifs,

✓ de renforcer l'application des principes pollueur-payeur et utilisateur-payeur,

✓ d'intégrer l'évaluation économique à tous les niveaux de la prise de décision.

Il est clairement apparu que la nouvelle directive cadre sur l'eau n'est qu'une première étape vers une gestion durable des ressources en eau. Des ajustements ultérieurs seront nécessaires, afin, notamment, d'intégrer les exigences de protection des ressources en eau dans l'ensemble des politiques sectorielles, structurelles ou de cohésion.

De nombreuses incertitudes demeurent en ce qui concerne l'application des instruments et analyses économiques. Une évaluation des pratiques actuelles est donc nécessaire avant de développer des lignes

directrices facilitant la mise en œuvre des articles économiques de la directive cadre sur l'eau.

## Le contenu économique de la directive cadre sur l'eau : constat et tendances

La nouvelle directive cadre sur l'eau, adoptée à la suite d'un long processus de négociation, renforce le rôle de l'économie dans la politique de l'eau en Europe. Il ressort que :

✓ s'il est certain que la gestion de l'eau n'est pas seulement une question économique, l'utilisation d'instruments économiques, comme la tarification et les redevances (art. 9), est nécessaire pour garantir le recouvrement des coûts et parvenir à une utilisation durable des ressources en eau. Les revenus générés par les instruments économiques devraient « demeurer » dans le secteur de l'eau et y être affectés en conséquence, plutôt que d'être affectés au budget général des Etats ;

✓ l'analyse économique des usages de l'eau (art. 5 et annexe III) doit permettre le développement de politiques

de tarification efficaces, et l'identification des mesures ayant le meilleur rapport coût-efficacité pour atteindre les objectifs environnementaux de la directive cadre sur l'eau.

A terme, la mise en place de nouveaux instruments économiques devrait modifier de façon substantielle le comportement des différents acteurs et ainsi réduire la pression sur les ressources en eau. Ces instruments auront une triple fonction : instaurer des prix incitatifs afin d'atteindre les objectifs environnementaux fixés, assurer un financement équilibré des services de l'eau et de protection de l'environnement, et améliorer l'information accessible à tous. Ainsi, les considérations économiques pourront-elles être

intégrées à tous les niveaux de la prise de décision.

La directive ne dresse pas une liste exhaustive de tous les instruments économiques applicables à la gestion des ressources en eau. D'ores et déjà la pratique montre que d'autres instruments économiques tels que les marchés de l'eau (permis négociables) pourront également être développés.

### **Le recouvrement des coûts directs des services de l'eau et la tarification incitative**

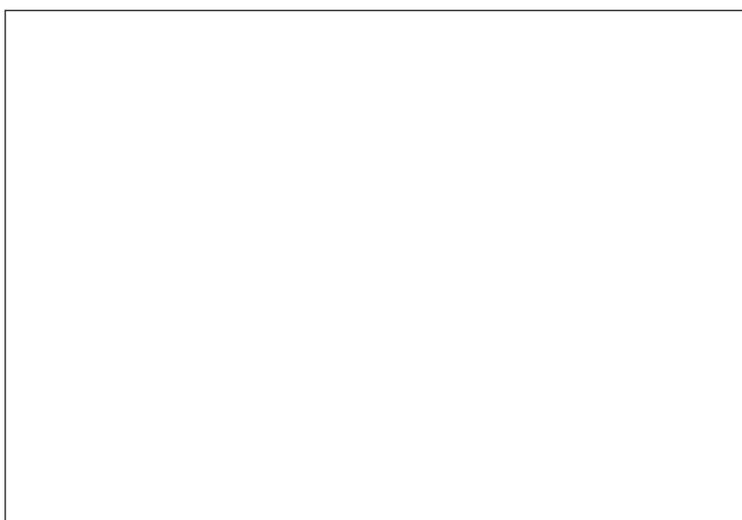
Les études de cas montrent que la mise en place du recou-

vrement des coûts directs des services de l'eau et d'une tarification incitative peuvent s'avérer assez complexe. Le recouvrement des coûts suppose au préalable l'existence de méthodes permettant d'évaluer le coût direct (financier) des services de l'eau. L'évaluation de ces coûts doit, de surcroît, être spécifique à chaque secteur économique concerné (domestique, agricole et industriel) pour permettre ensuite d'élaborer une tarification incitative adéquate selon les spécificités de chaque secteur.

✓ Secteur domestique : la pratique montre que le prix de l'eau a une incidence directe sur la demande en eau, surtout sur le long terme. Les aspects sociaux doivent souvent être pris en compte dans la structure de tarification et la détermination du niveau de prix. De plus, les politiques de recouvrement des coûts et des prix doivent être développées à des niveaux géographiques appropriés. Dans la plupart des cas, l'échelle du distributeur d'un service d'eau donné sera adéquate.

✓ Secteur agricole : la consommation agricole en eau est extrêmement diversifiée et peut être très sensible à des changements de prix. Les analyses économiques exigées par

Josef Koudelka/Magnum photos



*Les participants à la conférence de Lille ont été unanimes à considérer que l'eau est une ressource naturelle et un patrimoine commun qui doit être traité comme il se doit, et pas un bien commercial comme un autre.*

la directive cadre sur l'eau devront être réalisées avant 2004 et devraient servir de base au développement de politiques de prix de l'eau et de tarifs adéquates. Ces analyses pourront également servir aux discussions relatives à la réforme de la politique agricole commune qui aura lieu dans les années à venir.

✓ Secteur industriel : ce secteur dispose la plupart du temps de ses propres systèmes pour l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées, ce qui concorde avec le principe du recouvrement des coûts (financiers). Étant donné l'hétérogénéité de ce secteur et la situation des pays candidats à l'UE, le recouvrement des coûts et la tarification incitative risquent d'être difficile à mettre en œuvre dans certains cas. Il pourrait alors s'avérer nécessaire d'instaurer une période de transition au développement de politiques de prix de l'eau cohérentes et rigoureuses.

D'une façon générale il ressort que les structures tarifaires sont extrêmement diverses et que cette disparité doit être prise en compte pour établir de nouvelles politiques. La mise en œuvre doit être flexible et prendre en compte les différences entre pays. Les politiques de prix devront reposer

sur une réelle prise en compte des multiples facteurs qui influencent directement la consommation en eau et le consentement à payer (willingness to pay) des usagers.

Le développement et la mise en œuvre des politiques de recouvrement des coûts et de tarification incitative doivent être progressifs et s'accompagner d'une plus grande transparence, d'une participation active du public et de l'élaboration d'un système d'affectation des revenus. Dans certains cas, il peut être nécessaire de modifier les structures institutionnelles des services de l'eau et les modes de gestion existants pour accompagner le développement de nouvelles politiques de prix de l'eau.

### **L'évaluation des coûts environnementaux et des dommages - Analyse des bénéfices**

L'analyse économique peut s'appliquer à la gestion et à la

protection des eaux souterraines. Ici, comme dans de nombreux cas, l'analyse économique devrait systématiquement prendre en compte les mesures préventives, comme par exemple la mise en place de périmètres de protection, afin d'inverser la tendance actuelle qui, trop souvent, donne la priorité aux mesures curatives.

Echelles spatiales et temporelles sont deux éléments importants des analyses économiques. Ces analyses doivent également inclure des évaluations des risques qui peuvent être une composante importante des effets indirects sur l'environnement.

Des analyses portant sur l'allocation des coûts et des bénéfices sont actuellement pratiquées au sein d'associations d'usagers et ont pu être adaptées à des changements de leurs besoins. En particulier, la place impartie aux usagers de ces associations dans les prises de décision et la négociation des budgets garantissent leur consentement pour le paiement de redevances adaptées à leurs capacités à payer.

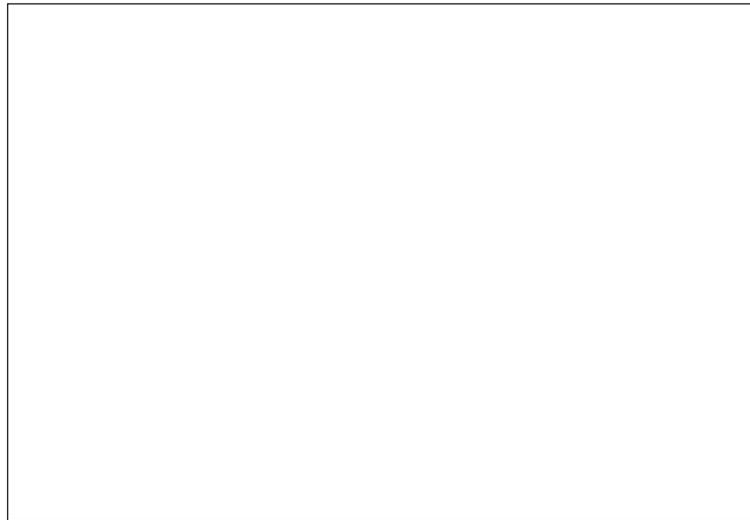
**S'il est certain que la gestion de l'eau n'est pas seulement une question économique, l'utilisation d'instruments économiques, comme la tarification et les redevances, est nécessaire pour garantir le recouvrement des coûts et parvenir à une utilisation durable des ressources en eau.**

Les analyses économiques doivent reposer sur des méthodologies solides, dont certaines ont d'ores et déjà été développées et définies. Dans ce contexte, l'annexe III de la directive cadre sur l'eau ne propose, pour l'instant, aucune ligne directrice opérationnelle. Des méthodologies pratiques et rapidement opérationnelles doivent être proposées et testées au plus vite pour s'assurer que le délai fixé par la directive pour développer les analyses économiques des usages de l'eau (c'est-à-dire, 2004) soit respecté.

## Evaluation économique et prise de décision

Les évaluations économiques peuvent être des éléments importants (mais non suffisants) de la prise de décision. Leur utilité dépend en grande partie des choix et de la qualité des approches et des méthodes retenues.

Pour améliorer la prise de décision, des efforts sont à faire pour développer et compléter les bases de données sur les coûts, les dommages, les bénéfices ou d'autres informations socio-économiques plus générales.



Peter Marlowe/Magnum photos

*L'évaluation des coûts des services de l'eau doit être spécifique à chaque secteur économique concerné (domestique, agricole et industriel) pour permettre ensuite d'élaborer une tarification incitative adéquate selon les spécificités de chaque secteur.*

Cependant, le développement des bases de données d'information ne suffira pas à améliorer la prise de décision si seules des analyses coûts-bénéfices sont effectuées. En effet, ces dernières ne prennent que partiellement en compte la complexité des questions qui se posent dans le domaine de la gestion de l'eau et le processus de décision (asymétrie de l'information, systèmes de prise de décision à plusieurs niveaux, etc.).

Néanmoins, les évaluations économiques sont une partie intégrante de la gestion des ressources en eau au niveau opérationnel et doivent être utilisées systématiquement pour la gestion des infrastructures des services d'eau.

Les analyses économiques portant sur les usages de l'eau,

telles qu'exigées par la directive cadre sur l'eau, ne pourront être effectuées que par une application pragmatique des méthodologies et informations existantes. De telles applications pragmatiques permettront d'améliorer les analyses économiques futures qui deviendront ainsi nécessaires à une prise de décision efficace.

## Attentes, conclusions et engagement pour davantage d'action

Au vu des exigences de la directive cadre sur l'eau d'effectuer des analyses économiques dans tous les bassins

hydrauliques d'ici 2004, et des insuffisances de l'annexe III de cette directive, il apparaît nécessaire de partager rapidement les expériences, de tirer les leçons des succès et des échecs des politiques déjà mises en place, d'établir des « best practices » et des exigences minimum et, enfin, de tracer les contours de lignes directrices pour la mise en œuvre des articles économiques de la directive.

Les participants à la conférence internationale de Lille 2 accueillaient favorablement la création d'un réseau d'experts issus des Etats membres, de la Commission, des pays candidats : le réseau de Lille. Ce réseau serait un moyen informel mais efficace permettant de renforcer la mise en œuvre véritable des aspects économiques de la directive.

A moyen terme, le réseau de Lille pourrait contribuer à établir des synthèses sur :

- ✓ les tarifs existants et les politiques de prix de l'eau ;
- ✓ les instruments économiques permettant d'internaliser les coûts environnementaux et de la ressource, y compris l'utilisation (affectation) des revenus financiers obtenus à partir de la mise en œuvre de ces instruments ;

✓ les subventions, tant dans le secteur de l'eau que dans l'ensemble des secteurs économiques et ayant un impact sur les ressources en eau ;

✓ les méthodologies d'analyse économique des politiques de l'eau.

La définition d'exigences minimales pour les analyses économiques ainsi que les exemples de « best practice » pourraient servir de référence et de cadre formel pour des contrôles de qualité.

Le réseau de Lille devrait reposer sur une collaboration ouverte et la participation des usagers, des intervenants et du public afin de représenter un champ large d'expertises et ainsi garantir la qualité et l'acceptabilité des lignes directrices développées. Son but serait de conduire un processus de convergence des analyses économiques, des politiques de l'eau et de leurs implications financières pour la gestion des bassins hydrographiques.

Il est indispensable que l'Europe développe des politiques de tarification qui pourraient servir de « modèle » à d'autres régions dans le monde luttant contre la pollution et la pénurie d'eau et établisse des politiques de l'eau

économiques et respectueuses de l'environnement. Le processus de Lille est voué à faciliter le rôle global de l'Europe dans le domaine.

## Notes

(1) Technical Assistance Information Exchange Office

(2) Les Pays membres de l'UE représentés : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Suède, Royaume-Uni.

(3) Pays candidats à l'adhésion à l'UE : Chypre, Estonie, Pologne, Roumanie.