ISSN 1831-0850

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Rapport spécial n° 3 2009

EFFICACITÉ DES DÉPENSES RELEVANT D'ACTIONS STRUCTURELLES CONCERNANT DES PROJETS DE TRAITEMENT DES EAUX RÉSIDUAIRES POUR LES PÉRIODES DE PROGRAMMATION 1994-1999 ET 2000-2006

FR

Rapport spécial nº 3 // 2009

EFFICACITÉ DES DÉPENSES RELEVANT D'ACTIONS STRUCTURELLES CONCERNANT DES PROJETS DE TRAITEMENT DES EAUX RÉSIDUAIRES POUR LES PÉRIODES DE PROGRAMMATION 1994-1999 ET 2000-2006

(présenté en vertu de l'article 248, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE)

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-45410
Fax +352 4398-46430
E-mail: euraud@eca.europa.eu
Internet: http://www.eca.europa.eu

Rapport spécial nº 3 // 2009

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (http://europa.eu).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.
Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2009

ISBN 978-92-9207-252-0

© Communautés européennes, 2009
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Belgium

TABLE DES MATIÈRES

Points	
	GLOSSAIRE
I-X	**SYNTHÈSE**
1-14	**INTRODUCTION**
1-4	**CADRE ENVIRONNEMENTAL**
5-13	**GOUVERNANCE ET COFINANCEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE**
14	**TAUX DE COUVERTURE DES AGGLOMÉRATIONS EN MATIÈRE D'ÉPURATION DES EAUX RÉSIDUAIRES**
15-19	**ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT**
20-56	**OBSERVATIONS**
20-28	**LE NIVEAU DE PERFORMANCE EN MATIÈRE DE TRAITEMENT DES EAUX RÉSIDUAIRES DES STATIONS D'ÉPURATION COFINANCÉES PAR L'UE EST-IL SATISFAISANT?**
20-21	CONTEXTE
22	LA PLUPART DES STATIONS D'ÉPURATION ÉTAIENT EXPLOITÉES À LEUR JUSTE CAPACITÉ…
23	… MAIS UN CERTAIN NOMBRE D'ENTRE ELLES FONCTIONNAIENT LARGEMENT EN DEÇÀ DE LEUR CAPACITÉ…
24	… ET UNE STATION PRÉSENTAIT UNE CAPACITÉ INSUFFISANTE
25-26	LA PLUPART DES STATIONS D'ÉPURATION ONT PRODUIT UN EFFLUENT CONFORME AUX EXIGENCES COMMUNAUTAIRES
27-28	CONTRÔLE DE LA QUALITÉ DE L'EFFLUENT: LES DONNÉES CONCERNANT LES PERFORMANCES SONT GÉNÉRALEMENT ACCEPTABLES, MAIS DES AMÉLIORATIONS PEUVENT ÊTRE APPORTÉES
29-38	**LES BOUES PRODUITES PAR LES STATIONS DE TRAITEMENT SONT-ELLES UTILISÉES DE MANIÈRE APPROPRIÉE?**
29-30	CONTEXTE
31-33	DEUX TIERS DES STATIONS D'ÉPURATION AUDITÉES ÉLIMINAIENT LES BOUES D'ÉPURATION CONFORMÉMENT AUX PRATIQUES RECOMMANDÉES PAR L'UNION EUROPÉENNE
34	RÉSULTATS SATISFAISANTS EN CE QUI CONCERNE LES EXIGENCES FORMULÉES PAR LA DIRECTIVE RELATIVE AUX BOUES D'ÉPURATION
35-36	FAUT-IL REVOIR LA DIRECTIVE?
37-38	CONTRÔLE DE L'ÉLIMINATION DES BOUES: CERTAINES AMÉLIORATIONS PEUVENT ÊTRE APPORTÉES AU NIVEAU DES STATIONS EN ACTIVITÉ ET DES ORGANISMES DE CONTRÔLE DES ÉTATS MEMBRES
39-56	**LA COMMISSION JOUE-T-ELLE SON RÔLE?**
39-40	CONTEXTE
41-45	IMPÉRATIF DE COHÉRENCE EN MATIÈRE D'EXAMEN DES PROJETS
46-48	NÉCESSITÉ D'ASSURER UN MEILLEUR SUIVI DES RÉSULTATS
49-56	UN PLUS GRAND RESPECT DES PRINCIPES ENVIRONNEMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE EST NÉCESSAIRE
57-66	**CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**
58-60	**TRAITEMENT DES EAUX RÉSIDUAIRES**
61-63	**TRAITEMENT ET ÉLIMINATION DES BOUES D'ÉPURATION**
64-66	**EFFICACITÉ DU RÔLE DE LA COMMISSION**
	ANNEXE — ENVIRONNEMENT DU TRAITEMENT DES EAUX URBAINES RÉSIDUAIRES
	RÉPONSES DE LA COMMISSION

GLOSSAIRE

Actions structurelles: Dans le présent rapport, elles désignent les interventions du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds de cohésion.

Agglomération: Zone où la population et/ou les activités économiques sont suffisamment concentrées pour que les eaux urbaines résiduaires soient collectées et acheminées à une station d'épuration des eaux urbaines résiduaires ou à un point de déversement final.

Autocontrôles: Contrôles réalisés régulièrement par un exploitant dans le cadre du fonctionnement quotidien d'une station d'épuration des eaux urbaines résiduaires et destinés à surveiller la qualité des eaux déversées et la composition des boues d'épuration.

Bassin hydrographique: Toute zone dans laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de rivières, fleuves et éventuellement de lacs vers la mer, dans laquelle elles se déversent par une seule embouchure, estuaire ou delta.

Contrôles indépendants: Contrôles réalisés par des organismes indépendants (au niveau des pays, de la région et des bassins hydrographiques) destinés à surveiller la qualité des eaux déversées et la composition des boues d'épuration et des sols aux endroits où elles sont rejetées.

Directive-cadre dans le domaine de l'eau: Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO L 327 du 22.12.2000, p. 1).

Directive relative aux boues d'épuration: 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 (JO L 181 du 4.7.1986, p. 6).

Directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires: Directive 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (JO L 135 du 30.5.1991, p. 40).

Efficacité: Mesure de la relation entre les résultats obtenus et les objectifs fixés.

Effluent ou eaux déversées: Les eaux usées traitées déversées dans les eaux réceptrices des bassins fluviaux.

Équivalent habitant (EH): Unité de mesure exprimant la charge de pollution des eaux usées en termes de nombre de personnes «équivalentes» capables de créer une quantité de déchets ayant le même potentiel de pollution. Un EH correspond à la charge de pollution d'eaux usées générée par habitant.

Eutrophisation: Enrichissement de l'eau en éléments nutritifs, notamment des composés de l'azote et/ou du phosphore, provoquant un développement accéléré des algues qui entraîne l'appauvrissement de la teneur en oxygène de l'eau et la disparition des plantes aquatiques, poissons et autres organismes aquatiques indigènes.

Fonds de cohésion: Instrument financier destiné à renforcer la cohésion économique et sociale en finançant des projets dans les domaines de l'environnement et des transports dans les États membres dont le produit national brut (PNB) par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. Au départ, le Fonds de cohésion a été mis en œuvre en Espagne, en Grèce, en Irlande et au Portugal. Depuis le 1er janvier 2004, l'Irlande n'est plus éligible au Fonds de cohésion.

Fonds européen de développement régional (FEDER): Instrument financier destiné à promouvoir la cohésion économique et sociale entre les régions de l'Union européenne (UE). Les interventions du FEDER sont généralement mises en œuvre au moyen de programmes opérationnels intégrant de nombreux projets.

Période de programmation: Cadre pluriannuel dans lequel les dépenses des Fonds structurels et du Fonds de cohésion sont planifiées et mises en œuvre.

Principe de précaution: Le principe de précaution veut que, si une mesure ou une politique est susceptible de causer un préjudice grave ou irréversible au public ou à l'environnement, la charge de la preuve incombe à ceux qui préconisent la prise de la mesure en l'absence d'un consensus scientifique sur le fait qu'un dommage ne se produira pas. Dans certains systèmes juridiques, tels que le droit de l'Union européenne, le principe de précaution est également un principe de droit général et obligatoire.

Programme opérationnel: Document approuvé par la Commission qui prend la forme d'un ensemble cohérent d'axes prioritaires composés de mesures pluriannuelles. Pour la réalisation de ces priorités, il peut être fait appel à un ou à plusieurs Fonds structurels, ou encore à d'autres instruments financiers existants, ainsi qu'à la Banque européenne d'investissement.

Station d'épuration des eaux urbaines résiduaires: Infrastructure offrant un ensemble de traitements visant à réduire le niveau de pollution des eaux urbaines résiduaires reçues d'une agglomération à un niveau acceptable avant de les déverser dans les eaux réceptrices.

Traitement primaire: Phase mécanique comprenant la séparation initiale des grosses particules de boue des eaux usées.

Traitement secondaire: Phase biologique comprenant le traitement des eaux usées afin d'éliminer les polluants organiques biodégradables.

Traitement tertiaire: Phase biochimique, appliquée, le cas échéant, afin de réduire les niveaux de concentration des nutriments dans les eaux usées traitées avant leur déversement dans des eaux réceptrices exposées à un risque d'eutrophisation.

Zones normales: Masse d'eau ou section de masse d'eau non exposée au risque d'eutrophisation.

Zone sensible: Masse d'eau ou section de masse d'eau exposée au risque d'eutrophisation. L'identification précise des zones sensibles est essentielle, car elle dicte le type de traitement des eaux résiduaires qui doit être mis en place pour réduire les éléments responsables de l'eutrophisation. L'azote et/ou le phosphore doivent être éliminés des zones sensibles.

SYNTHÈSE

I.
Les eaux résiduaires et les boues d'épuration provenant des agglomérations urbaines peuvent affecter la qualité des eaux des lacs, rivières, eaux côtières de l'Europe, ainsi que celle de ses sols et de ses eaux souterraines. Aussi l'Union européenne a-t-elle adopté un ensemble de directives et cofinancé la construction de stations de traitement des eaux urbaines résiduaires par l'intermédiaire du Fonds de cohésion et du FEDER. Ces mesures ont permis d'améliorer considérablement le taux de couverture de la population des agglomérations urbaines desservie par un système de traitement des eaux usées.

II.
L'audit de la Cour a été centré sur les stations d'épuration financées par le Fonds de cohésion et le FEDER pour les périodes de programmation 1994-1999 et 2000-2006 en Espagne, en Grèce, en Irlande et au Portugal, qui ont représenté la majeure partie des dépenses dans ce domaine. Les conclusions présentées dans le présent rapport sont fondées sur l'examen des systèmes de gestion et de contrôle au niveau de la Commission, ainsi que sur une évaluation de la performance de 73 stations d'épuration. En outre, l'audit a également porté sur l'élimination des boues d'épuration résultant en tant que sous-produit du traitement des eaux usées, ainsi que sur le rôle de la Commission dans le domaine des eaux usées.

III.
En conclusion, la Cour estime que les actions structurelles ont, de manière générale, contribué à améliorer le traitement des eaux usées dans les quatre États membres ayant fait l'objet de l'audit.

IV.
Globalement, la performance des stations de traitement cofinancées par les actions structurelles était satisfaisante. Toutefois, il s'est avéré que certaines de ces stations fonctionnaient en deçà de leurs capacités et que, dans une minorité de cas, les exigences de l'UE quant à la qualité de l'effluent n'étaient pas satisfaites.

SYNTHÈSE

V.
La Cour estime qu'il faudrait veiller davantage à ce que les stations de traitement soient raccordées de façon appropriée au réseau d'assainissement et à ce que les eaux usées industrielles reçues par les stations aient fait l'objet du prétraitement requis.

VI.
S'agissant des boues d'épuration, la Cour estime que la majorité des stations d'épuration cofinancées dans les quatre États membres contrôlés rejettent leurs boues d'épuration conformément aux méthodes de réutilisation préconisées par l'UE; toutefois, dans une minorité de cas, des méthodes moins durables, sans réutilisation, sont appliquées. En outre, la Cour a constaté que certains aspects du contrôle de l'élimination des boues pourraient être améliorés.

VII.
Étant donné que la directive relative aux boues d'épuration actuellement en vigueur date de 1986, elle ne tient pas compte des progrès enregistrés dans ce domaine depuis lors. Toute révision de la directive devrait tenir compte de tous les coûts et avantages des nouvelles mesures proposées et de leur incidence potentielle sur d'autres politiques communautaires.

VIII.
S'agissant du rôle de la Commission, la Cour estime qu'elle pourrait faire preuve d'une plus grande cohérence dans son examen des demandes d'aides, lequel serait facilité par l'élaboration de lignes directrices internes et de listes de contrôle à utiliser dans le cadre du processus d'évaluation.

IX.
En outre, la Cour a constaté que, lors de son examen des rapports finals et avant tout paiement du solde de l'aide, la Commission devrait mieux contrôler les résultats obtenus. Des mesures de suivi appropriées devraient être prises lorsque les informations exigées ne sont pas communiquées ou lorsque les résultats escomptés ne sont pas atteints.

X.
Enfin, la Cour estime que le maintien d'un bon état écologique des masses d'eau exige que l'accent soit davantage mis sur les principes du pollueur-payeur et de réduction de la pollution à la source établis par l'UE en matière d'environnement.

INTRODUCTION

CADRE ENVIRONNEMENTAL

1. Le traité CE stipule que la Communauté contribue à la préservation, à la protection et à l'amélioration de la qualité de l'environnement, en se fondant sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction à la source et sur le principe du pollueur-payeur[1].

2. Les eaux urbaines résiduaires des agglomérations et les boues d'épuration peuvent affecter la qualité des eaux des lacs, des rivières et des eaux côtières de l'Europe, ainsi que celle de ses sols et de ses eaux souterraines. Les principaux instruments législatifs de l'UE dans ce domaine sont les suivants:

a) la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires[2], exigeant des États membres qu'ils veillent à ce qu'au plus tard le 31 décembre 2000 ou le 31 décembre 2005, selon leur taille, toutes les agglomérations soient équipées de systèmes de collecte des eaux urbaines résiduaires, et à ce que ces dernières fassent l'objet d'un traitement secondaire et d'un traitement tertiaire dans le cas des zones sensibles. Le traitement approprié des eaux urbaines résiduaires vise à contrôler et à réduire à des niveaux acceptables les polluants organiques et inorganiques, notamment ceux pouvant provoquer une eutrophisation des masses d'eau proches ou une intoxication des baigneurs qui fréquentent ces eaux; la directive prévoit également la réutilisation des boues provenant de l'épuration des eaux résiduaires[3];

b) la directive relative aux boues d'épuration[4], qui impose des règles relatives à l'échantillonnage et à l'analyse des boues et des sols et fixe des limites en ce qui concerne les concentrations et les quantités maximales annuelles de métaux lourds pouvant être introduits dans les sols. La directive vise à réglementer et à encourager une utilisation des boues d'épuration en agriculture de telle manière que les effets nocifs pour les sols, la végétation, les animaux ou l'homme soient évités;

c) la directive-cadre dans le domaine de l'eau[5], qui s'attache à la sauvegarde et au contrôle de la qualité des eaux des bassins hydrographiques et de leurs écosystèmes. Cette directive imposait l'établissement de systèmes de classification et d'un réseau de contrôle pour 2006, la publication de plans de gestion des bassins hydrographiques en 2009 et, d'une manière générale, la réalisation des objectifs environnementaux pour 2015.

[1] Article 174 de la version consolidée du traité instituant la Communauté européenne (JO C 325 du 24.12.2002, p. 1).

[2] Directive 91/271/CEE du Conseil.

[3] Article 14 de la directive 91/271/CEE.

[4] Directive 86/278/CEE du Conseil.

[5] Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil.

3. Un bref aperçu du processus de traitement des eaux usées et d'élimination des boues est donné dans un schéma intitulé «Environnement du traitement des eaux urbaines résiduaires» et accompagné d'un texte explicatif en ***annexe***.

4. Selon le «Sixième programme d'action communautaire pour l'environnement»[6], la gestion des eaux résiduaires est une priorité de l'UE pour la période 2002-2012.

GOUVERNANCE ET COFINANCEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

5. La protection de l'environnement étant un domaine de gestion partagée entre les États membres et la Communauté, toute mesure communautaire devrait être prise conformément au principe de subsidiarité[7].

6. Les directives en matière d'environnement sont applicables dans toute l'Union. La conformité avec leurs dispositions peut exiger des projets d'investissement qui varient en fonction du niveau d'épuration des eaux résiduaires requis par la situation environnementale des masses d'eau dans lesquelles l'effluent est déversé et du type d'équipement nécessaire (stations de pompage, séchoirs de boues, etc.). Le coût de ces investissements peut varier entre moins de 10 millions d'euros pour une petite agglomération et plus de 200 millions d'euros pour un grand centre urbain, le coût par habitant diminuant avec la taille de la station grâce aux économies d'échelle (voir ***encadré 1***).

[6] Décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement (JO L 242 du 10.9.2002, p. 1).

[7] L'article 5 de la version consolidée du traité instituant la Communauté européenne dispose que: «[La Communauté n'intervient...] que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire».

ENCADRÉ 1

EXEMPLES DE PROJETS COFINANCÉS AYANT FAIT L'OBJET D'UN CONTRÔLE PAR LA COUR

En Espagne, un projet a été cofinancé par le Fonds de cohésion pour desservir quatre villages représentant une population de 10 000 habitants. Il comprenait une station d'épuration des eaux urbaines résiduaires assurant un niveau d'épuration secondaire et tertiaire, 18 kilomètres de canalisations et six stations de pompage. Le coût du projet était de 5,5 millions d'euros et le concours octroyé par l'UE s'élevait à 4,3 millions d'euros.

Au Portugal, le coût d'une nouvelle station d'épuration cofinancée par le Fonds de cohésion s'est élevé à 22,8 millions d'euros. Cette station, destinée à desservir une population de 250 000 habitants, assurant un niveau de traitement secondaire et la désinfection de l'eau, a bénéficié d'un concours de l'UE d'un montant de 19,4 millions d'euros.

En Grèce, le Fonds de cohésion a cofinancé la modernisation substantielle d'une station d'épuration desservant une ville de 3,7 millions d'habitants, permettant le passage d'un traitement primaire à un traitement tertiaire. Le coût du projet était de 202,2 millions d'euros et le concours octroyé par l'UE s'élevait à 135,0 millions d'euros.

7. Les coûts de construction des stations d'épuration sont éligibles à l'aide octroyée dans le cadre des actions structurelles. Dans les régions relevant de l'objectif n° 1, le taux de l'aide peut atteindre 85 %[8]. Le soutien financier accordé par l'UE s'est élevé à 10,6 milliards d'euros pour la période de programmation 2000-2006[9], plus de 50 % des crédits ayant été attribués à quatre États membres (Espagne, Grèce, Irlande et Portugal). Un montant de 13,9 milliards d'euros est alloué pour la période de programmation 2007-2013; sur ce montant, 9,1 milliards d'euros seront affectés aux 12 nouveaux États membres de l'UE.

8. Deux directions générales de la Commission européenne jouent un rôle important dans l'approbation et le suivi des projets de traitement des eaux résiduaires et des boues d'épuration, à savoir la direction générale de l'environnement (DG ENV) et celle de la politique régionale (DG REGIO).

9. La direction générale de l'environnement est responsable de la politique environnementale de l'Union européenne dans le domaine du traitement des eaux résiduaires. Elle a pour tâche d'assurer le suivi de la performance des stations d'épuration en ce qui concerne la qualité des eaux déversées et l'évacuation des boues et, le cas échéant, également d'engager des procédures d'infraction.

10. La direction générale de la politique régionale est responsable de l'exécution du budget de l'Union européenne dans le domaine de la politique régionale, par le biais de la gestion partagée avec les États membres. Les stations d'épuration sont cofinancées dans le cadre de cette politique, au moyen de deux instruments financiers, à savoir le Fonds de cohésion et le FEDER[10].

11. La Commission examine toutes les demandes présentées par les États membres concernant les projets du Fonds de cohésion et les grands projets du FEDER[11], afin de s'assurer qu'elles ont été correctement établies et qu'elles sont conformes aux directives européennes. La Commission fournit des orientations destinées à aider les États membres à présenter leurs demandes d'aide dans son guide du Fonds de cohésion 2000-2006. Le rôle de la direction générale de la politique régionale consiste à évaluer la qualité des différents projets qui doivent être financés, le cas échéant en consultant les autres directions générales (notamment la direction générale de l'environnement).

[8] L'objectif n° 1 visait à promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement par rapport à la moyenne (PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire). Deux tiers des interventions des Fonds structurels ont eu trait à des projets relevant de l'objectif n° 1, qui a concerné près de 20 % de la population totale de l'Union. Pour la période de programmation 2000-2006, le taux d'aide maximal dans ces régions est de 75 % pour les projets du FEDER et de 85 % pour ceux du Fonds de cohésion.

[9] Les informations pour la période de programmation 1994-1999 ne peuvent être obtenues auprès de la Commission, puisque, pour cette période, les données relatives au FEDER n'étaient disponibles qu'au niveau des États membres.

[10] Le cofinancement de stations d'épuration a également été approuvé pour les pays candidats dans le cadre de l'Instrument structurel de préadhésion (ISPA). Ces projets ont été transformés en projets relevant du Fonds de cohésion au moment de l'adhésion.

[11] Pour la période de programmation 1994-1999, les «grands projets» étaient «ceux dont le coût total pris en considération pour déterminer l'importance du concours communautaire excède, en règle générale, 25 millions d'écus pour les investissements en infrastructure et 15 millions d'écus pour les investissements productifs». Pour la période de programmation 2000-2006, les «grands projets» étaient «ceux dont le coût total pris en considération pour déterminer la participation des Fonds excède 50 millions d'euros». Pour la période de programmation 2007-2013, le seuil applicable aux projets en matière d'environnement a été fixé à 25 millions d'euros.

12. La décision de cofinancement d'un projet établit le montant alloué et les conditions à remplir. Une fois les projets du Fonds de cohésion achevés, le bénéficiaire doit, afin d'obtenir le solde de l'aide, présenter un rapport final contenant une description du travail réalisé et une première évaluation quant à l'obtention des résultats escomptés[12]. S'agissant des grands projets du FEDER, la réglementation n'impose pas l'établissement de rapports finaux spécifiques; toutefois, les rapports relatifs aux programmes opérationnels impliquant des projets importants doivent comporter un chapitre fournissant, séparément, des informations à leur sujet.

13. S'agissant des autres projets du FEDER, le rôle de la Commission se limite à évaluer et à approuver les programmes opérationnels, et non les projets individuels.

TAUX DE COUVERTURE DES AGGLOMÉRATIONS EN MATIÈRE D'ÉPURATION DES EAUX RÉSIDUAIRES

14. En partie en raison de l'entrée en vigueur de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires et du soutien financier important[13] de l'UE, le taux de couverture de la population des agglomérations urbaines desservie par des systèmes de traitement secondaire et tertiaire des eaux résiduaires (voir définition en ***annexe***) a connu une hausse sensible. Cette amélioration est particulièrement perceptible dans les quatre États membres qui ont bénéficié de plus de 50 % des dépenses de l'UE pour la mise en œuvre de systèmes de traitement des eaux urbaines résiduaires au cours de la période de programmation 2000-2006 (***tableaux 1*** et ***2***).

[12] Règlement (CE) n° 1164/94 du Conseil du 16 mai 1994 instituant le Fonds de cohésion (JO L 130 du 25.5.1994, p. 1), modifié par le règlement (CE) n° 1265/1999 (JO L 161 du 26.6.1999, p. 62).

[13] Dans les quatre États membres ayant fait l'objet d'un contrôle, plus de 50 % des ressources financières nécessaires à la mise en œuvre du traitement des eaux urbaines résiduaires sont fournies par l'UE.

TABLEAU 1

ÉVOLUTION DU POURCENTAGE DE LA POPULATION DES AGGLOMÉRATIONS URBAINES DESSERVIE PAR UNE STATION D'ÉPURATION ASSURANT UN TRAITEMENT SECONDAIRE

État membre	Début de la période de programmation 1994-1999	Fin de la période de programmation 2000-2006
Irlande[1]	20 % (1994)	87 % (2006)
Espagne[2]	41 % (1995)	77 % (2005)
Portugal[3]	32 % (1994)	80 % (2006)
Grèce[4]	< 20 % (1994)	85 % (2005)

1 Agence pour la protection de l'environnement (APE) — *Office of Environmental Enforcement, Urban Waste Water Discharges in Ireland — Reports for the Years 2002-2003 and 2004-2005*. Les chiffres de 2006 ont été communiqués par le *Department of Environment, Heritage and Local Government*.

2 S'agissant des données de 1995, il s'agit d'un rapport établi conformément à l'article 16 de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, transmis par l'Espagne à la Commission (octobre 2004); pour celles de 2005, il s'agit d'une estimation communiquée par le ministère de l'environnement.

3 Plan stratégique d'approvisionnement en eau et d'épuration des eaux résiduaires (2007-2013).

4 Ministère de l'environnement — Agence centrale de l'eau.

TABLEAU 2

ÉVOLUTION DU POURCENTAGE DE LA POPULATION DES AGGLOMÉRATIONS URBAINES SITUÉES DANS DES ZONES SENSIBLES, DESSERVIE PAR UNE STATION D'ÉPURATION ASSURANT UN TRAITEMENT SECONDAIRE ET TERTIAIRE

État membre	Début de la période de programmation 1994-1999 (1995)[1]	Fin de la période de programmation 2000-2006
Irlande	2 %	8 % (2006)[2]
Espagne	3 %	84 % (2005)[3]
Portugal	0 %	63 % (2005)[4]
Grèce	6 %	55 % (2006)[5]

1 Données environnementales de l'OCDE (Compendium 2006).

2 Pour 2006, Agence pour la protection de l'environnement (APE) et, pour 2009, le ministère de l'environnement a estimé que le pourcentage augmenterait jusqu'à 80 %.

3 Ministère de l'environnement.

4 L'Instituto da Água I. P. (INAG I. P.) a estimé que le pourcentage augmenterait jusqu'à 78 % en 2008.

5 Ministère de l'environnement — Agence centrale de l'eau. Le chiffre a augmenté jusqu'à 97 % en 2007.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

15. L'objectif principal de l'audit consistait à évaluer l'efficacité des dépenses effectuées dans le cadre des actions structurelles concernant des projets de traitement des eaux résiduaires relevant des périodes de programmation 1994-1999 et 2000-2006.

16. La Cour a examiné les questions suivantes:

a) Le niveau de performance en matière de traitement des eaux résiduaires des stations d'épuration cofinancées par l'UE est-il satisfaisant?

b) Les boues produites par les stations d'épuration sont-elles utilisées de manière appropriée?

c) La Commission remplit-elle son rôle en ce qui concerne la sélection des projets, l'évaluation des résultats par l'analyse des rapports finals et la promotion des principes environnementaux?

17. L'audit a été réalisé auprès de la Commission européenne et dans quatre États membres, à savoir l'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Portugal. Les dépenses communautaires relatives à des projets de traitement des eaux résiduaires pour ces États membres se sont élevées à 5,2 milliards d'euros pour la période de programmation 1994-1999 et à 5,9 milliards d'euros pour la période de programmation 2000-2006. L'audit a été effectué de mai 2007 à mars 2008.

18. L'audit a reposé sur l'évaluation de la performance d'un échantillon de 73 stations d'épuration en activité cofinancées au cours des périodes de programmation concernées.

19. Les procédures d'approbation, de contrôle et de suivi de la Commission ont été examinées. Dans les États membres, la Cour a eu des entretiens avec les représentants des différents organismes nationaux, régionaux, et locaux responsables de la conception, de la sélection, de l'exploitation et du contrôle des stations d'épuration. La Cour a contrôlé sur place 26 projets (***tableau 3***), en compagnie d'experts indépendants connaissant bien les questions d'exploitation, de maintenance et de contrôle de stations d'épuration. Quarante-sept autres stations d'épuration ont fait l'objet de contrôles documentaires. Afin de déterminer et de comparer les valeurs de référence et les meilleures pratiques dans ce domaine, un examen des normes de certains pays tiers (États-Unis, Suisse, Canada, Australie et Japon) a été réalisé.

TABLEAU 3

STATION DE TRAITEMENT DES EAUX RÉSIDUAIRES VISITÉES DANS LE CADRE DE L'AUDIT DE LA COUR (PAR PAYS ET PAR SOURCE DE FINANCEMENT)

	Fonds de cohésion	FEDER	Total
Espagne	5	1	6
Portugal	5	1	6
Grèce	6	0	6
Irlande	6	2	8
Total	22	4	26

OBSERVATIONS

LE NIVEAU DE PERFORMANCE EN MATIÈRE DE TRAITEMENT DES EAUX RÉSIDUAIRES DES STATIONS D'ÉPURATION COFINANCÉES PAR L'UE EST-IL SATISFAISANT?

CONTEXTE

20. L'épuration des eaux domestiques et des eaux industrielles prétraitées vise à réduire la concentration des polluants à un niveau acceptable, qui en permette l'absorption en toute sécurité par les masses d'eau réceptrices. La qualité de l'effluent est contrôlée par prélèvement d'échantillons.

21. La Cour a examiné:

a) si les stations d'épuration étaient exploitées à leur juste capacité;

b) si la qualité de l'effluent produit était acceptable;

c) si les performances des stations d'épuration étaient suivies de manière adéquate.

LA PLUPART DES STATIONS D'ÉPURATION ÉTAIENT EXPLOITÉES À LEUR JUSTE CAPACITÉ...

22. Sur les 26 stations d'épuration visitées, 18 ont été considérées comme fonctionnant de manière satisfaisante du point de vue de leur capacité, puisque leur taux d'utilisation dépassait 50 %. Dans ces cas-là, le raccordement des ménages et des usagers industriels aux stations était approprié.

... MAIS UN CERTAIN NOMBRE D'ENTRE ELLES FONCTIONNAIENT LARGEMENT EN DEÇÀ DE LEUR CAPACITÉ...

23. Les stations exploitées à moins de 50 % de leur capacité peuvent être considérées comme sous-utilisées. Dans l'échantillon de la Cour, sept

stations se caractérisaient par une sous-utilisation qui s'explique comme suit[14]:

a) dans six des sept cas, la sous-utilisation résultait de problèmes d'achèvement du réseau, de nombreux ménages et usagers industriels n'étant pas encore raccordés aux stations d'épuration alors que celles-ci fonctionnaient déjà depuis cinq ans ou plus. Par conséquent, les eaux résiduaires produites dans la région n'étaient pas toutes traitées;

b) l'autre station fonctionnait en deçà de la capacité prévue en raison de la disparition d'industries locales, qui a entraîné une réduction sensible de la quantité d'eau reçue pour traitement.

[14] Deux stations d'épuration exploitées à 35 % de leur capacité, quatre à environ 40 % et une à 45 % de sa capacité.

[15] La directive 91/271/CEE du Conseil (annexe I, tableaux 1 et 2) établit les exigences en matière de rejets concernant la demande biochimique d'oxygène (DBO5), la demande chimique en oxygène (DCO), les solides en suspension totaux (SST) pour les zones normales et sensibles, ainsi que la quantité totale de phosphore (PT) et/ou d'azote (AT) (voir ***annexe***).

... ET UNE STATION PRÉSENTAIT UNE CAPACITÉ INSUFFISANTE

24. Une station d'épuration était exploitée à pleine capacité en raison de la croissance économique rapide et inattendue de la région concernée. Par conséquent, la station d'épuration ne disposait pas de la capacité nécessaire pour faire face à la charge d'eaux résiduaires à traiter à l'époque de la visite de la Cour. Les travaux d'agrandissement de cette station étant prévus pour 2009-2010, elle n'est pas en mesure, pour l'instant, de traiter correctement toutes les eaux résiduaires reçues.

LA PLUPART DES STATIONS D'ÉPURATION ONT PRODUIT UN EFFLUENT CONFORME AUX EXIGENCES COMMUNAUTAIRES

25. La Cour a évalué la qualité des eaux déversées par les 73 stations d'épuration sélectionnées par rapport aux exigences de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires[15]. La directive a elle-même été comparée à la réglementation applicable dans les pays tiers présentant un niveau similaire de développement économique et social. Dans 64 cas, la qualité des eaux déversées répondait aux exigences de l'UE; le ***tableau 4*** récapitule les résultats obtenus.

TABLEAU 4

PERFORMANCE DES STATIONS D'ÉPURATION DE L'ÉCHANTILLON D'AUDIT PAR RAPPORT AUX EXIGENCES COMMUNAUTAIRES EN MATIÈRE DE QUALITÉ DES EFFLUENTS

	Stations d'épuration contrôlées	Exigences de l'UE clairement satisfaites	Exigences de l'UE tout juste satisfaites	Exigences de l'UE non satisfaites
Espagne	19	9	7	3
Irlande	18	12	5	1
Portugal	18	8	6	4
Grèce	18	12	5	1
Total	73	41	23	9
%	100 %	56,2 %	31,5 %	12,3 %

PHOTOS 1-4

EXEMPLES DE STATIONS D'ÉPURATION CONFORMES AUX EXIGENCES DE L'UE



Photo 1: Station de Psyttalia, Grèce



Photo 2: Station de Febros, Portugal

Photo 3: Station de León, Espagne



Photo 4: Station de Drogheda, Irlande



26. Comme le montre le ***tableau 4***, dans neuf cas, la qualité des eaux déversées n'était pas conforme aux exigences communautaires; les problèmes suivants ont été constatés:

a) les eaux industrielles usées devraient normalement être prétraitées avant d'être déversées dans le système municipal de collecte afin de ne pas compromettre la performance de la station d'épuration. Pour quatre stations d'épuration ne répondant pas aux exigences communautaires, les principaux problèmes étaient dus au fait que les eaux industrielles reçues n'étaient pas intégralement prétraitées et que, dans certains cas, les exploitants n'avaient pas été informés de la composition des eaux industrielles usées qu'ils recevaient (voir ***encadré 2***);

b) certaines stations d'épuration sont exploitées par des autorités locales qui ne disposent pas des ressources et du savoir-faire appropriés ni d'aucun mécanisme permettant d'être informées des meilleures pratiques;

c) dans d'autres cas, les performances médiocres étaient le résultat de l'incapacité à éliminer de manière satisfaisante les nutriments responsables de l'eutrophisation, en raison de l'absence d'équipement nécessaire à cet effet.

CONTRÔLE DE LA QUALITÉ DE L'EFFLUENT: LES DONNÉES CONCERNANT LES PERFORMANCES SONT GÉNÉRALEMENT ACCEPTABLES, MAIS DES AMÉLIORATIONS PEUVENT ÊTRE APPORTÉES

27. D'une manière générale, pour les 26 stations d'épuration visitées, les autocontrôles réalisés par les exploitants étaient conformes aux normes fixées

ENCADRÉ 2

EXEMPLES DE PRÉTRAITEMENT INADÉQUAT DES EAUX INDUSTRIELLES USÉES

En Espagne, les exploitants de deux des trois stations d'épuration non conformes aux normes avaient noté dans leurs «rapports d'exploitation mensuels» que des industries acheminaient vers leurs stations des eaux usées non préalablement traitées, ce qui avait une incidence négative sur les performances de ces dernières. Pour l'une de ces deux stations, 74 des 93 autocontrôles réalisés en 2006 ont révélé un dépassement de plus de 100 % des limites fixées dans la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

Au Portugal, pour deux des quatre stations d'épuration qui ne répondaient pas aux exigences de l'UE, les industries déversaient directement leurs eaux dans le système municipal de collecte sans prétraitement approprié. La situation était connue des exploitants, et était également signalée dans les rapports de l'organisme indépendant chargé du contrôle des performances de la station d'épuration.

par la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires en ce qui concerne la fréquence et les méthodes d'échantillonnage utilisées. Des déficiences ont toutefois été constatées, notamment au niveau des petites stations:

a) dans un cas, la fréquence des autocontrôles était insuffisante (cinq autocontrôles réalisés en 2006 sur les 12 requis);

b) dans trois cas, la méthode d'échantillonnage utilisée n'était pas conforme aux dispositions de la directive (un échantillonnage instantané était pratiqué alors que la directive prévoit un échantillonnage composite ou proportionnel au flux sur une période de 24 heures).

28. L'audit a permis d'observer un certain nombre de bonnes pratiques qui dépassaient les exigences de la directive:

a) les exploitants des stations d'épuration d'une capacité supérieure à 50 000 EH ont effectué un nombre d'autocontrôles supérieur aux 24 exigés par la directive[16]. Pour 14 de ces stations visitées, le nombre d'échantillons prélevés annuellement allait de 38 à 365;

b) trois des quatre États membres visités disposaient d'un système de licence de déversement définissant les exigences relatives aux eaux déversées pour chaque station de traitement (même si certaines stations opéraient sans licence ou avec des licences dont la validité avait expiré). Le quatrième État membre a lancé son système de licence en 2008.

LES BOUES PRODUITES PAR LES STATIONS DE TRAITEMENT SONT-ELLES UTILISÉES DE MANIÈRE APPROPRIÉE?

CONTEXTE

29. Le traitement des eaux résiduaires a pour conséquence le rejet d'effluents et la production de boues d'épuration. L'UE encourage l'utilisation de celles-ci comme fertilisant[17], étant donné que les boues d'épuration constituent une bonne source de phosphore, d'azote et de potassium. Cette utilisation des boues présente un intérêt économique pour les exploitants agricoles, puisqu'elle permet une utilisation efficace des ressources disponibles, tout en étant bénéfique pour les sols. Toutefois, les boues d'épuration peuvent également contenir des polluants nocifs, qu'il importe de maintenir à un niveau acceptable, afin d'obtenir une utilisation ou une élimination en toute sécurité.

[16] Annexe I.D de la directive 91/271/CEE.

[17] Directives 86/278/CEE et 91/271/CEE.

30. La Cour a examiné:

a) si les boues d'épuration étaient éliminées en toute sécurité, l'Union européenne promouvant[18] leur réutilisation sans danger dans l'agriculture et dans la production d'énergie par l'incinération, la mise en décharge sur des terrains communaux étant acceptée comme une mesure de dernier ressort;

b) si, lorsque les boues d'épuration sont utilisées en agriculture, les boues et les sols présentent des niveaux sûrs en ce qui concerne les substances considérées comme dangereuses;

c) si les contrôles réalisés auprès des stations en activité et des États membres ont donné suffisamment de garanties en ce qui concerne l'élimination en toute sécurité des boues d'épuration.

[18] Directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets (JO L 194 du 25.7.1975, p. 39).

DEUX TIERS DES STATIONS D'ÉPURATION AUDITÉES ÉLIMINAIENT LES BOUES D'ÉPURATION CONFORMÉMENT AUX PRATIQUES RECOMMANDÉES PAR L'UNION EUROPÉENNE

31. Sur les 73 stations d'épuration de l'échantillon d'audit, parmi celles appliquant les méthodes de réutilisation recommandées par l'UE, 47 ont opté pour l'agriculture et une pour la production d'énergie par l'incinération (voir ***tableau 5***).

TABLEAU 5

ÉLIMINATION DES BOUES D'ÉPURATION PRODUITES PAR LES STATIONS D'ÉPURATION DE L'ÉCHANTILLON D'AUDIT

	Méthodes de réutilisation recommandées par l'UE		Méthodes sans réutilisation			Total
	Épandage	Incinération	Mise en décharge sur des terrains communaux	Stockage sur site des stations d'épuration	Autres	
Espagne	16	0	2	0	1	19
Irlande	17	0	1	0	0	18
Portugal	14	0	1	3	0	18
Grèce	0	1	14	2	1	18
Total	47	1	18	5	2	73

32. Pour diverses raisons, les 25 autres stations d'épuration appliquaient des méthodes ne permettant pas la réutilisation des boues:

a) bien que la Grèce élabore actuellement un plan national concernant l'élimination des boues d'épuration, aucun plan régional ou national n'était appliqué au moment de l'audit, et 14 des 18 stations d'épuration grecques auditées rejetaient leurs boues d'épuration dans des décharges communales;

b) en Grèce et au Portugal, certaines stations d'épuration ne disposent d'aucune stratégie viable pour l'élimination des boues, notamment celles exploitées par des communes. Cette situation a entraîné le stockage sur site des boues et, dans un cas, le déversement sauvage dans une mine abandonnée. Une grande station d'épuration en Grèce n'avait pas de contrat valable pour l'élimination des boues, 13 450 tonnes par an étant de ce fait stockées sur site (***photo 6***).

PHOTOS 5-6

EXEMPLE D'ÉLIMINATION DES BOUES D'ÉPURATION



Photo 5: Pratique encouragée par l'UE: réutilisation sur des terres agricoles



Photo 6: Mauvaise pratique: stockage sur le site d'une station d'épuration visitée

33. S'agissant des États membres visités, l'examen des données relatives à l'élimination des boues d'épuration a montré que la réutilisation de ces boues dans le sens des recommandations de l'UE s'est sensiblement accrue (***tableau 6*** et ***encadré 3***).

TABLEAU 6

ÉVOLUTION DU POURCENTAGE DE LA RÉUTILISATION DES BOUES PRODUITES PAR LES STATIONS D'ÉPURATION CONFORMÉMENT AUX PRATIQUES RECOMMANDÉES PAR L'UE[1]

État membre	Début de la période de programmation 1994-1999	Fin de la période de programmation 2000-2006	Méthode de réutilisation
Irlande	12 %/15 % (1994)	76 %/83 % (2005)	Agriculture/terres
Espagne	46 % (1997)	66 % (2003)	Agriculture
Portugal	30 % (1995)	42 % (2005)	Agriculture
Grèce	0 % (1997)	0 % (2005)/ 50 % (mi-2007)[2]	Énergie (incinération)

1 Rapports relatifs aux boues d'épuration que les États membres établissent conformément à l'article 17 de la directive relative aux boues d'épuration.

2 Estimation. Ministère de l'environnement.

ENCADRÉ 3

EXEMPLE DE LA MANIÈRE DONT UN ÉTAT MEMBRE A FAVORISÉ UNE PRATIQUE RECOMMANDÉE PAR L'UE

Le résultat obtenu par l'Irlande pouvait être attribué en partie à la mise en application de la directive relative aux boues d'épuration, grâce à l'élaboration et à l'application de lignes directrices indiquant les meilleures pratiques pour le traitement et l'élimination des boues d'épuration. Une des lignes directrices était axée sur l'établissement de plans de gestion efficaces des boues pour les autorités locales, tandis que deux autres étaient consacrées à l'épandage en toute sécurité sur des terres agricoles, l'accent étant mis notamment sur la nécessité, pour chaque agriculteur, d'utiliser le *Nutrient Management Plan*.

RÉSULTATS SATISFAISANTS EN CE QUI CONCERNE LES EXIGENCES FORMULÉES PAR LA DIRECTIVE RELATIVE AUX BOUES D'ÉPURATION

34. S'agissant des stations d'épuration contrôlées sur place dans les trois États membres pratiquant l'épandage, les résultats des tests réalisés en laboratoire sur les concentrations en métaux lourds dans les boues d'épuration et les sols avant l'épandage des boues étaient conformes aux limites maximales fixées par la directive relative aux boues d'épuration. Des contrôles étaient réalisés pour d'autres composés, tels que les polychlorobiphényles (PCB), bien que la directive ne l'exige pas (voir ***encadré 4***).

FAUT-IL REVOIR LA DIRECTIVE?

35. La Cour a constaté que les dispositions de la directive relative aux boues d'épuration ont été respectées de manière satisfaisante; néanmoins, la directive actuelle ayant été adoptée en 1986, elle ne tient pas compte de l'évolution des techniques et des méthodes intervenue depuis en matière de traitement et d'élimination des boues. Par exemple, la directive n'impose pas de tests visant à détecter les polluants organiques tels que les PCB, ou les agents pathogènes tels que l'*E. coli*; or, certains États membres de l'UE définissent des niveaux de concentration maximale pour ces polluants organiques dans leur réglementation nationale, et certains pays tiers ont fixé des normes en vue de réduire les effets nocifs des agents pathogènes présents dans les boues. En outre, la directive ne comporte aucune mention d'autres applications agricoles courantes, telles que la sylviculture.

ENCADRÉ 4

EXEMPLES DE CONTRÔLES RELATIFS À D'AUTRES COMPOSÉS DANS LES BOUES D'ÉPURATION

En Irlande, trois des huit stations d'épuration visitées procédaient à des tests périodiques visant à détecter la présence de fluorure, d'arsenic, de sélénium et de magnésium. Certaines stations effectuaient des tests pour les hydrocarbures aromatiques polycycliques (PAH) et les polychlorobiphényles (PCB).

Au Portugal, depuis 2006, les boues produites par les stations d'épuration traitant des eaux industrielles doivent faire l'objet de tests concernant les composés organiques et les dioxines. Ces tests étaient réalisés par quatre des six stations d'épuration visitées.

36. Si une révision est jugée nécessaire, les nouvelles limites pour différentes substances sont susceptibles d'être plus contraignantes que celles fixées par la directive actuelle. Toutefois, dans d'autres cas, cette révision peut, en raison des recherches effectuées depuis l'adoption de la directive en 1986, être l'occasion d'assouplir certaines limites estimées jadis prudentes. En outre, il est peut-être nécessaire de prévoir des tests concernant certains polluants non mentionnés dans la directive actuelle.

CONTRÔLE DE L'ÉLIMINATION DES BOUES: CERTAINES AMÉLIORATIONS PEUVENT ÊTRE APPORTÉES AU NIVEAU DES STATIONS EN ACTIVITÉ ET DES ORGANISMES DE CONTRÔLE DES ÉTATS MEMBRES

37. Pour les stations en activité de l'échantillon, l'examen des données et des tests réalisés sur la qualité des boues a révélé que la fréquence de l'échantillonnage et le choix de la méthode étaient, d'une manière générale, conformes aux dispositions de la directive relative aux boues d'épuration, même si certaines insuffisances ont été relevées au niveau du nombre de tests effectués.

38. Dans les États membres, la Cour a constaté que:

a) l'autorité responsable du contrôle des boues d'épuration, à différents niveaux, était rarement en mesure d'indiquer la quantité de boues produites, leur composition et les modalités de leur élimination;

b) les unités responsables du contrôle de l'utilisation des boues dans l'agriculture étant, dans certains cas, différentes et séparées de celles chargées du contrôle de l'élimination des boues par d'autres filières, il n'y a pas de vision globale de la situation de chaque station dans son ensemble.

LA COMMISSION JOUE-T-ELLE SON RÔLE?

CONTEXTE

39. L'approbation et le suivi des projets relatifs au traitement des eaux résiduaires cofinancés par l'UE relèvent de deux directions générales de la Commission européenne: les DG REGIO et ENV. S'agissant des grands projets relevant du Fonds de cohésion et du FEDER, l'intervention de la Commission dans l'instruction des demandes d'aide et le processus de décision se situe au niveau des projets individuels; en revanche, pour les petits projets relevant du FEDER, elle agit au niveau du programme opérationnel (points 8 à 13).

40. Pour les grands projets relevant du Fonds de cohésion et du FEDER, la Cour a examiné si la Commission:

a) vérifiait de manière cohérente les informations environnementales contenues dans les demandes d'aide;

b) examinait les résultats obtenus par les projets approuvés avant de verser le solde de l'aide;

c) veillait à l'application, par les États membres, des principes communautaires de la réduction de la pollution à la source et du pollueur-payeur.

IMPÉRATIF DE COHÉRENCE EN MATIÈRE D'EXAMEN DES PROJETS

41. Afin que la Commission puisse garantir l'égalité de traitement de toutes les demandes d'aide et couvrir tous les aspects des demandes, il est essentiel qu'un cadre approprié comportant des lignes directrices internes et des listes de vérification soit appliqué systématiquement. Or, au cours de l'audit, la Cour a précisément relevé l'absence de lignes directrices et de listes de vérification.

42. Le guide du Fonds de cohésion 2000-2006 faisait état de certains documents et informations clés devant figurer dans les demandes d'aide. Les informations en question n'accompagnaient pas toujours les demandes examinées par la Cour; or, l'utilisation de listes de vérification aurait permis d'éviter cette anomalie.

43. Dans le cadre de son examen des 22 stations d'épuration contrôlées sur place et cofinancées par le Fonds de cohésion, la Cour a constaté que:

a) même si la plupart des demandes d'aide et des décisions de la Commission définissent des objectifs de qualité des eaux déversées et de volume d'eaux résiduaires devant être traitées, elles contiennent peu d'informations sur la nature de l'élimination des boues d'épuration (indiquée dans huit demandes d'aide et six décisions d'octroi seulement), ou sur la qualité de ces boues (mentionnée dans deux demandes d'aide et une décision d'octroi seulement);

b) des indicateurs de performance chiffrés relatifs à la qualité des eaux réceptrices ne figurent pas dans la plupart des demandes d'aide et des décisions correspondantes de la Commission (absence confirmée par les constatations d'une évaluation ex post réalisée pour la Commission).

44. La Cour a en effet constaté que les évaluations visant à déterminer si les projets ont atteint leurs objectifs peuvent être affectées par l'absence de certaines informations dans les demandes d'aide, en particulier concernant les effets attendus et les indicateurs[19].

[19] Les derniers exemples ont été observés par la Cour dans son rapport spécial n° 1/2008 relatif aux processus d'instruction et d'évaluation des grands projets d'investissement des périodes de programmation 1994-1999 et 2000-2006 (JO C 81 du 1.4.2008, p. 1).

45. Un examen plus rigoureux des projets au niveau de la demande aurait permis de détecter et d'aider à résoudre certains problèmes constatés au cours de l'audit:

a) dans les zones sensibles, qualité inappropriée des eaux déversées par certaines stations d'épuration, en raison de l'absence d'équipement adéquat permettant l'élimination des nutriments (point 26);

b) élimination inappropriée des boues d'épuration, à savoir que certaines stations importantes les accumulent sur leur site (point 32).

NÉCESSITÉ D'ASSURER UN MEILLEUR SUIVI DES RÉSULTATS

46. Avant le versement du solde du concours octroyé aux projets du Fonds de cohésion, un rapport final doit être soumis à la Commission, contenant notamment une évaluation des résultats atteints par rapport aux résultats escomptés. Si le rapport final n'est pas transmis à la Commission dans les 18 mois suivant la date limite indiquée dans la décision d'octroi, la part du concours correspondant au solde est annulée, conformément aux dispositions de la législation européenne applicable en la matière.

47. Dans le cadre de son audit des rapports finaux de 22 stations d'épuration cofinancées par le Fonds de cohésion et visitées par la Cour, celle-ci a constaté que six rapports finaux seulement fournissaient des données sur la qualité des eaux déversées; un seul présentait des données résultant d'une évaluation de l'amélioration de la qualité des eaux, et trois seulement indiquaient la méthode d'élimination des boues d'épuration utilisée.

48. En conclusion, la Cour estime que la Commission n'est pas en mesure d'évaluer correctement les rapports finaux sans avoir en sa possession des informations fondamentales et essentielles telles que celles mentionnées au point 47. Compte tenu de ce manque d'informations, seule la non-soumission d'un rapport est susceptible de donner lieu à la suspension ou à l'annulation du paiement du solde, et non l'évaluation des résultats effectivement atteints par rapport à ceux escomptés.

UN PLUS GRAND RESPECT DES PRINCIPES ENVIRONNEMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE EST NÉCESSAIRE

49. Préserver le bon état écologique des masses d'eau[20] nécessite non seulement un traitement satisfaisant des eaux résiduaires au niveau des stations d'épuration individuelles, mais aussi l'application des principes communautaires de réduction de la pollution à la source et du pollueur-payeur.

50. Selon un rapport de la Commission[21], deux des principales sources d'eutrophisation des eaux douces par les agglomérations urbaines sont les détergents textiles ménagers à base de phosphates et les déchets métaboliques humains. Les préoccupations suscitées par les détergents textiles à base de phosphates ont conduit la plupart des États membres à utiliser des détergents sans phosphate.

51. D'autres rapports[22] concluent qu'un traitement tertiaire seul ne peut être en soi suffisant pour éviter l'eutrophisation sans l'abandon des détergents à base de phosphates.

52. La Commission a étudié l'incidence écologique positive que peut avoir cet abandon des détergents à base de phosphates pour les États membres, et a conclu que, sur les 25[23] examinés, 24 en bénéficieraient à des degrés variables[24]. Les facteurs pris en compte pour chaque État membre incluaient entre autres la consommation annuelle de phosphates présents dans les détergents, le traitement tertiaire des eaux et l'ampleur de la préoccupation suscitée par le problème de l'eutrophisation.

53. La Commission a reconnu la nécessité de prendre des mesures appropriées; en outre, dans le rapport mentionné au point 50, elle a indiqué qu'une décision sur les restrictions concernant les phosphates dans les détergents serait prise, le cas échéant, et qu'une évaluation de l'incidence ainsi que la présentation éventuelle d'une proposition législative pourraient suivre, si elles sont estimées nécessaires.

54. S'agissant du principe du pollueur-payeur, la directive-cadre dans le domaine de l'eau impose l'adoption, au plus tard pour 2010, de politiques de tarification de l'eau visant à encourager l'utilisation efficiente des ressources hydriques et la récupération des coûts.

[20] Le bon état écologique est défini par la directive-cadre dans le domaine de l'eau sur la base de trois groupes d'éléments: les éléments de qualité biologiques, les éléments de qualité hydromorphologiques et les éléments de qualité physico-chimiques (article 2 et annexe V).

[21] Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen vu l'article 16 du règlement (CE) n° 648/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif aux détergents, concernant l'utilisation des phosphates/ COM(2007) 234 final — Bruxelles, le 4 mai 2007.

[22] Direction générale de l'environnement de l'UE — Rapport final sur les phosphates et autres activateurs de détergents/ WRc Réf.: UC 4011/juin 2002, pages 120, 121 et 125, rapport PNUD-GEF sur le Danube et projet MARE/HELCOM sur la zone de la mer Baltique.

[23] La Bulgarie et la Roumanie n'ont pas été prises en compte dans cette étude.

[24] Selon la Commission, deux pays, parmi ceux ayant bénéficié d'une aide importante de l'UE pour soutenir les investissements dans le domaine du traitement des eaux résiduaires et visités dans le cadre du présent audit, présentent une consommation de détergents textiles sans phosphate inférieure à 50 %.

55. Lorsqu'elle évalue une demande d'aide, la Commission est tenue d'en vérifier la conformité avec le principe du pollueur-payeur, ce qui peut influencer le montant de l'aide accordée[25]. Toutefois, aucun point de référence précis n'est fixé qui permettrait d'évaluer les tarifs proposés dans la demande d'aide. La Cour a constaté que les tarifs n'étaient jamais indiqués dans la décision d'octroi de l'aide et qu'ils l'étaient rarement dans les rapports finaux, ce qui ne facilitait pas l'évaluation de la viabilité financière.

[25] DG REGIO de la Commission européenne, «Manuel de procédures relatif au Fonds de cohésion 2000-2006» (version 2006-2009) — page 21.

56. L'examen, par la Cour, des tarifs appliqués par les stations visitées, a montré que les prix sont en général trop bas pour couvrir les frais d'exploitation (voir ***encadré 5***).

ENCADRÉ 5

EXEMPLES DE TARIFS APPLIQUÉS PAR LES STATIONS D'ÉPURATION VISITÉES

Les tarifs appliqués par les stations d'épuration visitées en Espagne, au Portugal et en Grèce varient sensiblement (par exemple, pour une quantité d'eau de 20 m^3, les prix se situaient entre 0,079 euro/m^3 et 1,17 euro/m^3).

*L'Irlande ne facture pas directement aux usagers domestiques leur consommation d'eau et les services relatifs aux eaux résiduaires; en revanche, elle les facture aux usagers commerciaux et industriels.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

57. La conclusion générale de la Cour est que les actions structurelles ont contribué à l'amélioration du traitement des eaux résiduaires dans les quatre États membres audités.

TRAITEMENT DES EAUX RÉSIDUAIRES

58. S'agissant des performances des stations de traitement des eaux résiduaires, la Cour a estimé que, d'une manière générale, les stations cofinancées par les actions structurelles fonctionnent de manière satisfaisante au regard de leur capacité (points 22 et 25),

59. Toutefois:

a) il a été constaté que sept des 26 stations fonctionnaient en deçà de leur capacité, dans six cas parce que tous les usagers domestiques et industriels potentiels n'étaient pas raccordés aux stations d'épuration et, dans un cas, en raison de la disparition d'industries locales (points 23 et 24);

b) la qualité de l'effluent ne répondait pas aux exigences communautaires dans neuf cas sur 73, en raison du prétraitement inadéquat des eaux industrielles usées déversées dans le réseau d'assainissement, du manque de compétences spécialisées de certaines autorités locales, ainsi que du manque de technologies ou d'équipements adaptés dans les zones dites sensibles (point 26).

60. **LA COUR FORMULE DONC LES RECOMMANDATIONS SUIVANTES:**

a) les États membres devraient faire en sorte qu'une attention suffisante soit accordée au raccordement des nouvelles stations d'épuration au réseau d'assainissement;

b) pour améliorer la qualité des eaux déversées, les États membres devraient accorder une plus grande attention au prétraitement approprié des eaux industrielles usées et favoriser le partage des meilleures pratiques entre les exploitants.

TRAITEMENT ET ÉLIMINATION DES BOUES D'ÉPURATION

61. S'agissant du traitement et de l'élimination des boues d'épuration par les stations, la Cour a constaté que deux tiers des stations d'épuration cofinancées par les actions structurelles réutilisent les boues provenant du traitement des eaux résiduaires conformément aux méthodes recommandées par les directives européennes, la plupart d'entre elles préférant leur réutilisation sur des terres agricoles (point 31).

62. Toutefois:

a) dans 25 stations sur 73, le recours à des méthodes non viables, sans réutilisation, a été constaté, par exemple le stockage sur site (point 32);

b) dans trois des quatre États membres, pour différentes stations, les autorités compétentes n'ont pas été en mesure d'indiquer la quantité de boues produites, leur composition et les modalités de leur élimination (point 38);

c) bien que la Cour ait constaté que les dispositions de la directive relative aux boues d'épuration ont été respectées, les évolutions en matière de traitement et d'élimination des boues postérieures à 1986 ne sont pas prises en compte dans la législation européenne, même si certains États membres appliquent des normes plus strictes (points 35 et 36).

63.

LA COUR FORMULE DONC LES RECOMMANDATIONS SUIVANTES:

a) avant de présenter un projet en vue d'obtenir un cofinancement, les États membres devraient s'assurer que les stations de traitement des eaux urbaines résiduaires disposent d'une stratégie d'élimination des boues d'épuration;

b) les États membres devraient veiller à ce que leurs bases de données relatives aux boues d'épuration contiennent, pour chaque station, des informations sur la quantité de boues produites, leur composition et la méthode d'élimination utilisée;

c) la Commission devrait se demander si le moment n'est pas venu de revoir la directive relative aux boues d'épuration. Toute révision devrait tenir compte des coûts et des avantages inhérents à la proposition de nouvelles mesures, ainsi que de la nécessité de maintenir un équilibre avec les autres politiques de l'UE.

EFFICACITÉ DU RÔLE DE LA COMMISSION

64. S'agissant du rôle joué par la Commission en ce qui concerne l'approbation et le suivi des projets du Fonds de cohésion et des grands projets du FEDER, la Cour a observé des déficiences significatives dans les domaines suivants:

a) la Commission a approuvé des projets alors que la demande d'aide correspondante ne comportait pas les informations requises par le guide du Fonds de cohésion (tels les objectifs de performance relatifs à l'élimination des boues et à la qualité des eaux réceptrices). Or, ces informations facilitent l'évaluation des résultats obtenus qui doit figurer dans le rapport final relatif au projet (points 41 à 45);

b) souvent, aucun résultat concernant la qualité des eaux déversées, les eaux réceptrices, ainsi que la qualité et la nature de l'élimination des boues d'épuration, ne figure dans les différents rapports finaux relatifs aux projets du Fonds de cohésion. En l'absence de telles informations, la Commission n'est pas en mesure de réaliser l'évaluation nécessaire des rapports finaux avant le versement du solde final (points 46 à 48).

65. S'agissant de l'attention accordée par la Commission aux principes environnementaux de l'UE, la Cour a constaté ce qui suit:

a) un certain nombre d'études ont montré l'incidence écologique positive que peut avoir le passage à l'utilisation de détergents sans phosphate. Il convient de poursuivre l'évaluation équilibrée de cette question, en procédant notamment à une analyse coûts/bénéfices appropriée (points 50 à 53);

b) la Commission n'a pas toujours suffisamment tenu compte du principe du pollueur-payeur, l'examen de la Cour ayant révélé que les tarifs appliqués étaient, d'une manière générale, trop bas pour couvrir les coûts d'exploitation. En outre, les tarifs figuraient rarement dans les rapports finaux, ce qui ne facilitait pas l'évaluation de la viabilité financière (points 54 à 56).

66. **LA COUR RECOMMANDE DONC À LA COMMISSION:**

a) d'exiger que les informations permettant de fixer les objectifs de performance dans des domaines clés, tels que la qualité des eaux déversées, la qualité des masses d'eau réceptrices, le volume d'eau à traiter et la méthode prévue pour l'élimination des boues, soient incluses dans la demande d'aide et fassent l'objet d'une vérification systématique dans le cadre du processus d'évaluation du projet. L'établissement de lignes directrices internes et de listes de vérification appropriées destinées aux responsables géographiques permettrait d'atteindre cet objectif plus facilement;

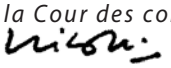
b) d'encourager les États membres à évaluer, au niveau du projet, l'obtention des résultats escomptés, tels qu'ils ont été définis dans la demande d'aide, en notant que, pour la période 2007-2013, aucun rapport final ne doit être transmis à la Commission concernant les projets du Fonds de cohésion et les grands projets du FEDER;

c) d'apprécier si une diminution plus importante de la consommation de détergents à base de phosphates peut se justifier par les coûts et les avantages pour les citoyens européens;

d) de veiller à ce que la viabilité financière des projets de station d'épuration soit examinée au stade de l'approbation de la demande, et que les informations pertinentes, telles que les tarifs proposés, soient dûment prises en compte.

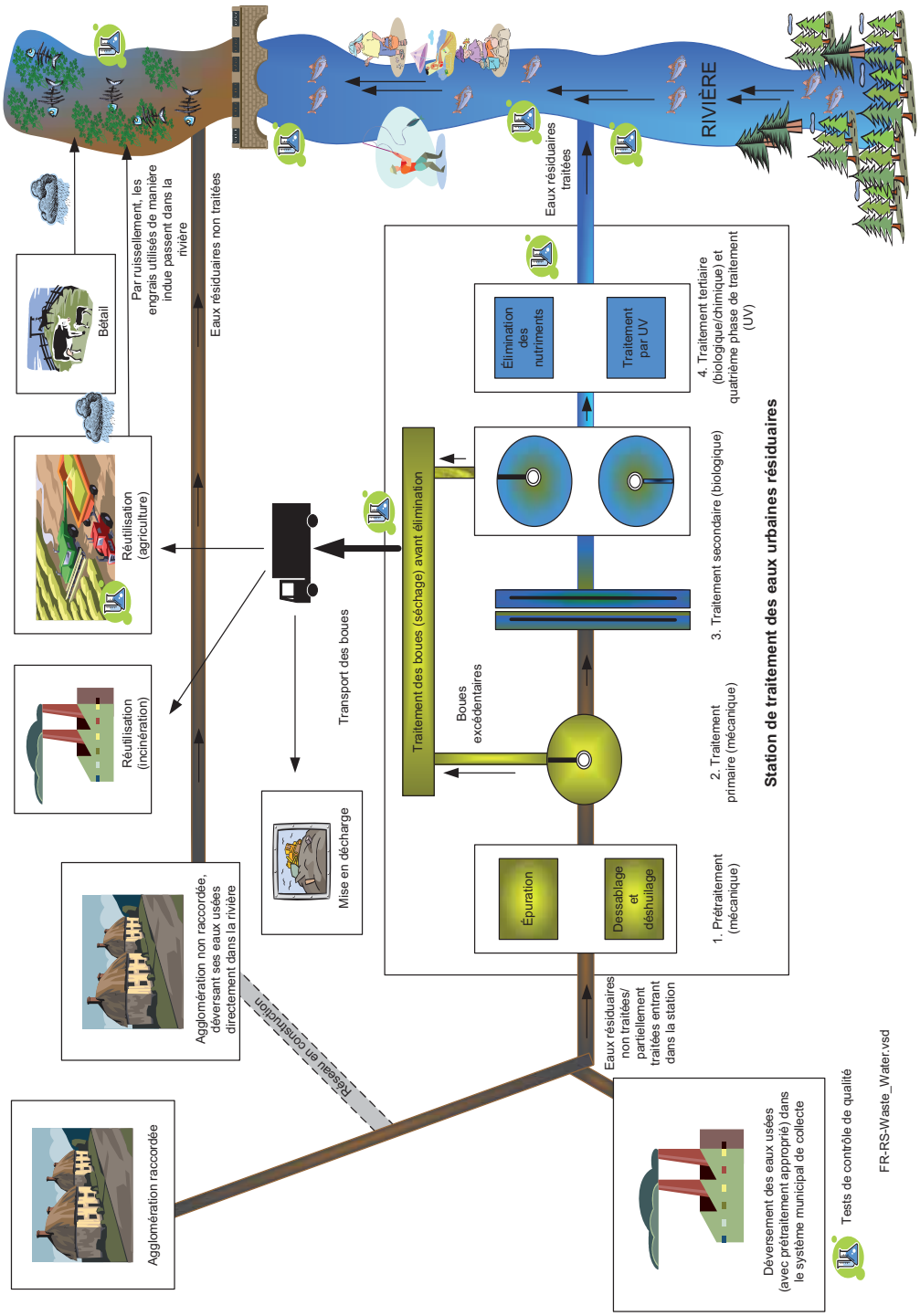
Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion des 18 et 19 mars 2009.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Président

ENVIRONNEMENT DU TRAITEMENT DES EAUX URBAINES RÉSIDUAIRES



ANNEXE

NOTES COMPLÉMENTAIRES RELATIVES AU SCHÉMA

DIFFÉRENTES ÉTAPES DU TRAITEMENT DES EAUX RÉSIDUAIRES ET DES BOUES

Les eaux résiduaires sont collectées par le réseau d'assainissement urbain et pompées vers la station de traitement des eaux urbaines résiduaires, où elles passent par plusieurs phases de traitement avant d'être déversées dans les voies d'eau du bassin hydrographique.

Prétraitement des eaux résiduaires

Cette phase mécanique comporte l'élimination des plus gros déchets par criblage (papier, plastique, etc.), et celle du sable et des huiles par d'autres procédés.

Traitement primaire des eaux résiduaires

Cette phase mécanique permet la séparation initiale des eaux résiduaires et des particules résiduaires les plus importantes, qui se déposent dans le fond du bassin. Ces particules sont ensuite entraînées et acheminées sous forme de boues d'épuration pour être traitées en vue de leur réutilisation.

Traitement secondaire des eaux résiduaires

Cette phase biologique consiste à traiter les eaux résiduaires afin d'éliminer les polluants organiques biodégradables, mesurés par les concentrations de DBO5, DCO et SST (voir paramètres de qualité).

Le type le plus commun de traitement secondaire comprend l'utilisation de micro-organismes épurateurs qui décomposent et consomment les matières biodégradables résiduaires. Cela aboutit à la séparation des boues d'épuration et à leur collecte, de façon similaire à celle décrite dans la phase de traitement primaire des eaux résiduaires.

Traitement tertiaire des eaux résiduaires

Cette phase biologique/chimique sert, le cas échéant, à réduire les niveaux de concentration de nutriments dans les eaux résiduaires traitées avant qu'elles ne soient déversées dans les voies d'eau des bassins hydrographiques menacés d'eutrophisation.

L'eutrophisation est due à la prolifération accélérée d'algues provoquée par les nutriments; elle entraîne une diminution de la teneur en oxygène dans l'eau, et par voie de conséquence la disparition de plantes marines, de poissons et d'autres animaux aquatiques indigènes.

Les deux principaux nutriments responsables de l'eutrophisation sont le phosphore (pour les eaux douces) et l'azote (pour les eaux salées).

Quatrième phase de traitement des eaux résiduaires

Cette phase de radiation sert, en cas de besoin, à éliminer les bactéries nuisibles (*E. coli*) pour les personnes qui utilisent les eaux disponibles à proximité, généralement pour la baignade. Ce traitement comporte la désinfection des eaux résiduaires par la lumière ultraviolette.

Traitement des boues d'épuration

Les boues d'épuration sont généralement déshydratées jusqu'à obtenir une «bourbe» d'une teneur en eau de 20 %, appelée «boue biologique». Elles peuvent faire l'objet d'une nouvelle déshydratation en vue d'en réduire la teneur en eau à 1 %, et de les transformer en granulés secs appelés «biofertilisants», qui sont ensuite expédiés pour être éliminés.

Les boues biologiques et les biofertilisants sont réutilisables dans l'agriculture, à condition que la teneur en polluants ne dépasse pas les limites prescrites. En outre, le biofertilisant peut être réutilisé pour la production d'énergie par incinération.

La directive relative aux boues d'épuration impose également l'analyse périodique des sols agricoles pour en mesurer les concentrations en métaux lourds par rapport au niveau acceptable avant épandage des boues en question.

PARAMÈTRES DE CONTRÔLE DE LA QUALITÉ DÉFINIS PAR LES DIRECTIVES EUROPÉENNES

Eaux résiduaires traitées (directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires)

Les paramètres suivants sont testés sur les eaux résiduaires traitées par une station d'épuration avant que celles-ci ne soient déversées dans les eaux réceptrices du bassin hydrographique:

Demande biologique d'oxygène (DBO)

Il s'agit de la quantité d'oxygène consommée par des micro-organismes pour éliminer les matières organiques et minérales biodégradables contenues dans l'eau. La DBO5 est utilisée généralement pour mesurer la consommation d'oxygène en mg O_2/l après cinq jours. Plus la valeur de la DBO5 est élevée, plus la consommation d'oxygène par les micro-organismes est grande, et plus la pollution est importante.

Demande chimique en oxygène (DCO)

Il s'agit de la quantité d'oxygène consommée pour oxyder, par des moyens chimiques, les matières organiques et minérales présentes dans l'eau. Pour cette raison, la DCO inclut à la fois la matière biodégradable caractérisée par la DBO5 et la matière non biodégradable oxydable. Ce paramètre est également exprimé en mg O_2/l.

Solides en suspension totaux (SST)

Il s'agit de l'ensemble des particules minérales et organiques en suspension dans l'eau susceptibles d'être capturées par un filtre de porosité. Ce paramètre est également exprimé en mg/l.

Azote total (AT) et phosphore total (PT)

Il s'agit de la quantité de nutriments responsables de l'eutrophisation contenus dans l'eau. Ce paramètre est également exprimé en mg/l.

Traitement des boues d'épuration (directive relative aux boues d'épuration)

Les métaux lourds ci-après sont analysés pour en déterminer les concentrations en mg/kg de matière sèche dans les boues avant application aux sols à destination agricole:

cadmium, cuivre, nickel, plomb, zinc, mercure et chrome.

Qualité de l'eau des bassins hydrographiques (directive-cadre dans le domaine de l'eau)

L'Union européenne a élaboré une méthode d'analyse sophistiquée, des classifications des niveaux de contrôle et un système de contrôle, permettant de répartir les eaux des États membres selon cinq états écologiques dont deux, bon et très bon, sont considérés comme remplissant les conditions pour atteindre les objectifs de la politique de l'UE en matière d'eau pure.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

III.
La Commission souligne que le traitement des eaux usées était un investissement clé prioritaire du Fonds de cohésion et du FEDER dans les quatre États membres ayant fait l'objet de l'audit.

IV.
La sous-utilisation de certaines stations d'épuration est parfois liée à des retards dans la construction des systèmes de traitement des eaux usées, conjugués à des mutations imprévisibles de l'activité économique. Par ailleurs, certains projets peuvent prévoir le traitement de sources d'eaux usées allant au-delà des exigences de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires. Dans ce cas, une conception de la station d'épuration orientée vers l'avenir peut présenter un bon rapport coût/efficacité, mais est susceptible d'amener temporairement la station à fonctionner en deçà de ses capacités.

V.
La Commission reconnaît que les investissements dans ce secteur doivent reposer sur une planification à long terme au niveau local/régional. Elle convient également que les ressources financières devraient comprendre les fonds relevant de la politique de cohésion, qu'il faut toutefois compléter par d'autres sources.

VI.
Dans de nombreux cas, la qualité des boues, la situation géographique ou les considérations économiques limitent la réutilisation des boues d'épuration.

VII.
La Commission prépare une révision de la directive relative aux boues d'épuration, fondée sur l'élaboration d'une analyse d'impact complète des options et de leurs coûts et avantages.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

VIII.
La sélection, la mise en œuvre et le suivi des projets cofinancés incombent principalement aux États membres.

Pour la période 2007-2013, la Commission a élaboré une liste de contrôle qu'il convient d'utiliser en interne lors de l'évaluation des grands projets liés à l'eau et aux eaux usées, afin d'apprécier leur cohérence avec l'acquis et la politique en matière d'environnement. Toutefois, seuls les grands projets font actuellement l'objet d'une décision de la Commission (projets dans ce secteur d'un montant supérieur à 25 millions d'euros).

IX.
Avant de verser le solde à tout projet relevant du Fonds de cohésion ou à tout grand projet, la Commission s'efforce de vérifier que les conditions de financement sont remplies et, en cas de besoin, elle demande des clarifications au bénéficiaire. La Commission examinera la meilleure manière de mettre en œuvre les recommandations formulées par la Cour.

En ce qui concerne les projets approuvés durant la période 2007-2013 dans le secteur des eaux résiduaires, une série d'indicateurs de résultat figurent dans les décisions de cofinancement de la Commission (comme le niveau de traitement et la capacité de la station).

X.
Au cours de la période 2000-2006, la Commission s'est efforcée de promouvoir le «principe du pollueur-payeur» en publiant un document indicatif sur l'application de ce principe dans le cadre de la politique de cohésion. Elle a souligné l'importance de cet élément et a demandé aux États membres de s'engager en faveur d'une application renforcée de ce principe. Dès 2010, le principe du pollueur-payeur deviendra opérationnel, conformément aux dispositions de la directive-cadre dans le domaine de l'eau.

INTRODUCTION

2.
c)
Il convient de noter que les dispositions de la directive-cadre dans le domaine de l'eau n'étaient pas applicables aux projets et à la période ayant fait l'objet de l'audit (1994-2006).

Elles s'appliqueront aux projets élaborés après 2009.

8.
La Commission rappelle que la sélection, la mise en œuvre et le suivi des projets incombent principalement aux États membres.

9.
La Commission s'assure régulièrement du respect de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires. Les quatre rapports de mise en œuvre publiés par la Commission à la fin de 2007 énumèrent les procédures d'infraction horizontales engagées contre les États membres, et notamment contre ceux ayant fait l'objet de l'audit, ainsi que les arrêts rendus par la Cour de justice.

11-12.
Pour la période 2007-2013, la Commission ne peut, selon la réglementation, évaluer et approuver que les grands projets (montant supérieur à 25 millions d'euros pour les projets en matière d'environnement) cofinancés par le Fonds de cohésion ou par le FEDER. Aucun rapport final ne doit être approuvé par la Commission en ce qui concerne ces projets.

Pour la période auditée, la Commission a examiné la qualité des projets individuels présentés par les États membres uniquement lorsqu'il s'agissait de projets relevant du Fonds de cohésion et de grands projets relevant du FEDER.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission fonde son examen des projets pour les deux périodes sur les facteurs socio-économiques, la cohérence et l'homogénéité du projet, le degré de maturité et la faisabilité, en ayant recours à des techniques telles que l'analyse coûts/avantages et le taux de rendement interne. Elle effectue l'évaluation finale en se basant sur le fait que le projet est opérationnel et conforme à la décision initiale. Le fonctionnement ultérieur proprement dit de la station d'épuration cofinancée ne relève pas de l'évaluation de la politique de cohésion, mais de la législation communautaire générale.

OBSERVATIONS

23.
La sous-utilisation de certaines stations d'épuration est parfois liée à des retards dans la construction des systèmes de traitement des eaux usées, conjugués à des mutations imprévisibles de l'activité économique. Par ailleurs, certains projets peuvent prévoir le traitement de sources d'eaux usées allant au-delà des exigences de la directive. Dans ce cas, une conception de la station d'épuration orientée vers l'avenir peut présenter un bon rapport coût/efficacité, mais est susceptible d'amener temporairement la station à fonctionner en deçà de ses capacités.

La Commission reconnaît que les investissements dans ce secteur doivent reposer sur une planification à long terme au niveau local/régional. Elle convient également que les ressources financières devraient comprendre les fonds relevant de la politique de cohésion, qu'il faut toutefois compléter par d'autres sources.

24.
La croissance inattendue ou les évolutions socio-économiques observées dans la région en question font partie des risques auxquels est confronté le développement des projets.

25.
Dans l'ensemble, les stations de traitement des eaux résiduaires cofinancées ont permis d'améliorer la gestion des eaux usées dans les régions en question et de réduire leur incidence sur l'environnement.

26.
La Commission prend note de ces éléments et procédera à des enquêtes complémentaires. Elle souligne toutefois que le fonctionnement des stations d'épuration et leur conformité à la législation communautaire relèvent de la responsabilité des États membres.

a)
Le prétraitement des eaux industrielles usées devrait en effet être prévu au moment de la mise en service de la station de traitement des eaux urbaines résiduaires. Lorsque la Commission examine le projet au niveau de la demande, il faudrait donc que le bénéficiaire démontre que les eaux industrielles usées sont correctement prétraitées ou qu'un plan d'action visant à résoudre le problème a été établi.

Les rejets d'eaux industrielles usées devraient également faire l'objet d'une procédure d'autorisation, ainsi que le prévoit la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (article 11).

b)
Les projets peuvent prévoir une assistance technique en vue d'améliorer les capacités des bénéficiaires.

c)
La Commission s'est attachée à mettre en œuvre l'exigence relative à l'élimination des nutriments, tant en informant (lettre du 3 juillet 2003 aux États membres) qu'en entamant des procédures d'infraction (pour qualité insuffisante de l'effluent provenant des stations d'épuration et/ou pour identification inappropriée des zones sensibles) qui ont abouti à des arrêts de la Cour de justice (voir rapport de mise en œuvre de 2007).

27.
a)
La Commission a demandé des données concernant le contrôle et les performances des stations d'épuration pour le 5e rapport de mise en œuvre de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, qui doit être publié prochainement.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

32.
Dans de nombreux cas, la qualité des boues, la situation géographique ou les considérations économiques limitent la réutilisation des boues d'épuration.

a)
La Commission explique le rejet des boues d'épuration dans des décharges communales à l'époque de l'audit par le manque d'intérêt des industries pour la réutilisation de ces boues, conjugué aux réactions du public.

b)
Pour ce qui est de la grande station d'épuration en Grèce, la Commission cofinance un projet portant sur l'extension et l'achèvement de cette station de traitement des eaux résiduaires. Ce projet, qui comprend la construction d'une unité de séchage des boues, vise l'utilisation ultérieure des boues séchées. Il a été approuvé en 2006 et sera finalisé à la fin de l'année 2009.

34.
En ce qui concerne les contrôles de la qualité des boues d'épuration au titre de la directive relative aux boues d'épuration, certains États membres ont établi des limites maximales inférieures à celles fixées par la directive. Des contrôles de paramètres supplémentaires peuvent se révéler nécessaires en fonction des types d'eaux résiduaires rejetées dans les égouts (comme les eaux industrielles usées).

35.
La Commission prépare une révision de la directive de 1986 relative aux boues d'épuration, fondée sur l'élaboration d'une analyse d'impact complète des options et de leurs coûts et avantages.

Le calendrier indicatif est le suivant: élaboration d'une analyse de l'impact d'une éventuelle proposition législative en 2009 et adoption d'une éventuelle proposition législative en 2010.

36.
L'analyse de l'impact de la révision de la directive relative aux boues d'épuration doit examiner les risques sociaux, économiques et en matière d'environnement que comporte l'épandage des boues d'épuration. Le renforcement des valeurs limites existantes pour les métaux lourds et l'instauration de limites supplémentaires pour les polluants organiques et autres font partie des principales options qui seront envisagées.

39.
La Commission renvoie aux réponses figurant aux points 8, 9 et 12.

41.
Pour la période 2007-2013, la Commission a élaboré une liste de contrôle qu'il convient d'utiliser en interne lors de l'évaluation des grands projets liés à l'eau et aux eaux usées, afin d'apprécier leur cohérence avec l'acquis et la politique en matière d'environnement.

42.
Un guide ainsi qu'une liste de vérification pour les grands projets ne sont pas contraignants pour les États membres, mais ont un caractère purement indicatif.

La Commission organise régulièrement, pour la période 2007-2013, des sessions de formation interne consacrées à l'évaluation des projets liés à l'eau et aux eaux usées.

43.
a)
Pour la période 2007-2013, les bénéficiaires de projets doivent mentionner la destination finale des boues dans la demande, ce qui implique une estimation préliminaire de la qualité et de la quantité de ces boues. Toutefois, lorsque les investissements sont entièrement nouveaux, il n'est pas possible de connaître précisément la qualité des boues d'épuration.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

b)
En ce qui concerne la période ayant fait l'objet de l'audit (1994-2006), il n'y avait d'indicateurs de performance relatifs à la qualité des eaux, au niveau européen, que pour certaines eaux (par exemple, captage d'eau potable, eaux de baignade). Dès lors, les indicateurs figurant dans le guide du Fonds de cohésion 2000-2006 ne pouvaient pas s'appliquer à l'ensemble des projets. Des indicateurs de performance complets n'ont été instaurés que par la directive-cadre dans le domaine de l'eau; les objectifs doivent être définis pour décembre 2009 et réalisés, en général, pour décembre 2015.

45.
La Commission souligne qu'elle ne dispose ni de la base juridique ni des ressources nécessaires pour évaluer de manière plus détaillée les demandes de projet.

a)
La Commission a, dans plusieurs cas, poursuivi les États membres devant la Cour de justice, et notamment les quatre États membres ayant fait l'objet de l'audit, pour qualité insuffisante de l'effluent provenant des stations d'épuration et/ou pour identification inappropriée des zones sensibles, et elle continuera à agir de la sorte.

b)
En ce qui concerne l'élimination inappropriée des boues d'épuration dans une station importante située en Grèce, la Commission était consciente du problème et a demandé à l'État membre de trouver une solution, qui a été mise en œuvre avec l'aide de la Commission [voir point 32 b)].

47.
La Commission effectue l'évaluation finale en se basant sur le fait que le projet est opérationnel et conforme à la décision initiale. Le fonctionnement ultérieur proprement dit de la station d'épuration cofinancée ne relève pas de l'évaluation de la politique de cohésion. En outre, les États membres ne sont pas juridiquement tenus de fournir systématiquement des informations sur la qualité des eaux déversées et des eaux réceptrices ainsi que sur la qualité et la nature de l'élimination des boues d'épuration.

48.
Un outil informatique récemment mis en place devrait rendre la procédure de clôture à venir plus facile et plus transparente. Les contrôles sont effectués au cas par cas, notamment lorsqu'un projet a connu des difficultés. La suspension ou l'annulation du paiement du solde peut également avoir lieu après réception et analyse du rapport final par la Commission.

49.
La Commission renvoie aux commentaires relatifs aux points 43 b) et 55.

53.
La Commission évalue actuellement la nécessité de procéder à une révision de la législation relative aux détergents, fondée sur l'élaboration d'une analyse d'impact complète des options et de leurs coûts et avantages.

55.
Au cours de la période 2000-2006, la Commission s'est efforcée de promouvoir le «principe du pollueur-payeur» en publiant un document indicatif sur l'application de ce principe et un guide de l'analyse des coûts et avantages (2002). Ces instruments ont nécessité des États membres qu'ils s'engagent en faveur d'une application renforcée des principes du pollueur-payeur et du recouvrement des coûts. Dès 2010, ces principes deviendront opérationnels, conformément aux dispositions de la directive-cadre dans le domaine de l'eau.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

59.

a)

La sous-utilisation de certaines stations d'épuration est parfois liée à des retards dans la construction des systèmes de traitement des eaux usées, conjugués à des mutations imprévisibles de l'activité économique. Par ailleurs, certains projets peuvent prévoir le traitement de sources d'eaux usées allant au-delà des exigences de la directive. Dans ce cas, une conception de la station d'épuration orientée vers l'avenir peut présenter un bon rapport coût/efficacité, mais est susceptible d'amener temporairement la station à fonctionner en deçà de ses capacités.

b)

La Commission souligne que le fonctionnement des stations d'épuration et leur conformité à la législation communautaire relèvent de la responsabilité des États membres. Elle a, dans plusieurs cas, poursuivi les États membres devant la Cour de justice, et notamment les quatre États membres ayant fait l'objet de l'audit, pour qualité insuffisante de l'effluent provenant des stations d'épuration et/ou pour identification inappropriée des zones sensibles, et elle continuera à agir de la sorte.

60.

a)

La Commission reconnaît que les investissements dans ce secteur doivent reposer sur une planification à long terme au niveau local/régional. Elle convient également que les ressources financières devraient comprendre les fonds relevant de la politique de cohésion, qu'il faut toutefois compléter par d'autres sources.

b)

Les instruments de régulation des rejets d'eaux industrielles usées figurent dans la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (article 11) et devraient être mis en œuvre par les États membres.

62.

a)

Dans de nombreux cas, la qualité des boues, la situation géographique ou les considérations économiques limitent la réutilisation des boues d'épuration.

63.

a)

La Commission reconnaît que les projets dans ce secteur devraient mentionner une stratégie de gestion des boues d'épuration. Cet aspect est contrôlé en ce qui concerne les nouveaux projets présentés durant la période 2007-2013.

b)

En 2007, les États membres ont été invités à fournir des données sur la production de boues d'épuration, dans le cadre de l'élaboration du 5e rapport de mise en œuvre de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires. L'obligation de déclaration a encouragé les États membres à constituer des bases de données nationales.

c)

La Commission prépare une révision de la directive relative aux boues d'épuration, fondée sur l'élaboration d'une analyse d'impact complète des options et de leurs coûts et avantages.

64.

La Commission rappelle que la sélection, la mise en œuvre et le suivi des projets incombent principalement aux États membres.

a)

La Commission ne dispose ni de la base juridique ni des ressources nécessaires pour entreprendre une évaluation détaillée. Toutefois, l'évaluation des grands projets a été rationalisée pour la période 2007-2013 et les projets ne peuvent bénéficier d'un cofinancement s'ils ne remplissent pas des exigences minimales (comme fournir des informations relatives à la stratégie de gestion des boues). On s'emploie à remédier à cette situation en recourant à des listes de contrôle et à une formation spécifique.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

b)
Pour ce qui est de la période 2007-2013, seuls les grands projets de traitement des eaux urbaines résiduaires feront l'objet de décisions individuelles de la Commission, tant dans le cadre du Fonds de cohésion que du FEDER. En règle générale, la Commission ne pratiquera pas le même niveau de détail que par le passé en ce qui concerne la mise en œuvre et la finalisation des grands projets.

65.
b)
Au cours de la période 2000-2006, la Commission s'est efforcée de promouvoir le «principe du pollueur-payeur» en publiant un document indicatif sur l'application de ce principe et en mettant en exergue son importance dans le guide de la politique de cohésion. Le guide de l'analyse des coûts et avantages (2002) a également fourni aux États membres des orientations appropriées en vue d'améliorer le recouvrement des coûts. Cependant, comme ces orientations n'étaient pas juridiquement contraignantes, la Commission ne pouvait qu'inviter les États membres à s'engager en faveur d'une application renforcée de ce principe.

66.
a)
Pour la période 2007-2013, la Commission a élaboré une liste de contrôle qu'il convient d'utiliser en interne lors de l'évaluation des grands projets liés à l'eau et aux eaux usées, afin d'apprécier leur cohérence avec l'acquis et la politique en matière d'environnement, y compris, notamment, sur le plan de la qualité des eaux déversées et de la gestion des boues. Parallèlement, un certain nombre d'indicateurs de résultat figurent dans les décisions de la Commission relatives aux projets individuels (comme le niveau de traitement et la capacité de la station).

c)
La Commission évalue actuellement la nécessité de procéder à une révision de la législation relative aux détergents, fondée sur l'élaboration d'une analyse d'impact complète des options et de leurs coûts et avantages.

d)
Le nouveau guide de l'analyse coûts/avantages des projets d'investissement (juin 2008) souligne le rôle essentiel du principe du pollueur-payeur ainsi que du recouvrement intégral des coûts pour les projets de traitement des eaux usées. L'application de ces principes est désormais soutenue par les exigences juridiques de la directive-cadre dans le domaine de l'eau et permettra d'ici à 2010 une meilleure tarification de l'eau, fondée sur le recouvrement des coûts.

Cour des comptes européenne

Rapport spécial n° 3/2009
Efficacité des dépenses relevant d'actions structurelles concernant des projets de traitement des eaux résiduaires pour les périodes de programmation 1994-1999 et 2000-2006

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

2009 — 45 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-252-0

Comment vous procurer les publications de l'Union européenne?

Publications payantes:

- sur le site de l'EU Bookshop: http://bookshop.europa.eu;
- chez votre libraire, en lui donnant le titre, le nom de l'éditeur et/ou le numéro ISBN;
- en contactant directement un de nos agents de vente. Vous obtiendrez leurs coordonnées en consultant le site: http://bookshop.europa.eu ou par télécopie au numéro suivant: +352 2929-42758.

Publications gratuites:

- sur le site de l'EU Bookshop: http://bookshop.europa.eu;
- auprès des représentations ou délégations de la Commission européenne. Vous obtiendrez leurs coordonnées en consultant le site: http://ec.europa.eu ou par télécopie au numéro suivant: +352 2929-42758.

QJ-AB-09-003-FR-C

LES EAUX RÉSIDUAIRES ET LES BOUES D'ÉPURATION PROVENANT DES AGGLOMÉRATIONS URBAINES PEUVENT AFFECTER LA QUALITÉ DES EAUX DES LACS, RIVIÈRES ET EAUX CÔTIÈRES DE L'EUROPE, AINSI QUE CELLE DE SES SOLS ET DE SES EAUX SOUTERRAINES. AUSSI L'UNION EUROPÉENNE A-T-ELLE ADOPTÉ UN ENSEMBLE DE DIRECTIVES ET COFINANCÉ LA CONSTRUCTION DE STATIONS DE TRAITEMENT DES EAUX URBAINES RÉSIDUAIRES. DANS LE PRÉSENT RAPPORT, LA COUR ANALYSE SI LE NIVEAU DE PERFORMANCE EN MATIÈRE DE TRAITEMENT DES EAUX RÉSIDUAIRES DES STATIONS D'ÉPURATION COFINANCÉES PAR L'UE S'AVÈRE SATISFAISANT, ET SI LES BOUES PRODUITES PAR LES STATIONS DE TRAITEMENT SONT UTILISÉES DE MANIÈRE APPROPRIÉE. LE RÔLE DE LA COMMISSION Y FAIT ÉGALEMENT L'OBJET D'UN EXAMEN.

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Office des publications
Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-252-0