

PARTIE II

Chapitre 4

Gouvernance environnementale pluri-niveaux : l'eau

Ce chapitre examine les politiques de gestion de l'eau en Italie sous l'angle de la gouvernance pluri-niveaux. Il présente tout d'abord les principales tendances en termes de qualité et quantité d'eau, de développement des infrastructures, ainsi que de disparités régionales. Il fournit ensuite des indications sur l'évolution des cadres administratif, juridique et institutionnel de la gestion de l'eau, et sur les problèmes de gouvernance rencontrés dans ce domaine. Il insiste plus particulièrement sur les liens entre gouvernance et financement de la gestion de l'eau, et sur la façon dont ces deux volets peuvent être pris en charge concurremment en atténuant la fragmentation institutionnelle et territoriale, en améliorant la planification, en stimulant l'engagement des parties prenantes, en renforçant le système d'information et en recourant plus largement aux instruments économiques dans la gestion des bassins hydrographiques. Enfin, ce chapitre présente les efforts menés pour améliorer le secteur de la distribution d'eau et de l'assainissement, et pour en renforcer la viabilité financière.

Évaluation et recommandations

En dépit d'une pluviométrie annuelle moyenne relativement élevée, les disponibilités en eau douce par habitant de l'Italie sont parmi les plus faibles des pays de l'OCDE. Cette situation s'explique par une importante évapotranspiration, de forts taux de ruissellement et une capacité de stockage limitée. La répartition inégale des ressources en eau selon les saisons et les régions rend la gestion de l'eau encore plus complexe. Alors que le nord de l'Italie dispose de ressources abondantes, le Sud est confronté à des pénuries, compensées par une augmentation des prélèvements dans les nappes souterraines (qui dépassent souvent les taux de recharge des aquifères) et des transferts d'eau entre régions. L'Italie est généralement considérée comme un pays souffrant de stress hydrique, et la concurrence entre les différentes utilisations de la ressource risque d'aller croissant. Le changement climatique ne fera qu'exacerber ces pressions.

Les pressions exercées par la pollution ont diminué au cours des dix dernières années sous l'effet de l'amélioration de la prévention et du contrôle de la pollution, et, plus particulièrement au lendemain de la crise de 2008-09, en raison du ralentissement de l'activité économique. Les ressources en eau restent cependant exposées à d'importantes charges de polluants rejetés par l'industrie, les ménages et l'agriculture, en particulier dans les zones industrialisées et densément peuplées du nord du pays. La pollution de l'eau aggrave encore les problèmes d'approvisionnement. Plus d'un tiers des eaux de surface et 11 % des eaux souterraines ne seront pas conformes aux objectifs de « bon état écologique » de la directive-cadre sur l'eau (DCE) de l'UE en 2015.

Avant 2000, la gestion de l'eau a fait l'objet en Italie d'une importante réforme, qui a notamment consisté à introduire une approche par bassin hydrographique et à regrouper les services de distribution d'eau et d'assainissement. En dépit de ces avancées, la gouvernance de l'eau demeure excessivement complexe, elle obéit le plus souvent à une logique de gestion de crise et elle privilégie les solutions à court terme. Face aux incertitudes stratégiques et juridiques actuelles, il est urgent de définir une vision stratégique pour le secteur. Cette vision devra table sur une gouvernance pluri-niveaux plus efficace, une meilleure cohérence des politiques et un recadrage de la planification autour des priorités nationales et locales, un recours plus systématique aux instruments économiques, une concordance plus étroite entre les frontières hydrologiques et le champ d'action des autorités de bassin, des systèmes d'information exhaustifs et homogènes, et des dispositifs financiers et réglementaires plus performants pour encadrer les prestations de services. Cette vision devra être élaborée en concertation avec un large éventail d'acteurs aux niveaux national et infranational pour définir les objectifs et trouver des solutions innovantes.

Dans les années 2000, la transposition de la DCE de l'UE a donné un nouvel élan aux efforts visant à unifier la législation relative à l'eau, rationaliser les institutions de gestion de l'eau, et améliorer l'efficacité d'utilisation de la ressource. Toutefois, les mesures appliquées ont ajouté à la complexité du système de gouvernance de l'eau. Il a été proposé

en 2006 de remplacer les autorités de bassin par huit autorités de district hydrographique pour assurer la mise en œuvre d'une partie des principales dispositions de la DCE. Ces propositions ont toutefois été bloquées par des groupes d'intérêt pour divers motifs, dont des consultations parfois inadéquates avec les régions. Les dispositions mises en place par le gouvernement dans le cadre des pouvoirs dont il dispose en cas d'état d'urgence ont encore compliqué les modalités de gouvernance, la gestion de certains bassins se trouvant partagée entre de multiples autorités. Les plans de gestion des bassins hydrographiques, qui ont ultérieurement vu le jour en application de la DCE, reflétaient l'incertitude institutionnelle et n'apportaient guère de valeur ajoutée par rapport aux plans de gestion des cours d'eau préparés par les régions.

Sur la base des réformes précédentes, il a été procédé à un vaste regroupement des fournisseurs de services d'eau. Suite à la création des zones de gestion optimale (ATO), le nombre de compagnies des eaux a été ramené de plus de 8 000 à 115 au cours des 15 dernières années. Cette concentration a permis de réaliser des économies d'échelle, d'améliorer la planification et, dans certains cas, de donner aux activités de ces compagnies une orientation plus commerciale. Cependant, la gouvernance du secteur de l'eau et de l'assainissement demeure médiocre et souffre d'incertitudes et d'ambiguïtés. Les autorités chargées de superviser les ATO et les compagnies (AATO) n'ont pas disposé de moyens suffisants pour contrôler efficacement les prestataires de services d'eau. Les contrats entre les AATO et les compagnies ont été mal formulés, dans bien des cas, ce qui a créé des incertitudes quant à leur interprétation et à la résolution des conflits. La présence de représentants locaux dans les AATO et les compagnies des eaux a suscité des conflits d'intérêts. Les efforts engagés pour établir une séparation plus claire entre les compagnies et les communes se sont enlisés. Des mesures ont été prises pour supprimer les AATO mais, faute de précisions sur les institutions qui les remplaceraient, beaucoup ont continué de fonctionner. Le référendum sur l'eau de 2011, qui a considérablement réduit le rôle du secteur privé, a encore créé de nouvelles incertitudes. Le flou et les lacunes des dispositifs de gouvernance font que la qualité des services d'eau en Italie est inférieure à celle de nombreux autres pays de l'OCDE (par exemple, la consommation d'eau non facturée est relativement élevée, et l'accès à des infrastructures efficaces de traitement des eaux usées est relativement limité).

Un organe de réglementation tarifaire a été créé dans les années 90, puis restructuré suite à l'adoption du Code de l'environnement en 2006. Cet organe est resté inefficace, faute de disposer de pouvoirs d'exécution et des moyens nécessaires. En conséquence, les tarifs ont été fixés à l'échelle des ATO. Les niveaux de tarification ainsi établis n'ont pas permis de couvrir les coûts de maintenance ou de renouvellement des infrastructures, et le manque de transparence a créé des obstacles aux nouveaux entrants sur le marché. Les fonctions de supervision des services d'eau ont été récemment attribuées à l'Autorité italienne de l'électricité et du gaz (AEEG), ce qui pourrait marquer un pas dans la bonne direction. Si l'on en croit l'expérience tirée de la gestion des autres services d'utilité publique, ce nouveau cadre réglementaire devrait renforcer la gestion financière des compagnies des eaux de plusieurs façons, notamment en réduisant les risques réglementaires et juridiques, en particulier dans les régions où ces risques sont jugés élevés par les marchés financiers ; en permettant de nouvelles économies d'échelle et le recours plus large à des produits financiers novateurs capables d'assurer le financement des infrastructures de l'eau pendant toute la durée de vie des équipements ; et en introduisant l'évaluation comparative des performances des compagnies des eaux.

L'Italie a recouru à toute une gamme d'instruments économiques pour assurer la gestion de l'eau. Ces instruments sont cependant appliqués de telle façon qu'ils n'ont pas toujours conduit à une utilisation plus efficiente de la ressource et n'arrivent pas à produire les recettes nécessaires pour investir dans les infrastructures. Les tarifs des services de distribution d'eau et d'assainissement, bien qu'ils aient été relevés, demeurent très inférieurs à ceux appliqués dans bon nombre de pays de l'OCDE. De grandes quantités d'eau utilisées ne sont pas facturées et, dans plusieurs régions, le taux d'encaissement des paiements dus par les utilisateurs reste faible. Les autres instruments mis en œuvre pour gérer les ressources en eau sont les autorisations de prélèvement, les quotas d'eau, et diverses redevances sur l'usage de l'eau et les rejets polluants. Les redevances sur les prélèvements d'eau restent néanmoins peu élevées et les exemptions, nombreuses. L'actuelle réorganisation de la gestion de l'eau et la révision des plans de gestion des districts hydrographiques offrent l'occasion de repenser l'ensemble des instruments économiques appliqués au secteur de l'eau, et soulignent la nécessité de réformer le cadre juridique. Les responsabilités en matière de fixation des redevances et d'affectation des recettes produites devraient être liées plus étroitement à la planification et la gestion des districts hydrographiques.

Le suivi et la collecte de données qualitatives et quantitatives sur l'eau restent problématiques au niveau national et dans plusieurs régions. Durant la dernière décennie, et sous l'égide de l'Agence de protection de l'environnement (ISPRA), l'Italie a renforcé sa capacité de collecte de données hydrogéologiques, physiques et météorologiques afin d'améliorer le suivi en temps réel et de normaliser les méthodologies à l'échelle du pays. La base d'informations continue toutefois de présenter de nombreuses lacunes notamment en ce qui concerne les prélèvements d'eau aux niveaux régional et local. Les analyses économiques ont toujours du mal à trouver leur place dans le processus d'élaboration des politiques de l'eau. L'ISPRA et le ministère de l'Environnement et de la Protection du territoire et de la mer emploient très peu de spécialistes de l'économie de l'eau. Ce manque de capacités pourrait être comblé en faisant davantage appel aux compétences des institutions universitaires.

Recommandations

- Élaborer une vision stratégique commune à long terme pour définir la façon dont l'administration centrale peut appuyer le plus efficacement possible l'action des autorités régionales et locales dans le domaine de la gestion des ressources en eau, en tenant compte des disparités territoriales sur le plan de l'abondance de la ressource, des priorités de l'action publique et des capacités.
- Simplifier les dispositifs institutionnels de gestion des bassins hydrographiques et les rendre plus efficaces et efficaces en les faisant concorder le mieux possible avec les bassins et en créant une autorité par district ; renforcer leurs capacités de planification et assurer la coordination avec les priorités nationales et locales ; faire en sorte que des dispositions adéquates soient prises pour assurer la participation des parties prenantes et du public à la prise de décisions, dans un souci de transparence et de responsabilisation.
- Recourir de façon plus systématique aux instruments économiques (redevances de prélèvement et de pollution, et droits d'utilisation) pour assurer une gestion efficace et un financement durable des ressources en eau au niveau des bassins hydrographiques, y compris pour financer les mesures d'adaptation au changement climatique.

Recommandations (suite)

- Veiller à ce que la nouvelle autorité de réglementation du secteur de l'eau dispose de suffisamment de moyens humains et financiers pour assumer les principales fonctions de réglementation du secteur de la distribution d'eau et de l'assainissement, notamment pour promouvoir le recouvrement durable des coûts et pour réaliser des évaluations comparatives des performances des compagnies des eaux.
- Améliorer la collecte, l'analyse et la diffusion des informations sur les aspects économiques et financiers de la gestion des ressources en eau ; approfondir l'analyse des facteurs qui exacerbent la concurrence entre les diverses utilisations de l'eau, et étudier les arbitrages à opérer.

1. Principales tendances environnementales**1.1. Disponibilité et qualité de l'eau**

Avec 1 000 mm/an, les précipitations annuelles moyennes en Italie sont bien au-dessus de la moyenne européenne. Toutefois, du fait d'une évapotranspiration élevée, d'un ruissellement rapide et d'une capacité de stockage limitée, la disponibilité moyenne en eau douce pour la population (2 900 m³/habitant) est l'une des plus faibles parmi les pays de l'OCDE.

Les données nationales sur les prélèvements d'eau douce ne sont que partiellement disponibles, mais les estimations indiquent que les prélèvements totaux ont diminué d'environ 10 % au cours de la dernière décennie. Malgré cette baisse, le taux de prélèvements bruts par habitant demeure élevé et supérieur à la moyenne OCDE (Référence I.C). Avec un taux de prélèvement d'environ 30 % du total des ressources en eau renouvelables disponibles, le stress hydrique du pays, selon la définition de l'OCDE, est considéré comme moyen à fort.

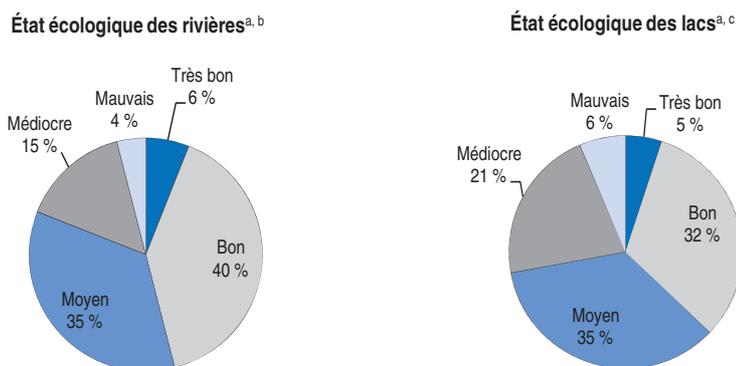
Le secteur agricole reste le principal consommateur d'eau, avec près de 50 % du total de l'eau captée, principalement à des fins d'irrigation¹. La demande d'eau agricole a diminué ces dernières décennies, et on prévoit qu'à l'avenir elle se stabilisera autour du niveau actuel. Environ 19 % de l'eau est utilisée par les ménages², 17 % par l'industrie³ et 15 % à des fins de refroidissement dans le secteur de la production d'énergie⁴. Pour la distribution publique, les prélèvements d'eau principalement dans les nappes souterraines ont augmenté. C'est le taux par habitant le plus élevé des pays de l'UE, bien au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE. L'utilisation d'eau dans le secteur industriel est en baisse depuis le début des années 90, mais la demande en eau de refroidissement pour la production énergétique est en augmentation.

Les eaux souterraines restent la principale source pour la distribution publique et l'industrie. Des signes de surexploitation ont été relevés au niveau des cours inférieurs du Pô et autour de Venise, du fait des usages industriels et agricoles ainsi que de l'extraction de gaz et de pétrole. Dans certaines régions, l'utilisation des nappes souterraines pour l'irrigation au-delà des taux de recharge fragilise la viabilité économique du secteur agricole. Dans le sud des Pouilles, et dans les plaines côtières de la Campanie, de la Calabre ou de la Sardaigne, le prélèvement d'eaux souterraines est la principale raison des invasions d'eau salée.

La qualité moyenne de l'eau dans les rivières est stable, la classe 2 (bonne) et la classe 3 (passable) étant les plus représentées. On observe une tendance à la baisse dans la classe 5 (mauvaise). En 2009, en moyenne 46 % des cours d'eau italiens étaient classés dans la classe 1 (très bonne) ou la classe 2, et 81 % appartenaient aux classes 1 à 3. Environ 72 % des lacs se trouvaient dans les trois classes supérieures (graphique 4.1).

Graphique 4.1. **Qualité de l'eau**

2009



a) Dans l'interprétation des données, il faut considérer que le nombre des stations de surveillance varie selon les régions.

b) Indice SECA (Indice sur l'état écologique des cours d'eau). Exclut les données des régions suivantes : Piémont, Frioul-Vénétie Julienne, Vénétie, Ombrie, Calabre, Campanie et Sardaigne.

c) Indice SEL (État écologique des lacs). Les données reposent sur les résultats de 140 stations de surveillance en 12 régions ; la plupart des lacs est située dans l'Italie du Nord.

Source : ISPRA (2010), *Environmental Data Yearbook 2010*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932886438>

Concernant les eaux de baignade côtières, le taux de conformité tant aux valeurs impératives qu'aux valeurs indicatives a augmenté entre 1990 et 1999, et est resté relativement stable (au-delà de 90 %) dans les années 2000. Le nombre de sites de baignade fermés (c'est-à-dire où il est interdit de se baigner) durant l'été s'est accru, passant de 125 (2.6 %) en 2002 à 310 (6.3 %) en 2009, mais il est retombé à 33 (0.7 %) en 2010. La fermeture de ces sites est liée à la prolifération de microalgues toxiques, qui se produit dans de nombreuses régions côtières.

La mauvaise qualité de l'eau est surtout associée à des « points chauds » qui apparaissent notamment lorsque des moyens ou petits cours d'eau traversent des zones où sont implantés d'importants centres urbains ou industriels. La concentration de secteurs industriels ayant un fort impact environnemental (tannerie et textile dans le Nord, et industrie agroalimentaire dans le Sud ou Mezzogiorno) est la principale cause de pollution. Environ 70 % des élevages de bétail du nord de l'Italie ont un impact significatif sur la qualité de l'eau. Le faible développement du traitement des eaux usées est également un facteur important.

Même si la qualité des eaux de surface et souterraines s'est améliorée grâce à la réduction de la pollution industrielle, aux investissements dans des installations d'assainissement et à de meilleures pratiques agricoles, il ressort de l'analyse réalisée dans le cadre de la préparation des plans de gestion des bassins hydrographiques que 36 % des

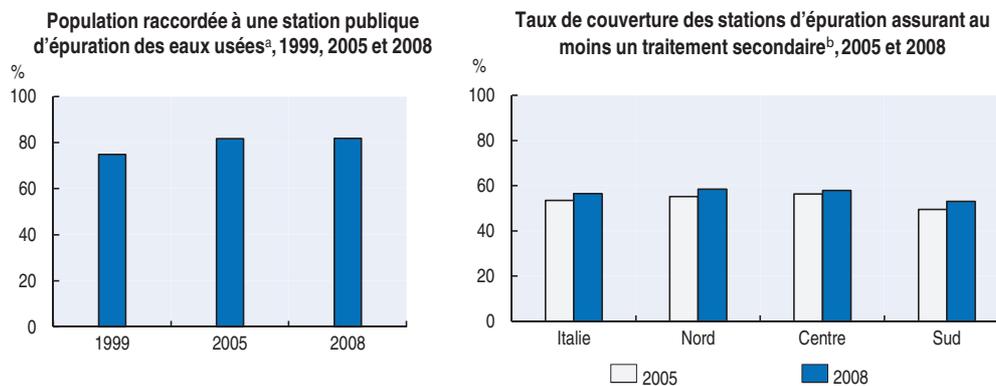
masses d'eau de surface et 11 % des masses d'eau souterraines n'atteindront pas les objectifs de la directive-cadre de l'UE sur l'eau (DCE) en matière d'état écologique d'ici 2015, mais plutôt en 2021 ou 2027. La réalisation de ces objectifs nécessitera d'accroître l'efficacité des mesures de lutte contre la pollution provenant de sources ponctuelles (par exemple par un traitement des eaux usées urbaines plus efficace en Italie du Nord et par l'extension du réseau dans le Sud) et de réduire la pression exercée par les sources diffuses.

1.2. État des infrastructures de distribution d'eau et d'assainissement

L'Italie a étendu son réseau d'infrastructures de distribution d'eau, et de collecte et traitement des eaux usées. En 2011, plus de 95 % de la population avait accès à l'eau potable, sans différences marquées à l'échelle du pays. Toutefois, les réseaux de distribution enregistrent un taux élevé d'eau non comptabilisée, avec une moyenne nationale de 36 %. Les pertes physiques réelles pourraient cependant être moindres, car les données ne tiennent pas compte des erreurs de comptage ou de facturation. D'après certaines estimations, les prélèvements illégaux pourraient représenter entre 4 et 20 % du volume total des prélèvements d'eau.

Les progrès concernant les infrastructures de collecte et de traitement des eaux usées sont beaucoup plus lents. En 2008, 82 % de la population était raccordée à une station publique d'épuration des eaux usées, et 60 % des eaux usées étaient traitées à l'aide de méthodes avancées (graphique 4.2).

Graphique 4.2. Population raccordée aux réseaux d'assainissement et traitement des eaux usées



a) Estimations concernant la population desservie par un réseau d'assainissement et entraînant ainsi une surestimation du taux de raccordement. Les données peuvent inclure certains traitements indépendants ; la ventilation par niveau de traitement n'est pas disponible.

b) Données exprimées en équivalent-population du secteur domestique (les petites, moyennes et grandes entreprises industrielles sont exclues).

Source : MATTM ; ISTAT (2009), *Censimento delle risorse idriche a uso civile*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932886457>

1.3. Disparités Nord-Sud

En Italie, les problèmes liés à l'eau sont différents d'une région à l'autre, comme le sont le climat et les précipitations. En moyenne, la disponibilité en eau est plutôt faible, mais la situation varie en fonction des saisons et des régions. Les parties septentrionales du pays jouissent de débits de cours d'eau relativement stables et abondants toute l'année, tandis que le Sud connaît souvent de longues périodes sans précipitations qui entraînent

des sécheresses et un rationnement de l'eau, y compris pour l'usage domestique. D'un point de vue hydrologique, les réseaux fluviaux sont très divers. On rencontre de grands bassins hydrologiques alimentés dans le Nord par les Alpes et caractérisés par une abondance d'eau, mais aussi, tout au long de l'arc des Apennins, de nombreux cours d'eau au débit irrégulier dans des bassins plus petits. Le réseau fluvial est peu dense dans le Sud, particulièrement dans la région des Pouilles. Le déficit en eau de surface a été compensé par l'utilisation croissante des eaux souterraines et par des transferts d'eau entre les régions. Par exemple, les Pouilles, qui pâtissent de précipitations faibles, de bassins versants limités et d'aquifères côtiers surexploités, ont signé des accords de transfert d'eau avec les régions voisines, notamment la Basilicate et la Campanie. Environ 60 % de l'eau utilisée dans les Pouilles provient de transferts d'eau⁵.

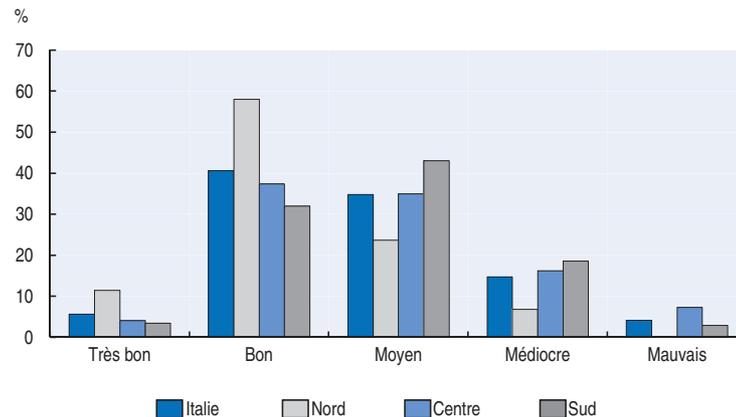
Les eaux souterraines sont elles aussi inégalement réparties. Sur environ 13 milliards de m³ d'eaux souterraines disponibles chaque année, près de 70 % sont situées dans les plaines alluviales du Nord, en particulier dans la plaine du Pô. Les volumes disponibles dans le Sud sont bien plus faibles. Dans certaines zones, ces ressources sont presque totalement épuisées, du fait de leur exploitation, principalement par le secteur agricole.

La qualité des eaux superficielles et souterraines est également différente d'une région à l'autre. La qualité des cours d'eau est meilleure dans le Nord de l'Italie, où 70 % sont en classe 1 ou 2, contre 44 % dans le Centre et 35 % dans le Sud (îles comprises). Environ 22 % des cours d'eau sont de qualité médiocre ou mauvaise dans le Sud (contre 8 % dans le Nord) (graphique 4.3). La qualité des eaux souterraines est variable selon les régions. Par exemple, dans les régions de Trente et de Bolzano, en Ligurie, dans le Latium et dans les Marches, entre 75 % et 93 % des cours d'eau sont en classe 1 à 3 ; dans les Abruzzes et l'Ombrie, 43 % et 32 % respectivement sont en classe 4 (médiocre). En Émilie-Romagne et dans les Pouilles, 57 % et 52 % des points surveillés sont en classe 0, ce qui dénote une mauvaise qualité d'origine naturelle⁶.

La disponibilité des ressources pour l'approvisionnement en eau potable est menacée par des facteurs qualitatifs dans le Nord et quantitatifs dans le Sud. L'approvisionnement en eau du Nord dépend essentiellement de ressources souterraines qui sont de plus en plus contaminées du fait des activités agricoles ainsi que des rejets urbains et industriels. Dans le Sud, les principaux problèmes sont liés aux capacités de stockage réduites et à la concurrence entre usagers de l'eau.

Les régions du Sud sont confrontées à des défis considérables en matière d'infrastructures hydrauliques. L'alimentation en eau est insuffisante dans de nombreuses régions, en particulier en Sicile. Environ 20 % des foyers du Sud se plaignent de l'irrégularité de la distribution au robinet, les chiffres atteignant même 27 % en Sicile et 32 % en Calabre. Le pic estival de la demande, dû au tourisme, représente une pression supplémentaire qui vient s'ajouter aux problèmes de pénuries. Dans le même temps, le taux de l'eau non comptabilisée dans les réseaux du Sud est élevé, atteignant 47 % dans les Pouilles. Dans le Sud, la part de la population raccordée aux réseaux d'assainissement avec traitement des eaux usées reste faible : de 70 %, elle peut même descendre jusqu'à 55 % (en Sicile, par exemple). L'application de technologies avancées de traitement est également peu répandue (graphique 4.2). Toutes les régions d'Italie sont confrontées au problème du vieillissement des infrastructures, mais celui-ci est particulièrement exacerbé dans le Sud. L'âge moyen des stations d'épuration est de 21 ans dans les Pouilles, mais certains réseaux d'assainissement peuvent être âgés de plus de 50 ans.

Graphique 4.3. **État écologique des cours d'eau^a**
2009



a) Indice SECA (Indice sur l'état écologique des cours d'eau). À l'exclusion des données en provenance des régions suivantes : Piémont, Frioul-Vénétie Julienne, Vénétie, Ombrie, Calabre, Campanie et Sardaigne. Dans l'évaluation des données il faut garder à l'esprit que le nombre de stations de surveillance varie entre les régions.

Source : ISPRA (2010), *Environmental Data Yearbook 2010*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932886476>

2. Évolution du cadre administratif, juridique et institutionnel dans le domaine de la gestion de l'eau

2.1. Trois réformes majeures en deux décennies

Au tournant du siècle, l'Italie avait développé un cadre politique et institutionnel global en matière de gestion de l'eau. Ce cadre reposait sur deux réformes clés. La première a suivi l'adoption de la loi de 1989 sur la conservation de l'eau et des sols, qui a permis de coordonner les politiques sectorielles relatives à l'utilisation de l'eau, à la réduction de la pollution de l'eau, et à la conservation des sols. En établissant des autorités de bassin chargées de la gestion de l'eau, cette loi a placé l'Italie à la pointe des réformes dans l'UE. La deuxième vague de réformes a suivi la loi Galli de 1994, qui a permis d'atténuer la fragmentation territoriale des services d'eau et d'assainissement en encourageant le regroupement et la rationalisation du secteur (encadré 4.1).

Depuis 2000, la directive-cadre de l'UE sur l'eau (DCE) joue un rôle important dans le développement du cadre juridique, stratégique et institutionnel pour la protection et le rétablissement d'une eau propre en Italie, et pour en garantir une utilisation durable à long terme. En transposant la DCE, l'Italie s'est engagée à atteindre plusieurs objectifs spécifiques, notamment son objectif ultime qui est de parvenir à un « bon état écologique et chimique » de toutes les eaux de la Communauté d'ici 2015 (encadré 4.1).

La Stratégie environnementale pour le développement durable établie en 2002 reprenait les objectifs de la DCE et fixait plusieurs objectifs opérationnels, tels que la réduction des fuites dans les réseaux de distribution, la baisse de la consommation d'eau et la réutilisation des eaux usées traitées, en particulier dans l'agriculture, ainsi que la réduction de la charge polluante, notamment grâce au développement d'infrastructures de traitement des eaux usées. Des objectifs quantifiés, mesurables et vérifiables ont également été fixés pour les huit régions de l'Italie du Sud et pour le ministère des Infrastructures publiques concernant la mise en œuvre d'une politique de développement

Encadré 4.1. La réforme du secteur de l'eau : objectifs et portée

La loi de 1989 sur la conservation de l'eau et des sols (décret 183/1989) a fixé les principes d'une gestion intégrée des ressources en eau et permis de développer une politique structurée de l'eau, tout en réorganisant les compétences entre l'administration centrale et les administrations locales. Cette loi était innovante dans trois domaines : elle définissait le bassin hydrographique en tant que zone optimale d'intervention pour une politique intégrée de protection des sols et de gestion de l'eau ; elle créait des autorités de bassin, ce qui impliquait la participation à la fois de l'État et des régions ; et elle prévoyait l'élaboration de plans de bassins hydrographiques. En vertu de cette nouvelle loi, l'Italie a été divisée en 6 bassins hydrographiques d'importance nationale, 18 bassins d'importance interrégionale, et 20 d'importance régionale. Le Serchio a été désigné bassin hydrographique expérimental. Par la suite, des plans d'exposition aux risques hydrogéologiques à l'échelle des bassins ont été élaborés, parallèlement à des plans de protection de la qualité des eaux, qui identifiaient les interventions et mesures nécessaires pour atteindre et maintenir les objectifs qualitatifs et quantitatifs concernant le réseau hydrographique. Ces plans reposaient sur les concepts de « bilan hydrologique » et d' « usages compatibles » pour établir les priorités en matière d'usage, ainsi que les caractéristiques qualitatives et quantitatives des différents usages.

La loi Galli de 1994 (loi 36/1994) visait à améliorer le secteur de la distribution d'eau et du traitement des eaux usées en établissant une séparation nette entre la fourniture des services et les activités de l'administration publique, et en renforçant l'efficacité globale via une indépendance croissante des opérations et des systèmes de financement reposant sur les recettes de la tarification de l'eau et de l'assainissement (principe pollueur-payeur, et recouvrement intégral des coûts de gestion et d'investissement). Cette loi a réduit la fragmentation des services des eaux en regroupant les services publics dans des unités intercommunales de plus grande envergure appelées zones de gestion optimale (*Ambiti Territoriali Ottimali*, ATO), gérées par des autorités autonomes dotées d'un statut juridique. La réforme prévoyait des économies d'échelle et une intégration horizontale (un opérateur pour chaque ATO), ainsi que des économies de gamme et une intégration verticale.

L'adoption en 2000 de la directive-cadre sur l'eau de l'UE a donné lieu à plusieurs mesures juridiques et institutionnelles destinées à renforcer le cadre de gestion de l'eau et à harmoniser le cadre juridique du pays avec les exigences de l'Union européenne. Anticipant la DCE, la loi de 1999 sur le cadre de gestion de la qualité de l'eau (décret 152/1999) introduisait le concept d'objectifs qualitatifs pour les masses d'eau et prévoyait des moyens d'action intégrés portant sur l'offre et la demande pour parvenir à un bon état écologique des masses d'eau, ainsi que des instruments de protection des eaux souterraines. La loi mettait également en œuvre les directives européennes sur les nitrates et les eaux usées. En outre, elle exigeait des régions qu'elles élaborent des programmes de surveillance des eaux superficielles et souterraines dans le but de disposer d'une vision cohérente et exhaustive de l'état physique, chimique, biologique et hydrogéologique de chaque bassin hydrographique.

Le Code de l'environnement de 2006 (décret 152/2006) a introduit formellement les exigences de la DCE dans le cadre juridique italien. Ce texte législatif a donné lieu à un réaménagement de l'ensemble de la législation environnementale relative à la lutte contre la pollution, à l'évaluation des impacts environnementaux, et au processus décisionnel en matière d'environnement (chapitre 2). La Partie III définit les normes environnementales relatives à l'eau et les conditions de gestion des ressources en eau. Pour transposer la DCE, le Code de l'environnement a divisé le territoire italien en huit districts hydrographiques (Serchio, Padane, Alpes orientales, Apennin septentrional, Apennin central, Apennin méridional, Sardaigne et Sicile) et a défini des normes environnementales et de santé publique pour les ressources en eau. Il a également introduit le principe de recouvrement des coûts et confirmé la propriété publique des eaux côtières et intérieures ainsi que des eaux souterraines, la loi Galli ayant établi la propriété publique pour ces dernières.

régionale et l'utilisation des Fonds structurels européens⁷. Les objectifs spécifiques, établis en 2007, en matière d'infrastructures hydrauliques prévoyaient, entre autres, de ramener le taux de perte d'eau sur le réseau de 38 % à 25 % et de faire passer la part de la population raccordée à des stations d'épuration de 57 % à 70 % d'ici 2013.

L'adoption du Code de l'environnement en 2006 a rapproché le système législatif italien des exigences de la DCE. Elle a donné lieu à la mise en place des districts hydrographiques et à l'instauration d'une analyse économique de la gestion de l'eau, et elle a confirmé le principe du recouvrement intégral des coûts. En conséquence, différentes réglementations portant sur la protection de l'eau et les services des eaux sont désormais réunies dans un texte législatif unique. Toutefois, ce processus de réforme s'est étalé dans le temps, et, pour l'heure, l'application de certaines de ses dispositions est en souffrance, en raison surtout des difficultés liées à l'introduction et la mise en œuvre du nouveau modèle de gouvernance. En effet, s'agissant des districts hydrographiques définis par le Code de l'environnement, qui impliquent l'État, les autorités de district hydrographique et les régions, davantage de temps est nécessaire pour mettre en place une planification et une programmation adéquates. La mise en œuvre de la réforme a été relancée en 2009, mais certaines des mesures envisagées par la DCE n'ont pas été appliquées (encadré 4.2). En mars 2012, la CE a émis un avis motivé concernant la transposition incorrecte par l'Italie de plusieurs articles de la DCE, notamment l'absence de certaines mesures permettant d'atteindre, dans les délais convenus, les objectifs de « bon état » fixés pour les bassins hydrographiques et l'obligation de tenir un registre actualisé des zones protégées. L'absence de réponse satisfaisante de l'Italie pourrait entraîner la saisine de la Cour de justice de l'UE.

Plusieurs actes juridiques relatifs à l'eau, qui ont été adoptés au niveau national, ont orienté la politique nationale de gestion de l'eau. Toutefois, leur application a été inégale en raison des disparités environnementales et socio-économiques, des différences d'approches et du manque de cohérence entre les différents niveaux d'administration publique, ainsi que de l'absence d'un cadre de référence cohérent et commun d'information pour les décideurs. La médiocrité des systèmes de suivi et d'évaluation des résultats des politiques de l'eau, et l'inadéquation entre les responsabilités administratives et les fonds à la disposition des autorités publiques pour mener à bien leur mission ont été aussi des facteurs importants. En outre, il semble que l'absence de coordination dans la répartition des tâches de gestion de l'eau entre une pluralité d'acteurs issus de niveaux d'administration différents (administration centrale, administrations régionales, autorités de bassin ou de district hydrographique, ATO, provinces, et comités d'irrigation et de bonification) constitue un obstacle à la mise en œuvre correcte et dans les délais impartis de la DCE.

Pour faire face aux problèmes stratégiques et juridiques qui se posent actuellement, l'Italie pourrait envisager de formuler une vision stratégique à long terme qui permettrait de définir des objectifs politiques clairs, conformes à la DCE, et d'améliorer les performances du secteur de l'eau. Cette vision pourrait contribuer à une gouvernance pluri-niveaux plus efficace, à une meilleure planification et une cohérence accrue des politiques (notamment concernant les scénarios du changement climatique), à un recours plus systématique à des instruments économiques, à une meilleure coordination des autorités des bassins hydrographiques, à des systèmes d'information complets et cohérents, à une participation du public et à des cadres réglementaires et de financement mieux adaptés à la fourniture des services. Ce processus devrait constituer un point de départ permettant d'impliquer un large éventail d'acteurs au niveau national et infranational dans l'application de solutions innovantes.

Encadré 4.2. Exigences de la directive-cadre sur l'eau de l'UE et état d'avancement de leur mise en œuvre en Italie

La directive-cadre sur l'eau de l'UE de 2000 (2000/60/CE) fixe plusieurs objectifs, comme la prévention et la réduction de la pollution, la promotion d'une utilisation durable de l'eau, la protection de l'environnement, l'amélioration des écosystèmes aquatiques, et l'atténuation des effets des inondations et des sécheresses. Son objectif ultime est d'atteindre un « bon état écologique et chimique » pour l'ensemble des eaux communautaires (eaux intérieures de surface, eaux de transition, eaux côtières, et eaux souterraines) d'ici 2015.

Exigences de la DCE	État d'avancement de la mise en œuvre en Italie
<ul style="list-style-type: none"> Recenser tous les bassins hydrographiques situés sur le territoire national et les rattacher à des districts hydrographiques (les bassins s'étendant sur le territoire de plusieurs États membres seront intégrés à un district hydrographique international). 	<p>Les bassins hydrographiques ont été rattachés à des districts hydrographiques en 2006. Cependant, les districts hydrographiques recensés en Italie regroupent plusieurs sous-unités composées de différents bassins hydrographiques. La complexité du réseau hydrographique du pays (régions dépourvues de cours d'eau, régions dotées de grands cours d'eau, barrière des Apennins, transferts d'eau) a donné lieu à un regroupement complexe de petits et moyens bassins hydrographiques qui doit encore être simplifié.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Désigner l'autorité compétente pour l'application des règles prévues par la directive au sein de chaque district hydrographique. 	<p>Des autorités existantes ont été désignées en 2006 (tableau 4.2), puis en 2009, pour établir les plans de gestion des bassins hydrographiques. Comme le prévoit l'article 3 de la DCE, l'Italie a communiqué à la Commission européenne la liste des autorités compétentes désignées pour l'application de la directive, mais avec un certain retard. Les autorités de district n'ont pas été mises en place en raison d'un cadre juridique incomplet, faute du décret ministériel sur le regroupement et le transfert de compétence et de financement des autorités de bassin existantes aux nouvelles autorités.</p>
<ul style="list-style-type: none"> D'ici 2004 au plus tard, entreprendre une analyse des caractéristiques de chaque district hydrographique ; une étude des incidences de l'activité humaine sur l'état des eaux ; une analyse économique de l'utilisation de l'eau ; établir un registre des zones nécessitant une protection spéciale ; et recenser toutes les masses d'eau utilisées pour le captage d'eau destinée à la consommation humaine fournissant en moyenne plus de 10 m³ par jour ou desservant plus de cinquante personnes. 	<p>Travaux en partie réalisés par l'autorité compétente en juillet 2006 avec un an de retard.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Avant 2009, établir des plans de gestion pour la période 2009-15 pour chaque district hydrographique, en tenant compte des résultats des analyses et études réalisées. 	<p>Les plans de gestion ont été établis avant 2010, mais l'analyse économique n'est que partiellement effectuée. Il n'a pas été établi de programmes de surveillance de l'état des eaux de surface et des eaux souterraines. Même s'ils respectent les exigences de la DCE, les programmes de mesures destinés à atteindre les objectifs de « bon état » des eaux fixés pour les bassins hydrographiques doivent être établis sous une forme suffisamment détaillée. Les plans de gestion des bassins hydrographiques contiennent une analyse des caractéristiques des masses d'eau. Le bon état écologique des eaux est défini, mais dans la plupart des cas, il repose sur un système de classification qui n'est pas conforme à la DCE, en raison du retard pris dans le passage à un nouveau système de surveillance ainsi que dans la mise en place de nouvelles méthodes en la matière.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Encourager la participation de tous les acteurs à la mise en œuvre de cette directive-cadre, en particulier en ce qui concerne les plans de gestion des districts hydrographiques (ils doivent être soumis à une consultation publique pendant au moins six mois). 	<p>Application partielle. Les plans de gestion sont soumis à une consultation publique pendant deux mois et à une évaluation environnementale stratégique.</p>
<ul style="list-style-type: none"> À partir de 2010, veiller à ce que la politique de tarification de l'eau incite les usagers à utiliser les ressources de façon efficace et à ce que les différents secteurs économiques contribuent à la récupération des coûts des services d'eau, notamment ceux liés à l'environnement et aux ressources. 	<p>Application partielle. Des progrès ont été réalisés concernant l'augmentation des redevances de distribution d'eau et d'assainissement. Les redevances de prélèvement pour l'industrie et l'agriculture sont toujours faibles et ne permettent pas de récupérer les coûts des services d'eau. Certains usagers ne sont toujours pas soumis à une redevance de prélèvement.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Avant 2012, mettre en œuvre les plans de gestion destinés à prévenir la détérioration, à améliorer et restaurer les masses d'eau de surface, à obtenir à un bon état chimique et écologique de ces eaux au plus tard en 2015, et à réduire la pollution issue des rejets et émissions de substances dangereuses. 	<p>En suspens. Dans certains cas, il est demandé aux autorités de bassin de préparer des programmes opérationnels pour veiller à ce que les mesures prévues dans les plans soient opérationnelles en 2012.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Protéger, améliorer et restaurer toutes les masses d'eau souterraines, lutter contre la pollution et la détérioration de ces eaux, et assurer un équilibre entre les prélèvements et le renouvellement des eaux souterraines ; préserver les zones protégées. 	<p>En cours</p>

Pour élaborer une vision stratégique permettant de réformer le secteur de l'eau, il convient de tenir compte aussi des asymétries Nord-Sud en termes d'accès, de qualité et de quantité d'eau (afin de rééquilibrer les disparités régionales), et de définir les attributions et le champ d'action de tous les niveaux d'administration en vue de mettre en œuvre cette réforme. Une telle vision stratégique exige une forte capacité d'initiative et un haut niveau d'engagement afin d'accorder une plus grande importance à la problématique de l'eau dans le programme national de réformes. Il convient également de recourir à une approche ascendante et à des mécanismes de participation du public permettant de coordonner les optiques des multiples parties prenantes et de stimuler l'engagement collectif et l'adhésion par une plus grande transparence, une meilleure diffusion des informations, une mise en application et un contrôle de la conformité plus efficaces.

2.2. Outil de diagnostic des déficits de la gouvernance pluri-niveaux

Le grand nombre d'acteurs interdépendants impliqués à différents niveaux dans la politique de l'eau peut générer des déficits de gouvernance pluri-niveaux qu'il faut pouvoir diagnostiquer et combler afin d'atténuer la fragmentation institutionnelle et territoriale. Le Cadre de gouvernance pluri-niveaux de l'OCDE fournit un outil utile aux décideurs politiques pour réaliser un tel diagnostic. Ce cadre identifie sept principaux problèmes de capacité et de coordination auxquels les pays sont fréquemment exposés, indépendamment de leur dispositif institutionnel (unitaire, fédéral), de leurs caractéristiques hydrographiques (pays riches ou pauvres en eau) et de l'organisation de leur politique de l'eau (centralisée ou décentralisée) (tableau 4.1). Selon les régions, les déficits dont souffre la gouvernance pluri-niveaux nuisent plus ou moins à la coordination et la mise en œuvre efficace d'une politique de l'eau intégrée, mais des problèmes de gouvernance communs peuvent être identifiés. Les sections ci-après portent sur les principales questions de gouvernance dans le secteur de l'eau en Italie et se concentrent sur les déficits. La section 2.3 présente une cartographie institutionnelle des principaux acteurs publics au niveau national et infranational impliqués dans l'élaboration, la réglementation et la mise en œuvre de la politique de l'eau afin d'illustrer le déficit de politique. Les problèmes de gouvernance liés à la gestion des ressources et des services d'eau, et les mesures pour y remédier, sont présentés dans les sections 3 et 4.

2.3. Régime institutionnel

L'organisation institutionnelle italienne dans le domaine de l'eau est caractérisée par la multiplicité des acteurs concernés au niveau de l'administration centrale, et par la diversité des autorités impliquées au niveau infranational (annexes 4.A et 4.B). Les principaux problèmes de gouvernance résident dans la nécessité d'intégrer différentes institutions sectorielles et territoriales dans la planification stratégique et l'élaboration des politiques de l'eau au niveau de l'administration centrale, et de coordonner les activités entre les divers acteurs infranationaux et entre les différents niveaux administratifs.

Au niveau national, six ministères et organismes publics participent à la conception, la réglementation et la mise en œuvre des politiques de l'eau. Ce degré de fragmentation institutionnelle au niveau de l'administration centrale est similaire à celui rencontré dans de nombreux autres pays de l'OCDE⁸. Depuis 1999, le ministère de l'Environnement, de la Protection du territoire et de la mer (MATTM) est responsable de la politique de l'eau et de la coordination des autorités de bassin hydrographique. Il est en charge de la planification, de la détermination des priorités et de l'établissement des cadres généraux pour la gestion

Tableau 4.1. **Cadre de gouvernance pluri-niveaux de l'OCDE : un outil pour déceler les déficits de capacités et de coordination dans le secteur de l'eau**

Déficit administratif	Non-concordance géographique entre les frontières hydrologiques et administratives. Ce décalage peut être à l'origine de déficits de ressources et d'approvisionnement. ● Besoin d'instruments pour agir de façon efficace à une échelle appropriée.
Déficit d'information	Asymétrie, volontaire ou non, de l'information (quantité, qualité, type) entre les différents acteurs intervenant dans la politique de l'eau. ● Besoin d'instruments pour communiquer et partager l'information.
Déficit de politique	Fragmentation sectorielle des tâches relatives à l'eau entre les différents ministères et organismes. ● Besoin de mécanismes pour établir des approches pluridimensionnelles/systémiques et pour donner l'impulsion et susciter l'engagement politique requis.
Déficit de capacités	Insuffisance des capacités scientifiques, techniques, infrastructurelles des acteurs locaux pour concevoir et mettre en œuvre les politiques de l'eau (taille et qualité de l'infrastructure, etc.) et les stratégies requises. ● Besoin d'instruments pour renforcer les capacités locales.
Déficit de financement	Irrégularité ou insuffisance des recettes nuisant à la mise en œuvre effective des responsabilités au niveau infranational, des politiques intersectorielles et des investissements requis. ● Besoin de mécanismes de cofinancement.
Disparité des objectifs	Logiques différentes créant des obstacles à l'adoption d'objectifs convergents, notamment en cas de divergence des motivations (problèmes affaiblissant la volonté politique de s'impliquer réellement dans l'organisation du secteur de l'eau). ● Besoin d'instruments pour aligner les objectifs.
Déficit de responsabilisation	Difficulté d'assurer la transparence des pratiques des différentes parties prenantes, due essentiellement au manque d'intérêt, de sensibilisation et de participation et à l'implication insuffisante des utilisateurs. ● Besoin d'instruments pour renforcer la qualité institutionnelle. ● Besoin d'instruments pour renforcer le cadre d'intégrité au niveau local. ● Besoin d'instruments pour renforcer la participation des citoyens.

des ressources en eau et la fourniture des services (qualité, continuité, accès et tarifs). Les autres ministères impliqués dans la gestion de l'eau sont le ministère des Infrastructures et des Transports (MIT) qui gère les infrastructures d'envergure nationale (c'est-à-dire les transferts d'eau sur de longues distances) ; le ministère des Politiques agricoles, alimentaires et forestières (MIPAAF) qui joue un rôle essentiel en matière de planification stratégique, d'établissement des priorités, d'information, de surveillance et d'évaluation concernant l'usage de l'eau par le secteur agricole à des fins d'irrigation, ainsi que l'utilisation de l'azote et des pesticides ; le ministère du Développement économique (MSE) qui joue un rôle équivalent en ce qui concerne l'utilisation d'eau par les industries ; et le ministère de la Santé, qui supervise les normes relatives à l'eau potable et participe à la surveillance de l'eau, notamment des eaux de baignade.

Durant la plus grande partie de la période étudiée, la supervision des services d'eau relevait de la responsabilité du Comité de surveillance de l'utilisation des ressources hydriques (*Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche*, COVIRI), créé par la loi Galli. Le COVIRI était chargé de surveiller la mise en œuvre des services d'eau, de proposer des règles concernant la définition et l'établissement des tarifs, et de défendre les intérêts des usagers. En novembre 2011, toutes ces responsabilités ont été transférées à l'Autorité italienne de l'électricité et du gaz (AEEG) qui avait accumulé une grande expérience en matière de définition et d'analyse des tarifs des compagnies des eaux.

L'Institut supérieur pour la protection et la recherche pour l'environnement (ISPRA), sous l'autorité du MATTM, est chargé d'apporter un soutien technique en vue de définir les règles et normes en matière de rejets d'eau, de collecter des données géophysiques et météorologiques, et de coordonner l'action des agences régionales pour la protection de l'environnement (ARPA) qui sont présentes dans chaque région.

Le caractère inégal de la décentralisation et les retards successifs dans la mise en œuvre des réglementations nationales ont généré plusieurs niveaux d'organes qui gèrent les ressources en eau et fournissent des services d'eau au niveau infranational. Il s'agit notamment :

- *des régions et provinces*, qui supervisent la surveillance qualitative et quantitative des eaux superficielles et souterraines, conçoivent les plans concernant l'usage de l'eau, mettent à jour les instruments de planification et contrôlent les plans d'investissement dans les services d'eau. Elles sont également chargées des autorisations de prélèvement d'eau, du contrôle de la conformité, et des mesures administratives en cas de non-conformité.
- *des autorités de bassin*, qui sont chargées d'établir les plans de gestion des bassins hydrographiques et de veiller à la cohérence de ces plans avec les règles européennes, nationales, régionales et locales.
- *des autorités chargées des zones de gestion optimale (AATO)*, qui sont des structures intercommunales chargées d'établir les contrats en matière de distribution d'eau potable et d'assainissement, et de superviser ces prestations, dans les zones relevant de leur juridiction. Elles conçoivent des plans techniques et financiers, choisissent les opérateurs, décident des tarifs et du niveau des services, et font respecter les contrats relatifs aux services d'eau.⁹ Toutes les autorités locales relevant d'une AATO y adhèrent et participent aux prises de décision et au processus de gestion.
- *des Comités d'irrigation et de bonification*, qui contrôlent la bonification des sols et la répartition de l'eau d'irrigation. Ils sont gérés par des associations de propriétaires terriens.¹⁰
- *des collectivités locales*, qui participent à la mise en œuvre des plans de gestion de l'eau adoptés par chaque région, et dont les compétences varient en conséquence.

3. Problèmes de gouvernance en matière de gestion des ressources en eau

3.1. Faire concorder bassins hydrographiques et autorités de bassin

Dans le passé, les responsabilités en matière de gestion de l'eau relevaient des régions pour les questions de qualité, et de l'État (principalement du ministère des Travaux publics) pour celles des disponibilités de la ressource. Les régions ont établi leurs propres lois et plans dans le domaine. La réforme de 1989 a mis en place plusieurs bassins hydrographiques d'importance nationale, interrégionale ou régionale (tableau 4.2). Depuis 1999, chaque région a l'obligation de rédiger un plan de protection des ressources en eau (*Piano di Tutela delle Acque*) en vue d'atteindre les objectifs environnementaux définis par l'autorité de bassin.

En 2006, un nouveau cadre de gestion des eaux nationales a été introduit. Il a divisé le pays en huit districts hydrographiques, regroupant ainsi des bassins hydrographiques existants dans des unités de gestion plus importantes. La réforme visait à renforcer l'efficacité du système de gestion et satisfaire aux exigences de la DCE (tableau 4.2). Cependant, le rapport de la Commission européenne de 2007 indiquait que les décisions de regrouper des territoires qui, jusque là, faisaient partie de bassins hydrographiques différents, n'étaient souvent pas conformes aux finalités de la DCE. Par exemple, les bassins hydrographiques dont les eaux se jettent dans les mers Tyrrhénienne et Adriatique ont été regroupés, réunissant ainsi des cours d'eau qui s'écoulent dans des directions opposées. Il en va ainsi des districts hydrographiques de l'Apennin septentrional, central et méridional. Le district hydrographique du Serchio a été maintenu à part, alors qu'il est

Tableau 4.2. **Distriets hydrographiques et autorités de district dans le cadre de la directive-cadre de l'UE sur l'eau**

District hydrographique	Superficie du bassin (km ²)	Autorités de bassin (AB) et régions désignées pour être en charge des districts hydrographiques	Autres autorités de bassin existantes	Régions incluses dans le district hydrographique
Alpes orientales	38 385	<ul style="list-style-type: none"> ● AB régionale pour l'Isonzo, le Tagliamento, la Livenza, le Piave, le Brenta-Bacchiglione ● AB nationale de l'Adige ● Région de Vénétie ● Province autonome de Trente 	<ul style="list-style-type: none"> ● AB nationale de la Haute Adriatique ● AB interrégionale pour le Lemene, le Fissero, le Tartaro et le Canalbianco 	Trentin-Haut-Adige, Frioul-Vénétie-Julienne, Vénétie
Padane	74 115	<ul style="list-style-type: none"> ● AB nationale du Pô ● Région du Piémont 		Émilie-Romagne, Ligurie, Lombardie, Piémont, Toscane, Vallée d'Aoste, Vénétie
Apennin septentrional	39 000	<ul style="list-style-type: none"> ● AB nationale de l'Arno ● AB interrégionale de la Magra ● AB interrégionale de la Fiora ● AB interrégionale du Reno ● Région de Ligurie 	<ul style="list-style-type: none"> ● AB interrégionale Conca Marecchia ● 6 AB régionales (Ligurie, Toscane, Umiti/Montone/Ronco/Savio/Rubicone/Usò, Foglia/Arzilla/Metauro/Cesano/Misa/Esino/Musone, Lamone, Costa Romagnola) 	Émilie-Romagne, Latium, Ligurie, Marches, Toscane, Ombrie
Serchio	1 600	<ul style="list-style-type: none"> ● AB du Serchio Costa 		Toscane
Apennin central	35 800	<ul style="list-style-type: none"> ● AB nationale du Tibre 	<ul style="list-style-type: none"> ● 2 AB interrégionales (Tronto, Sangro) ● 3 AB régionales (Abruzzes, Latium, Potenza/Chienti/Tenna/Ete/ Aso/Menocchia/Tesino/ Marche) 	Abruzzes, Émilie-Romagne, Latium Marches, Molise, Toscane, Ombrie
Apennin méridional	68 200	<ul style="list-style-type: none"> ● AB nationale des Liri-Garigliano et Volturno ● Région de Campanie 	<ul style="list-style-type: none"> ● 7 AB interrégionales (Sele, Sinni/Noce, Bradano, Saccione/ Fortore/ Biferno, Ofanto, Lao, Trigno) ● 5 AB régionales (Campanie, Pouilles, Basilicate, Calabre, Molise) 	Abruzzes, Basilicate, Calabre, Campanie, Latium, Molise, Pouilles
Sardaigne	24 000	<ul style="list-style-type: none"> ● Région de Sardaigne (AB régionale de Sardaigne) 		Sardaigne
Sicile	26 000	<ul style="list-style-type: none"> ● Région de Sicile (AB régionale de Sicile) 		Sicile

Source : CE (2007).

bien moins étendu que les autres unités de gestion. En outre, il divise le district hydrographique de l'Apennin septentrional en deux zones distinctes, de sorte que les bassins hydrographiques de la Ligurie ne sont pas reliés au reste du district hydrographique de l'Apennin septentrional. Même si la question de la délimitation des districts hydrographiques italiens n'a pas été retenue dans la procédure d'infraction relative à la mise en œuvre de la DCE, et si certaines de ses particularités sont dues au problème que posent les caractéristiques hydrographiques du pays, la division en districts hydrographiques n'est pas optimale et rend difficile une gestion efficace des cours d'eau.

La réforme de 2006 a aussi formellement supprimé les nombreuses autorités de bassin établies dans le cadre de la loi de 1989 et a envisagé de créer huit autorités de district hydrographique (ADH) en tant qu'entités compétentes pour gérer les districts. Les ADH devaient prendre en charge les fonctions de planification et de programmation, notamment l'élaboration des plans de gestion des districts hydrographiques. Toutefois, le nouveau cadre institutionnel a rencontré une forte opposition de groupes d'intérêt et

d'experts, notamment d'une ONG influente, le « Groupe 183 »¹¹. Les groupes d'intérêt ont accusé les autorités d'établir des délimitations arbitraires des bassins hydrographiques sans consultation suffisante avec les régions, et dénoncé l'incohérence du nouveau cadre par rapport au dispositif antérieur et aux directives européennes, ainsi que l'absence d'une période de transition pour une mise en place appropriée de ce cadre. Du fait des difficultés rencontrées dans l'introduction du nouveau système de gouvernance, les autorités de district hydrographique n'ont jamais été créées. Pour combler ce déficit et éviter la non-conformité avec la DCE, un nouveau cadre juridique créé en 2009 a confié l'élaboration des premiers plans de gestion des bassins hydrographiques (PGBH) à six autorités nationales de bassin existantes, en coopération avec les régions relevant de chacun des districts (tableau 4.2)¹². Dans le cas des districts régionaux de la Sardaigne et de la Sicile, la responsabilité en a été confiée aux régions.

Ce type de dispositif ne poserait pas de problème si l'on comptait une autorité pour au moins deux districts, comme dans de nombreux autres pays de l'OCDE. Mais en Italie c'est l'inverse qui s'est produit : plusieurs autorités de gestion ont été assignées à un seul district. Alors que l'ancienne loi 1989/183 était en cohérence avec l'approche par bassin hydrographique, la définition de nouveaux districts a introduit des complications inutiles dans un cadre qui fonctionnait déjà. Par exemple, l'Apennin septentrional est aujourd'hui géré par cinq autorités différentes et les Alpes orientales par quatre autorités (tableau 4.2). En fait, toutes les autorités de bassin interrégionales et régionales, établies en vertu du décret de 1989, étaient toujours opérationnelles, notamment les 13 autorités de bassin du district de l'Apennin méridional, dans l'attente de la création des autorités de district hydrographique. Des dispositions ont été prises pour créer un comité de coordination, mais celles-ci ont dilué les responsabilités, multiplié les niveaux de gestion, créé de la concurrence entre les autorités, et retardé le développement des plans de gestion de district hydrographique. En général, l'autorité nationale de bassin sert d'instance de coordination pour les régions, et indirectement seulement, par le biais des régions, pour les bassins régionaux/interrégionaux. Dans le cas des Alpes orientales, deux autorités nationales de bassin sont concernées : celle de l'Adige et celle de la Haute Adriatique. Dans la pratique, pour mettre en œuvre les actions menées dans le cadre des plans de gestion des bassins hydrographiques, deux autorités de bassin collaborent et se partagent les organismes de gestion, dont le Secrétariat général.

Cette succession de réformes et d'ajustements apportés au cadre institutionnel n'a pas résolu les conflits entre autorités. Même si les compétences de chaque autorité et administration sont définies par la loi, l'absence d'une connaissance précise de la hiérarchie existant entre les différents niveaux d'administration (à savoir les régions, les provinces et les bassins hydrographiques, les ATO, les comités d'irrigation, et leurs plans respectifs de gestion de l'eau) a rendu les rapports complexes et peu propices à apaiser les tensions entre des parties prenantes défendant des points de vue divergents. Un autre obstacle à la bonne mise en œuvre de la DCE est le conflit entre les autorités nationales et les régions, ainsi que l'incertitude réglementaire créée par le sentiment de changements permanents du cadre institutionnel. En effet, lorsque les autorités de bassin sont devenues des autorités de district, l'administration centrale a accru son pouvoir en matière de gestion des bassins, alors qu'auparavant, la répartition des compétences entre l'État et les régions était plus clairement définie. Ainsi, au lieu d'être une instance de planification et de coordination, l'autorité de district est considérée à présent comme une source de conflits entre l'État et les régions.

3.2. Plans de gestion des bassins hydrographiques

Le retard pris dans l'identification des districts hydrographiques et dans l'attribution des compétences aux autorités de district a réduit le temps disponible pour élaborer les plans de gestion des bassins hydrographiques (PGBH) avant la date limite fixée par la DCE (décembre 2009). Afin d'éviter les procédures prévues par l'UE en cas de non-conformité, le délai a été prolongé et l'Italie a introduit des procédures spécifiques, avec un calendrier strict, qui permettait aux autorités compétentes d'établir les PGBH. Le MATTM a élaboré des lignes directrices spécifiques concernant la finalisation et l'approbation de ces plans.

Les premières versions des huit PGBH ont été adoptées en juillet 2009 et soumises à une évaluation environnementale stratégique (EES), comme l'exige la législation nationale, et à une consultation publique, comme le prévoit la DCE et les procédures EES nationales. Les huit plans ont été approuvés en 2010¹³. Certains PGBH présentaient une analyse détaillée de l'état des masses d'eau superficielles et souterraines et un récapitulatif des pressions et impacts des activités humaines sur l'état des masses d'eau (encadré 4.3). Cependant, dans la plupart des cas, ils n'étaient pas en conformité avec les exigences de la DCE, et ce à plusieurs égards. Cela concernait entre autres l'identification insuffisante des zones protégées, la cartographie imparfaite des réseaux de surveillance et des résultats, l'insuffisance des listes présentant les objectifs environnementaux, l'analyse économique incomplète des utilisations de l'eau, des investissements et de la détermination des besoins en investissement, et des lacunes dans le programme de mesures visant à obtenir un bon état écologique des masses d'eau.

Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la DCE tenaient notamment à l'incapacité de fournir une évaluation adéquate des mesures à prendre, comme en témoignent l'état d'avancement et la teneur des plans de gestion des bassins hydrographiques. Du fait de la mise en œuvre tardive de la DCE et des dispositions nationales sur la préparation des plans, les mesures proposées ont été élaborées en seulement quelques mois, et leur évaluation, qui a été effectuée pour l'essentiel parallèlement à leur sélection et à leur conception, a par conséquent été insuffisamment approfondie. Selon le WWF Italie, les PGBH ne comportent aucune modification substantielle par rapport aux plans régionaux de protection des ressources en eau (*Piani di Tutela delle Acque*), et les nouvelles lignes directrices et mesures comprises dans les plans sont superficielles et vagues. Dans nombre de cas, l'utilisation de l'eau pour l'irrigation n'est pas prise en compte du fait des structures de gestion distinctes et des obligations particulières qui caractérisent cette activité. D'où des problèmes de coordination et d'efficacité des politiques, d'autant que, dans de nombreux bassins, l'irrigation absorbe la majeure partie des prélèvements d'eau. Enfin, la bonne mise en œuvre de la directive a aussi été entravée par le manque de ressources. La première phase de la préparation des PGBH, par exemple, a eu lieu sans que l'administration centrale italienne ne fournisse de ressources supplémentaires.

3.3. Recours à des instruments économiques pour la gestion des bassins hydrographiques

L'Italie dispose d'une longue expérience en ce qui concerne l'application d'instruments économiques à la gestion des ressources en eau. Ces instruments sont, entre autres, des redevances de prélèvement (même si elles sont habituellement faibles), des redevances d'irrigation, des redevances sur le traitement des eaux usées industrielles, et des droits sur l'utilisation des cours d'eau ou sur le prélèvement de sable et de matières

Encadré 4.3. Gouvernance et planification dans le district hydrographique du Pô

Le bassin du Pô est le plus important d'Italie : il couvre une superficie de 74 700 km², soit 24 % du territoire national. Le Pô est le plus long fleuve d'Italie (650 km) et affiche le niveau de rejets polluants le plus élevé. Le district hydrographique inclut sept régions et une province autonome (Vallée d'Aoste, Piémont, Lombardie, Ligurie, Émilie-Romagne, Vénétie, Toscane et Trente), avec une population totale d'environ 17 millions d'habitants. Ce bassin est un atout stratégique pour l'économie italienne, car il génère près de 40 % du PIB national grâce à des secteurs industriel, agricole et touristique fortement développés. Environ 37 % des industries du pays y sont concentrées, et la production agricole de la zone représente 35 % de la production totale du pays.

Pendant les années sèches, le niveau des disponibilités en eau crée des tensions entre les usagers, en particulier en été lorsque la consommation d'eau pour l'agriculture est la plus élevée et que l'eau est retenue en amont dans les barrages hydroélectriques. En ce qui concerne la qualité de l'eau, les eaux superficielles et souterraines sont affectées par les rejets industriels, agricoles et domestiques. Les eaux de surface souffrent d'eutrophisation, les eaux souterraines de concentrations élevées de nitrates, et les aquifères côtiers d'invasions d'eau salée.

La structure de gestion du district hydrographique du Pô inclut le Comité institutionnel, qui est son organe exécutif. Ce Comité regroupe sept ministères nationaux (environnement, infrastructures et transports, agriculture et forêts, affaires culturelles, et affaires intérieures) et les présidents des sept régions et de la province autonome de Trente. Il est officiellement présidé par le ministre de l'Environnement, tandis que le Secrétariat général, nommé pour cinq ans par le Comité institutionnel, est chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre des décisions de ce dernier. Un Comité technique, composé d'experts des organismes publics, de l'ISPRA et des régions, et un Secrétariat technique et opérationnel sont chargés des travaux techniques.

À de nombreux égards, l'autorité de bassin a anticipé les exigences de la DCE avant 2000. Les connaissances issues des données collectées depuis 1992 ont permis d'identifier les enjeux environnementaux les plus essentiels au sein des différents secteurs, et de développer des procédures de planification et d'intervention dans le bassin en fonction des priorités, avec des résultats efficaces et efficaces. Nombre de problèmes majeurs ont été abordés dans les plans régionaux de protection, et différentes mesures ont été mises en œuvre. Conformément aux exigences de la DCE, le Comité institutionnel a adopté le plan de gestion du district hydrographique du Pô en 2010. Ce plan doit encore être approuvé par le Conseil des ministres, mais certaines mesures générales et urgentes sont entrées en vigueur pour une période temporaire et transitoire et sont appliquées par l'autorité et via la planification à un niveau inférieur, par le biais des plans régionaux de protection.

Concernant l'objectif de bon état de l'eau, l'Autorité de district hydrographique (ADH) du Pô a opté pour un report de l'échéance à 2027. Les arguments avancés sont l'impossibilité technique de réaliser les améliorations nécessaires avant la date limite fixée à 2015, et le fait que l'achèvement de ces améliorations dans les délais indiqués serait exagérément coûteuse. Concernant l'impossibilité technique, l'ADH du Pô affirme que de nouvelles études de fond sont nécessaires pour mieux comprendre les raisons de l'altération de l'état écologique des masses d'eau. Pour ce qui est des coûts, elle considère qu'une analyse coûts-bénéfices complémentaire est indispensable.

inertes dans leurs lits. Certains efforts ont été faits pour augmenter leur montant et étendre leur champ d'application, mais leur mise en œuvre reste parcellaire et dissociée de la planification de la gestion des bassins et des investissements y afférents (chapitre 3).

Des efforts particuliers ont été accomplis pour renforcer l'impact des redevances d'irrigation. Ils concernent les paiements pour usage de l'eau effectués par les agriculteurs au profit des Comités d'irrigation et de bonification. Même si les redevances basées sur la superficie sont toujours largement appliquées en Italie et varient d'une région à l'autre, leur montant a cependant augmenté au cours de la période étudiée, passant de 5-14 EUR/ha à 30-100 EUR/ha dans le Sud, et de 20-30 EUR/ha à 50-150 EUR/ha dans le Nord. Ce montant atteint même parfois 700 EUR/ha dans certaines régions pouvant connaître des pénuries d'eau. Les redevances sont également différenciées en fonction de la technologie utilisée pour l'irrigation, du type de récolte et du type d'irrigation. Certains systèmes collectifs, principalement situés dans le Sud, optent pour le comptage assorti d'une redevance volumétrique qui peut varier considérablement (de 0.04 EUR à 0.20 EUR/m³)¹⁴. L'utilisation d'eau est associée à un mécanisme d'allocation basé sur l'utilisateur pour les systèmes collectifs d'irrigation¹⁵. Même si l'approche consistant à lier l'utilisation de l'eau à des paiements et à un système de quotas est judicieuse, le niveau des redevances reste trop faible, et les autorisations de prélèvement d'eau sont délivrées par les régions et non par les autorités de gestion des bassins. Les recettes issues des redevances d'irrigation sont utilisées pour soutenir l'investissement local géré par les Comités d'irrigation et de bonification. Même si de nombreux comités équilibrent souvent leurs recettes et leurs dépenses d'exploitation, des fonds publics sont néanmoins engagés pour combler les manques, parfois à hauteur de 50 % des charges d'exploitation. Cette intervention est particulièrement fréquente dans le Sud, où la capacité des Comités à augmenter les redevances et à recouvrer les recettes est bien moindre.

Les progrès sont moins évidents en ce qui concerne la réforme des paiements pour l'usage industriel de l'eau. Les usagers industriels paient l'eau fournie par les réseaux publics, mais la plupart s'approvisionnent directement dans leurs propres aquifères souterrains, qui n'étaient pas soumis aux redevances de prélèvement. Ce n'est que récemment que certaines régions (Piémont et Lombardie, par exemple) ont entrepris d'en instaurer. Des redevances sur les eaux résiduaires sont appliquées, dans le cadre des autorisations délivrées par les autorités publiques. Elles sont fonction de la quantité et la qualité des rejets et, en règle générale, respectent le principe du recouvrement intégral des coûts.

La fragmentation de la gestion de l'eau, les retards dans la mise en place des autorités de bassin, et la préparation hâtive des plans de gestion des districts hydrographiques ont empêché une analyse détaillée de l'utilisation des instruments économiques et de leur incidence sur la gestion de l'eau. La révision actuelle des plans de bassin offre l'occasion d'analyser les résultats obtenus avec les redevances, les droits et les taxes, notamment leur impact en termes d'incitation et de production de recettes. L'analyse devrait également porter sur les dispositifs institutionnels qui peuvent améliorer les approches, à l'échelle des bassins hydrographiques, de l'utilisation de l'eau et de la réduction de la pollution, et étudier leur articulation avec les autorisations de prélèvement d'eau et les permis environnementaux. La pluralité des acteurs (ISPRA, agences régionales de l'environnement, autorités de bassin, communauté scientifique, entre autres) peut aider à mutualiser les connaissances, à répondre aux besoins respectifs et à renforcer la mise en place des capacités. Comme l'ISPRA participe aux comités techniques des autorités de

bassin nationales, il peut jouer un rôle consultatif en ce qui concerne l'économie environnementale et son utilisation dans la gestion des bassins. Une plus grande implication de la communauté des chercheurs devrait être favorisée afin d'élargir la capacité d'analyse.

3.4. Participation du public

Des mécanismes de participation du public et une plus grande transparence du processus décisionnel sont des éléments essentiels de tout système de gouvernance. Parmi les mécanismes destinés à impliquer le public dans la préparation des plans de gestion des bassins hydrographiques italiens figuraient notamment les processus de consultation auxquels participaient des autorités nationales et régionales, des entreprises, des chercheurs et des ONG, ainsi que la diffusion d'informations, principalement par le biais de documents officiels publiés sur les sites Web des ADH et d'articles de presse. Dans certains cas, comme durant l'élaboration du plan de gestion du district hydrographique du Pô, les discussions ont abouti à l'établissement de groupes permanents portant sur des thèmes spécifiques comme l'agriculture, l'industrie, l'énergie, la recherche et l'innovation, le tourisme, la pêche et la biodiversité. Le processus de consultation a également été combiné aux procédures d'EES, faisant obligation aux autorités de bassin de mettre les plans de gestion à disposition du public pour consultation pendant une période de 60 jours.

Malgré l'existence de mécanismes en faveur de la participation du public à la gestion des ressources et à la fourniture des services liés à l'eau, les expériences de mobilisation constructive n'ont pas été nombreuses, ce qui a engendré un déficit de responsabilisation. Les retards dans l'élaboration des plans de gestion des bassins ont raccourci la période de consultation et les réunions n'ont souvent été que des présentations à sens unique des projets de plans, ce qui n'a pas permis de discussions approfondies. Le débat public a lieu sur la base de données incomplètes et prend souvent la forme de confrontations enflammées.

Des consultations informelles sont également organisées, en particulier lorsque l'application effective des mesures relève de l'autorité d'organismes autres que les autorités de bassin. Elles ont pour but de conclure des accords (« contrats de cours d'eau ») entre l'administration publique et les acteurs privés (généralement au travers de leurs associations représentatives) en vue de définir et de mettre en œuvre des mesures spécifiques. Dans le district de Carpi, par exemple, un accord a été passé pour remédier au prélèvement excessif d'eau souterraine par les entreprises du secteur textile. Celles-ci se sont engagées à cesser les prélèvements et à créer avec les organismes publics une coentreprise de distribution d'eau et de traitement des eaux usées, dont les sources d'approvisionnement ne seront pas les aquifères souterrains (entre autres grâce à la réutilisation des effluents traités).

Plusieurs campagnes et actions publiques ont été conduites par des ONG. Ainsi, le WWF a mené des actions de sensibilisation et de formation au niveau national, notamment en produisant des rapports analytiques sur la gestion de l'eau dans les bassins hydrographiques italiens, en déposant plainte contre des activités illégales, et en concluant des accords avec d'autres parties dans le but de promouvoir la restauration des cours d'eau, comme le « pacte pour les cours d'eau » avec l'association des Jeunes entrepreneurs italiens (Confindustria) en 2001, la gestion des réseaux de drainage naturels avec l'Association pour les énergies renouvelables en 2005, et un accord sur les économies d'eau avec l'Association nationale d'irrigation et de bonification en 2006.

3.5. Systèmes d'information liés à l'eau

Consciente que les informations et les connaissances portant sur la disponibilité et l'utilisation de l'eau sont des éléments essentiels d'une gestion efficace et efficiente, l'Italie a fait des efforts considérables pour développer sa grande plate-forme d'information sur l'eau baptisée Système national d'information pour la protection des ressources en eau de l'Italie (*Sistema Informativo Nazionale per la Tutela delle Acque Italiane*, SINTAI). Le SINTAI est géré par l'ISPRA sur la base des informations fournies par les agences régionales de l'environnement. Il rassemble une multitude de données sur la qualité des eaux superficielles et souterraines et sur les rejets polluants. Ce système est structuré conformément aux principales exigences nationales et communautaires. Le SINTAI fait partie intégrante du Réseau national d'information en matière d'environnement (SINANet), qui est géré par l'ISPRA. Via le SINANet, il collabore avec d'autres systèmes, comme le Système intégré pour la gestion des ressources hydriques en agriculture (*Sistema Integrato per la Gestione delle Risorse Idriche in Agricoltura*, SIGRIA),¹⁶ et d'autres bases de données sur les eaux côtières et les émissions de substances dangereuses.

La plupart de ces données étant collectées et traitées au niveau infranational, l'ISPRA a contribué au renforcement des capacités des autorités régionales et locales responsables de la collecte des données. Parmi les pratiques de bonne gouvernance encouragées par l'ISPRA figurent notamment la création de groupes de travail thématiques (par exemple, ceux qui ont effectué les analyses des « déficits » afin d'examiner les problèmes d'application de nouvelles méthodologies), l'évaluation de la qualité des eaux côtières, le jumelage systématique de la protection contre les inondations et de la gestion de l'eau, et le soutien aux activités de formation et à la diffusion d'informations en temps réel. L'ISPRA apporte également son soutien à la collaboration entre le MATTM et les autorités de bassin en vue d'élaborer des méthodologies de contrôle du respect des exigences et des normes techniques relatives à l'analyse de la qualité des données.

L'Institut national des statistiques (ISTAT) a aussi contribué à combler le déficit d'information et à améliorer les connaissances nationales sur les statistiques de l'eau conformément aux orientations de la directive-cadre de l'UE sur l'eau, et aux initiatives Eurostat/OCDE concernant les statistiques et les comptes de l'eau. Les enquêtes statistiques de l'ISTAT sur la distribution et le traitement des eaux usées ont permis d'élaborer une base d'informations qui est mise à jour progressivement et qui est étayée par des indicateurs sur les ressources en eau douce, les prélèvements d'eau, l'utilisation de l'eau et le traitement des eaux usées à différents niveaux (régions, districts hydrographiques) en Italie.

En dépit des efforts consentis, la mise en œuvre et l'actualisation du SINTAI sont complexes et nécessitent des ressources considérables. Les déficits d'information résultent de la fragmentation et de l'incompatibilité des informations collectées au niveau régional, ainsi que du manque de données portant sur certains aspects de la gestion de l'eau (par exemple, les prélèvements). C'est ainsi que le Système d'information pour la surveillance des ressources hydriques (*Sistema informativo di vigilanza sulle risorse idriche*, SIVIRI) n'a jamais commencé à fonctionner en raison des difficultés du COVIRI. Des déficits importants persistent encore également en ce qui concerne la disponibilité et la fiabilité des données économiques et financières, ainsi que le rôle des services écosystémiques dans le maintien de la qualité de l'eau et la régulation des débits. Une amélioration de la qualité des données économiques et financières, ainsi que de l'analyse économique des

services écosystémiques pourrait grandement aider à établir un lien entre l'état de l'environnement et les mesures politiques appliquées au niveau national et régional. L'ISPRA et le MATTM ne disposent que de très peu de personnel spécialement affecté à l'eau et à l'analyse économique ; les relations avec les institutions universitaires travaillant dans le domaine de l'économie environnementale sont en outre limitées et la masse d'informations mise à disposition par les chercheurs n'est pas toujours utilisée dans l'analyse et l'élaboration des politiques.

3.6. Train de mesures de l'UE : un moteur pour améliorer la gouvernance de l'eau en Italie

Au fil du temps, l'UE est devenue un des plus importants moteurs de la coordination verticale et horizontale des politiques de l'eau en Europe. La mise en œuvre des exigences de l'UE a favorisé la cohérence des politiques entre les ministères et les organismes publics, ainsi qu'une meilleure coordination dans les régions et entre les différents niveaux d'administration. La préservation et l'exploitation durable des ressources naturelles, ainsi que l'amélioration de la qualité des services environnementaux constituent des priorités pour les Fonds structurels de l'UE ainsi que pour les ressources nationales consacrées au développement régional. L'Italie a introduit un système d'indicateurs appelé le « mécanisme national de réserve liée à la performance » pour les fonds alloués aux politiques régionales dans le but d'améliorer la gestion des programmes et l'efficacité des dépenses. Il implique de mettre de côté une partie du budget d'un programme, et de ne la distribuer que si des objectifs spécifiques sont atteints. Par exemple, un sous-objectif exigeait des régions qu'elles ramènent le taux de perte d'eau de 37 % à 25 % avant 2013. Le but du programme national était d'améliorer les capacités de l'administration à engager des réformes, à rationaliser la prise de décision et à normaliser les procédures. Globalement, cette expérience a déjà donné des résultats positifs, malgré certaines disparités d'une région à l'autre (chapitre 3). Il existe des possibilités d'élargir cette expérience dans le secteur de l'eau, et de l'étendre à d'autres secteurs.

4. Les problèmes de gouvernance soulevés par la réforme des services de distribution d'eau et d'assainissement

4.1. Lever les ambiguïtés des récentes réformes institutionnelles pour améliorer la performance et la gouvernance des services des eaux

Avec l'adoption de la loi Galli en 1994, l'Italie a lancé une réforme d'envergure de ses services d'eau et d'assainissement. Cette réforme avait pour objectif de lutter contre la fragmentation du secteur, et de créer des structures opérationnelles intégrées, dégagées de l'influence directe de l'administration publique et capables d'attirer des capitaux privés et d'atteindre une échelle d'activité à la mesure des zones de gestion optimale (ATO). La loi a également mis en place une autorité spécifique dans chaque ATO (l'AATO), qui est chargée de réaliser des études sur l'état des infrastructures et le niveau des services, d'établir un plan d'investissement et de tarification, d'attribuer la concession à un prestataire, et d'exercer la surveillance du concessionnaire. Chaque ATO a été gérée conformément à un plan qui récapitule les besoins en services et en infrastructures et qui définit le plan financier, ainsi que les investissements futurs et la tarification.

Les ATO ont été créées selon des délimitations très variables : dans certains cas, une région entière (par exemple, les Pouilles, la Basilicate, la Vallée d'Aoste et la Sardaigne) est considérée comme une seule et même ATO, alors que dans d'autres, l'ATO coïncide avec les

frontières d'une entité administrative de moindre importance (par exemple l'Émilie-Romagne). Il n'existe que quelques cas dans lesquels l'ATO a été délimitée d'une façon qui ne coïncide pas avec des frontières administratives (la Vénétie, par exemple).

Suite à ces réformes, le nombre d'organismes chargés de fournir des services de distribution d'eau et d'assainissement a été réduit, passant de plus de 8 000 à la fin des années 90 à 115 en 2009. Dans de nombreuses ATO, la réforme a entraîné une rationalisation et une meilleure coordination des prestations de services (encadré 4.4). Toutefois, la mise en place et l'organisation des ATO ne se sont pas faites sans difficulté, notamment en raison de la résistance des autorités locales qui ont perdu le contrôle sur la fourniture des services d'eau, mais aussi du fait des changements successifs de critères concernant la désignation des ATO.

Plusieurs évaluations des activités des ATO ont démontré qu'en dépit de meilleures capacités de planification, les autorités chargées de la gestion de ces zones présentaient de nombreuses carences. Par exemple, nombre d'entre elles souffraient d'un déficit d'expertise et d'autorité à l'égard des prestataires de services. La plupart des données destinées au contrôle externe par les ATO étaient fournies par les prestataires, ce qui rendait difficile une évaluation indépendante. Dans certains cas, les décisions pouvaient avoir été négociées et prises en dehors des assemblées des ATO, les AATO ne servant juste qu'à les ratifier. Les autorités ne possédaient pas le savoir-faire technique nécessaire pour négocier avec les prestataires, en particulier lorsque ces derniers étaient la propriété de grandes entreprises nationales (anciennement municipales) ou même internationales. Les plans d'investissement des ATO étaient davantage un assemblage hétéroclite de demandes locales que des projets de planification stratégique des bassins hydrographiques. Le fait que les maires étaient impliqués, d'une part, en tant qu'actionnaires des sociétés de services, et, d'autre part, en tant que membres de l'autorité réglementaire, donnait lieu à des conflits d'intérêts et influençait le processus décisionnel. En outre, la prolifération des nominations (présidents et membres des conseils d'administration) favorisait la consolidation des élites politiques locales, avec des émoluments et des avantages souvent équivalents à ceux des membres élus des conseils locaux.

La conception des contrats de service s'est révélée également problématique. Beaucoup ne prenaient pas suffisamment en compte les imprévus et étaient trop vagues quant aux règles de révision des tarifs et de répercussion des coûts. Le niveau des services était défini en termes généraux. Des sanctions étaient prévues en cas de non-respect des objectifs de qualité de service, mais leur application était souvent laissée à l'appréciation de l'AATO (qui généralement n'intervenait pas si la compagnie était détenue par la même commune). La renégociation des contrats posait des problèmes, car aucune disposition n'était prévue concernant les situations exigeant de réviser les chiffres prévisionnels, ou les différends susceptibles de survenir et les critères à prendre en compte pour les régler. Aucun critère n'était non plus prévu pour déterminer si les écarts de coûts par rapport aux prévisions relevaient d'erreurs de planification, d'une inefficacité interne ou de modifications du marché extérieur.

La dernière réforme de la gestion intégrée de l'eau urbaine (décret 42/2010) a tenté de corriger ces défauts, mais elle a laissé la gouvernance italienne de l'eau face à des incertitudes et des ambiguïtés. Le décret a supprimé les AATO en tant qu'entités juridiques, mais n'a pas clairement établi qui devait désormais assurer leurs missions (c'est-à-dire si celles-ci devaient être remplies par les régions, les communes ou d'autres

Encadré 4.4. **Gestion de l'approvisionnement en eau de la région de Venise**

Le système d'approvisionnement en eau de la région de Venise a été rationalisé, unifié et intégré à plus grande échelle de manière efficace. Dix-huit agences municipales de l'eau (sociétés anonymes) se partagent aujourd'hui la propriété des réseaux de distribution d'eau et d'assainissement. Dans le même temps, les quatre principaux fournisseurs d'eau « en gros » qui étaient auparavant en place ont été regroupés en 2007 en une société unique (VERITAS), qui est détenue par 25 communes propriétaires des différentes composantes du réseau de distribution d'eau en gros. Elle travaille sur une base contractuelle avec les 18 agences municipales (jusqu'en 2018).

Parallèlement, le cadre réglementaire a évolué. Les services de l'eau sont toujours régis par la législation nationale et les réglementations et politiques régionales connexes. L'ATO de Vénétie exerce également des fonctions réglementaires : elle détermine les redevances sur les services, ainsi que les primes et les amendes, fixées par contrat, relatives au respect des normes de qualité de l'eau et des normes environnementales établies par VERITAS. Cette situation, bien que conforme à la législation européenne en vigueur, suscite néanmoins un conflit d'intérêts car les organes de réglementation sont également propriétaires de la société. En même temps, cette organisation présente certains avantages, comme un échange étroit d'informations entre les communes et les fournisseurs, et des économies d'échelle et de gamme découlant des synergies rendues possibles par la planification d'investissements pour plusieurs services.

Le cas de Venise est intéressant du fait du caractère fortement « ascendant » du processus de rationalisation : les communes ont été les principaux moteurs du regroupement. Elles étaient motivées par le souci des conséquences des nouvelles exigences de l'UE dans le secteur de l'eau. Le souhait d'opérer un regroupement et de créer une « masse critique » de fournisseurs d'eau s'est imposé de manière informelle, dans l'optique de donner naissance à une institution capable d'être concurrentielle dans un secteur appelé à affronter la concurrence des compagnies des eaux privées. Dans ce contexte, la volonté de développer les activités, d'améliorer les performances et d'accroître l'efficacité a été perçue comme une mesure à la fois défensive et volontariste.

L'expérience de Venise révèle certains des avantages qu'apporte une coordination à l'échelle des régions métropolitaines. VERITAS a normalisé les systèmes d'exploitation et les procédures de comptabilité. Elle développe un réseau régional intégré de distribution d'eau destiné à remplacer l'eau de surface de mauvaise qualité, actuellement utilisée comme eau de boisson dans la zone sud, par une eau de meilleure qualité issue de la partie nord de la région urbaine. Une fois en place, le réseau régional de distribution constituera un exemple positif, quoique rare, de réseau intégré et coordonné d'infrastructures couvrant toute une aire urbaine.

Source : OCDE (2010b).

entités, ou dans le cadre d'autres formes de coopération). Cette situation a abouti au recul de la date limite d'exercice de leur mandat par les AATO, qui est passée de fin 2011 à fin 2012. Ce processus de refonte des AATO est toujours en cours. Près de la moitié des régions ont approuvé la nouvelle législation (parfois contestée par l'administration centrale devant la Cour suprême). Dans bien des cas, les fonctions des AATO sont exercées par les régions à titre temporaire, en conservant les ATO comme unités géographiques pour la planification, la passation des contrats, l'établissement des tarifs, et la supervision de l'opérateur. En juillet 2012, plusieurs AATO étaient toujours en activité.

En principe, la totalité du territoire d'une ATO devait être desservie par une seule compagnie des eaux. Dans la pratique, il est cependant courant que plusieurs compagnies desservent les différentes communes d'une même ATO. Par exemple, huit ATO en Émilie-Romagne sont desservies par 16 compagnies. En 2009, 58 compagnies appartenaient toujours au secteur public et 31 étaient des sociétés d'économie mixte ouvertes à certains partenaires, mais sept concessions avaient été attribuées au secteur privé, dont quatre en Sicile. Au total, 114 accords ont été passés entre les AATO et les prestataires de services d'eau. Cependant, 24 AATO n'avaient pas attribué la prestation des services à l'échelle de l'ensemble de la zone, et la gestion reposait toujours sur des contrats provisoires avec de petits prestataires.

En 2008 et 2009, le gouvernement a pris des mesures visant à soustraire plus rapidement les prestataires de services au contrôle communal dans le but d'accroître l'efficacité. Un décret a été promulgué stipulant que la distribution de l'eau devait être exclusivement gérée par des compagnies privées ou d'économie mixte, dans lesquelles l'investisseur privé devait détenir une participation d'au moins 40 %. Le décret exigeait que des appels d'offres soient lancés pour toutes les prestations assurées en régie avant 2013, et que les autorités locales qui détenaient des parts dans les compagnies de services cotées en bourse ramènent graduellement leur participation à 30 % maximum avant la fin de 2015. Toutefois, le décret permettait aux communes de déroger à la procédure d'appel d'offres si elles démontraient que la régie mise en place était plus efficace qu'une concession, ou si elles vendaient 70 % des parts des compagnies à des investisseurs privés¹⁷.

La poursuite de la restructuration des prestataires de services d'eau a été interrompue à la suite du référendum de juin 2011. Le résultat de ce référendum pouvait conduire à un rejet, entre autres, des procédures d'appel d'offres en faveur de la gestion en régie, lorsque la commercialisation des services n'est pas possible (encadré 4.5).

4.2. Surveillance du secteur de la distribution d'eau et de l'assainissement

La loi Galli de 1994 a mis en place une supervision nationale du secteur de la distribution d'eau et de l'assainissement par le COVIRI. Ce Comité, placé sous l'autorité du MATTM, était chargé de surveiller la mise en œuvre de la réforme des services d'eau, de proposer des règles concernant la définition et l'établissement des tarifs, et de protéger les intérêts des usagers.

La loi a attribué au COVIRI un large éventail de fonctions réglementaires, mais ne lui a pas accordé les moyens et ressources nécessaires. Le projet était de créer une organisation solide, dotée d'un secrétariat technique et d'un centre de surveillance des services des eaux, et forte de 40 employés. Toutefois, ces capacités n'ont pas été mises en place, et le centre de surveillance n'a vu le jour qu'en 2004, avec un effectif réduit. Étant donné l'ampleur de la mission du COVIRI, un tel dispositif était insuffisant. Le COVIRI était par exemple chargé de déterminer et de réviser le système de tarification de l'eau fondé sur la méthode tarifaire dite « normalisée » (*Metodo Tariffario Normalizzato*, MTN) introduite en 1996. Cela impliquait de fixer à 7 % le rendement standard des capitaux investis. Pourtant, malgré les nombreuses imperfections de la méthode de tarification, aucune révision de la MTN n'a été approuvée. Le COVIRI devait également vérifier les plans élaborés par les ATO, mais le manque de moyens et de pouvoirs d'exécution ont limité les évaluations à la vérification du respect purement formel des lignes directrices nationales.

Encadré 4.5. **Le référendum de 2011 sur les services de l'eau**

Une consultation nationale a été organisée les 12 et 13 juin 2011. Deux questions concernaient la gestion de l'eau. L'une portait sur l'abrogation d'un article d'une loi de 2008 stipulant que la distribution de l'eau devait être exclusivement gérée par des compagnies détenues à au moins 40 % par des actionnaires privés. L'autre sur l'abrogation d'un article du Code de l'environnement de 2006 qui garantissait un rendement minimal de 7 % des capitaux investis dans le calcul des tarifs de l'eau.

Une campagne intense de plusieurs mois, souvent idéologique, a précédé ce référendum, essentiellement à propos du principe de la participation du secteur privé à la fourniture des services d'eau. Les partisans du « oui » soutenaient que l'eau était « un bien commun et public exigeant une gestion publique », et ceux du « non » que la participation du privé dans le secteur de l'eau était nécessaire pour accroître l'efficacité et apporter les investissements jugés indispensables.

Plus de 95 % des votants (avec une participation de 55 %) ont répondu « oui » à l'ensemble des quatre questions posées. En limitant la rentabilité du capital, le référendum limite également les possibilités pour les compagnies de services d'eau (publiques et privées) de lever des capitaux d'investissement sur les marchés financiers. Les projets de plusieurs compagnies privées prévoyant la modernisation de certaines parties du réseau hydraulique italien ont été abandonnés. Certains services publics pourront recourir – à court terme – à l'impôt pour rembourser leurs emprunts, mais cette option n'est pas envisageable pour les opérateurs privés, ni pour les services conjointement exploités par les secteurs public et privé.

En dépit de ces résultats, la plupart des communes appliquent encore les règles en vigueur avant le référendum et autorisent le secteur privé à continuer d'assurer des services d'eau. Ceux qui ont voté « oui » au référendum ont demandé à la Cour constitutionnelle d'obliger ces communes à en respecter les résultats. Les décisions prises par la nouvelle autorité de réglementation du secteur, l'AEEG, sont également susceptibles d'avoir une incidence sur ces questions. La façon dont sont définis les tarifs futurs, et le taux de rentabilité des capitaux qui en dépend, pourrait influencer les décisions en matière d'investissement. Ce qui est certain, c'est que les politiques actuelles ont créé beaucoup d'incertitude et qu'elles représentent un frein considérable aux investissements dans le secteur de l'eau.

À la suite de l'adoption du Code de l'environnement en 2006, le COVIRI a été réorganisé, mais, privée de pouvoirs d'exécution et de moyens, la nouvelle autorité est demeurée fragile. En l'absence d'un organisme de réglementation national fort, les tarifs étaient fixés par les ATO sans tenir compte des besoins de financement. Les taux initiaux étaient généralement établis à des niveaux qui couvraient tout juste les frais d'exploitation et qui ne dégageaient pas suffisamment de recettes pour l'entretien et le renouvellement des réseaux, aboutissant à un déficit de financement. L'hétérogénéité réglementaire a également accru les coûts de transaction du secteur dans sa globalité, et a compliqué la tâche des nouveaux entrants, notamment des investisseurs privés, quant à la compréhension des risques propres au secteur, et à la façon de les gérer. Cela a constitué un facteur dissuasif dans les régions du pays où le risque juridique est perçu comme étant plus élevé au niveau local (par exemple, dans certaines ATO de l'Italie du Sud).

En novembre 2011, les responsabilités réglementaires relatives à la distribution d'eau et à l'assainissement ont été transférées à l'Autorité italienne de l'électricité et du gaz

(AEEG)¹⁸. Il s'agit d'un pas dans la bonne direction, car l'AEEG est considérée comme un organisme professionnel indépendant qui devrait, en principe, pouvoir proposer aux compagnies des eaux un cadre réglementaire plus clair et plus transparent en supervisant les tarifs, en favorisant l'efficacité, et en garantissant une gestion efficace et transparente des services.

Mais le simple transfert des compétences prévues dans la loi de 1994 à cette nouvelle autorité de réglementation ne suffira pas pour obtenir les bénéfices attendus. L'AEEG devra également recevoir des ressources adéquates et entreprendre de préciser les principaux besoins réglementaires et les modalités d'exercice de ses fonctions clés de réglementation. Elle devra s'attacher en priorité à réduire les risques réglementaires et juridiques, en particulier dans les régions considérées comme les plus à risque par les acteurs du marché financier. Les risques réglementaires augmentent en cas de modifications trop fréquentes du système juridique. Par exemple, de nombreuses banques ont cessé de proposer des prêts au secteur à la suite de l'adoption des lois de 2008 qui exigeaient la suppression immédiate de toutes les compagnies en régie, car la durée des contrats représentait la seule garantie sur laquelle se basaient les plans de financement. Au cours des dix dernières années, les modifications juridiques constantes ont rendu presque impossible la planification à long terme. Pour accroître l'efficacité du secteur, il convient aussi, entre autres, de favoriser les économies d'échelle et un recours plus important aux produits financiers innovants afin de réduire les coûts liés aux obligations de vigilance que nécessitent l'analyse et la quantification du risque réglementaire ; et de procéder systématiquement à une analyse comparative des performances des compagnies en termes d'efficacité et de qualité des services fournis.

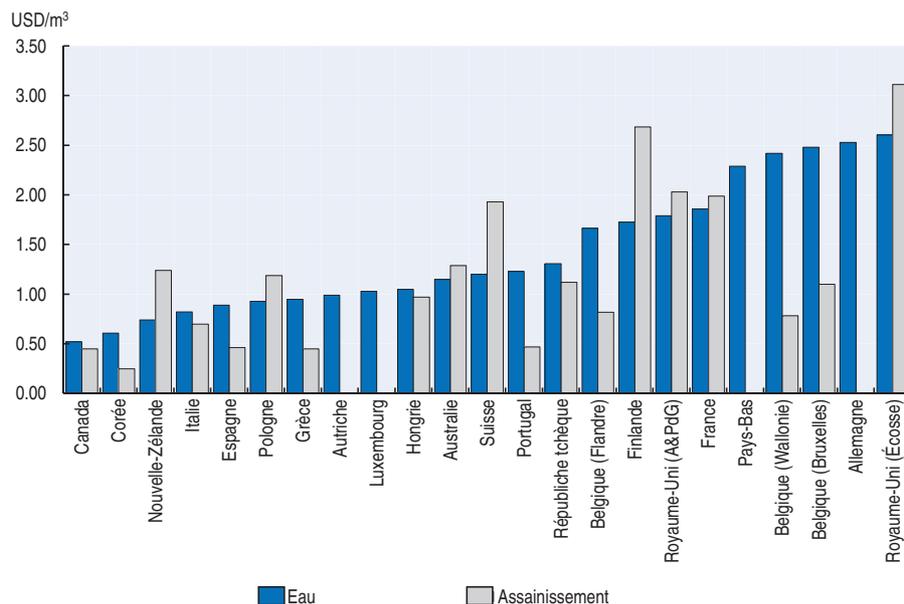
4.3. Viabilité financière

Le prix de la distribution d'eau à usage domestique a été fixé à l'aide de mécanismes qui incitent toujours davantage à économiser l'eau. Dans de nombreux endroits, les tarifs de l'eau comprennent des éléments fixes et volumétriques, ces derniers étant basés sur une tarification progressive par tranches. Dans certaines ATO, la tarification est liée à la qualité des services fournis et elle est évaluée à l'aide d'un ensemble d'indicateurs environnementaux et de performance des services. Après une forte hausse dans les années 90, les prix de l'eau ont continué à augmenter, mais plus lentement, au cours des dix dernières années. Cette situation découlait en partie de l'application insuffisante de la « méthode normalisée » (MTN) et des longues périodes de transition dans la réforme du secteur de l'eau, lorsque le Comité interministériel de programmation économique (CIPE) jouait le rôle d'instance de réglementation dans des régions où aucune concession de gestion n'avait été attribuée. Malgré ces augmentations, les tarifs sont restés bas. Alors que le tarif moyen en Italie est compris entre 0.90 et 0.95 EUR/m³ (avec de grandes disparités à l'échelle nationale), dans de nombreux pays de l'OCDE il se situe déjà entre 2 et 3 EUR/m³. Les frais d'assainissement restent inférieurs à ceux des autres pays de l'OCDE (graphique 4.4).

En l'absence d'une autorité chargée de la réglementation tarifaire et d'une révision de la MTN, de nombreuses ATO ont établi leur propre méthode de fixation des tarifs. La Cour constitutionnelle a toutefois interdit l'établissement des tarifs par les régions. Calculés sur un volume représentatif de la consommation d'eau des ménages (200 m³/an), les tarifs dans les capitales régionales/provinciales vont de 0.58 EUR/m³ à Milan à 2.39 EUR/m³ à Florence. Plusieurs analyses ont démontré que les tarifs de la plupart des compagnies ne

Graphique 4.4. **Comparaison du prix unitaire des services d'eau et d'assainissement fournis aux ménages, taxes comprises, dans les pays de l'OCDE**

2008

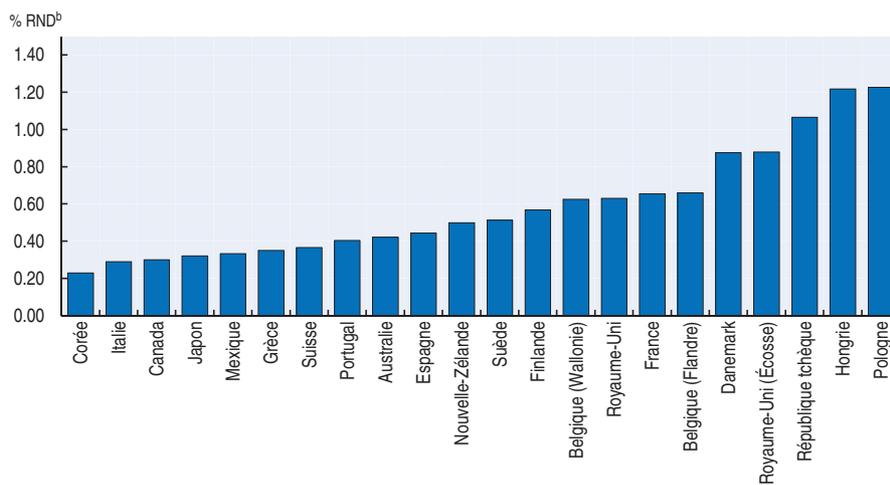


Source : OCDE (2010), *Le prix de l'eau et des services d'eau potable et d'assainissement*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932886495>

Graphique 4.5. **Montant des factures d'eau et d'assainissement en pourcentage du revenu disponible dans les pays de l'OCDE^a**

2008



a) Les chiffres relatifs au prix de l'eau sont donnés pour une consommation de 15 m³/mois et ajustés des parités de pouvoir d'achat de 2007 pour la consommation privée.

b) Revenu disponible net en USD aux prix et parités de pouvoir d'achat de 2007.

Source : OCDE (2010), *Le prix de l'eau et des services d'eau potable et d'assainissement*.

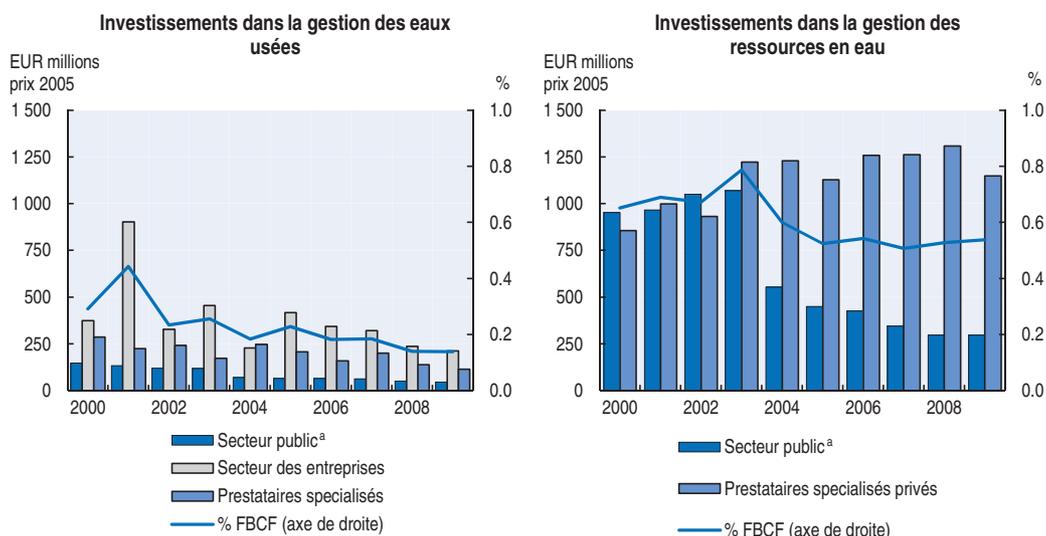
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932886514>

couvrent pas complètement les coûts économiques et environnementaux. Les problèmes de récupération des coûts sont aggravés par les modalités de facturation, qui permettent un paiement unique en fin d'année, et par le non-paiement relativement fréquent des factures d'eau, en particulier dans le Sud.

Même si les prix du mètre cube d'eau et des services d'assainissement, corrigés de l'inflation, ont augmenté ces dernières années, les recettes ne sont pas suffisantes pour garantir les investissements indispensables à l'extension et la modernisation des infrastructures hydrauliques et pour rattraper le déficit structurel qui s'est creusé au fil des années. L'état inquiétant des infrastructures de distribution et d'assainissement provient aussi d'une réduction des fonds publics alloués au développement des infrastructures hydrauliques (graphique 4.6). Alors que les dépenses consacrées à la gestion des ressources en eau et des eaux usées sont restées stables (à prix constant), la part des investissements a baissé, en particulier en ce qui concerne les infrastructures de traitement des eaux usées. Cette tendance a été renforcée par le faible engagement des opérateurs privés et par le rôle limité des autres modes de financement des infrastructures de gestion de l'eau et des eaux usées, tels que les financements en fonds propres ou par emprunt. La chute des investissements a contribué à accroître l'obsolescence des infrastructures, augmenter les fuites dans le réseau et détériorer le niveau des services, ce qui s'est notamment traduit par des coupures de la distribution d'eau aux consommateurs finals.

Graphique 4.6. Investissements dans la gestion des eaux usées et des ressources en eau

2000-09



a) Inclut les prestataires spécialisés dans les services de protection de l'environnement.

Source : ISTAT (2012), *Expenditures for the Management of Waste, Wastewater and Water Resources in Italy*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932886533>

La baisse des investissements s'est produite à un moment où les exigences des directives européennes et la détérioration de l'état des infrastructures nécessitaient d'accroître ces investissements. D'après le Livre bleu 2011, rapport de la branche recherche de Federutility, la fédération italienne des entreprises des secteurs de l'énergie et de l'eau, les besoins d'investissement dans les services d'eau atteindraient 65 milliards EUR sur une

période de 30 ans, dont seulement 9.1 % seraient assurés par des financements publics, soit 2.2 milliards EUR par an. Le défi pour le secteur est donc de parvenir à plus que tripler le niveau actuel des investissements, sans pouvoir compter sur une contribution des fonds publics à un niveau équivalent à ce qu'il était antérieurement. Comme indiqué ci-dessus, relever ce défi nécessitera de dissiper les ambiguïtés concernant les dispositifs institutionnels et d'abandonner le contrôle communal au profit de la gestion commerciale des services. Une plus grande contribution des consommateurs sera également indispensable. La facture moyenne d'eau et d'assainissement représente une part du revenu disponible bien plus faible en Italie que dans les autres pays de l'OCDE, ce qui laisse penser qu'il est encore possible d'y augmenter les tarifs de l'eau. Un recours accru aux instruments de marché (tels que les redevances de prélèvement) et aux investissements du secteur privé devrait également être envisagé pour permettre de financer les infrastructures hydrauliques sur toute la durée de vie des équipements.

Notes

1. La part des terres irriguées sur la superficie agricole totales (17.4 %) est bien supérieure à la moyenne de l'OCDE (4.5 %).
2. La consommation d'eau par les ménages en Italie se caractérise par d'importantes variations régionales. Les îles et les régions du Nord riches en eau ont en moyenne une consommation plus élevée que les régions du Sud pauvres en eau.
3. Par manque d'estimations directes, l'utilisation d'eau par l'industrie est calculée sur la base du coefficient de consommation d'eau des personnes travaillant dans les différents secteurs de production. Les coefficients sont évalués et actualisés par des experts nationaux de façon irrégulière. Les données n'incluent pas les prélèvements dans les cours d'eau, ni ceux effectués directement dans les nappes souterraines par les entreprises.
4. L'utilisation de l'eau pour la production d'électricité dans les centrales hydroélectriques n'est pas incluse.
5. Plusieurs systèmes de transfert d'eau (Ionico-Sinni, Ofante-Sele-Calore ou Fortore) ont été construits pour détourner les ressources en eau du Sele, du Calore, de l'Ofanto, du Basento, du Biferno et du Sangro vers des réservoirs situés dans les Pouilles.
6. La qualité des eaux de classe 0 résulte principalement de l'activité volcanique ou tectonique. Ces eaux sont souvent exploitées en tant que ressources thermominérales. La qualité des eaux souterraines peut aussi être affectée par des intrusions d'eau salée.
7. Sur les Fonds structurels de l'UE perçus en 2000-06, 1.6 million EUR au total ont été attribués au secteur de l'eau. Ces Fonds ont notamment contribué au renforcement des capacités des administrations régionales de l'environnement, en particulier dans le Sud (par exemple, la création d'un groupe d'étude de 150 experts à l'appui des autorités régionales de l'environnement et des ARPA).
8. Le nombre d'autorités du gouvernement central impliquées dans la conception des politiques de l'eau est un indicateur utile de l'ampleur de la fragmentation institutionnelle, même s'il présente des limites et nécessite d'être évalué de façon dynamique. Par exemple, un nombre important d'organismes est un signe de complexité mais n'engendre pas nécessairement les effets négatifs liés à la fragmentation (approche en silo, asymétrie de l'information, discordance des financements, objectifs divergents) si cette dernière est quelque peu compensée par des mécanismes de coordination efficaces.
9. Les autorités des ATO (AATO) peuvent déléguer la responsabilité de leurs activités courantes liées à la prestation de services d'eau à une tierce partie (c'est-à-dire un opérateur de services d'eau), qui peut être publique et/ou privée. Toutefois, les AATO ont été supprimées en tant qu'entités juridiques en 2011 et les régions ont dû s'acquitter de leurs fonctions conformément aux principes de subsidiarité, de différenciation et d'adéquation.
10. La taille, le rôle et le type d'organisation des Comités d'irrigation et de bonification ne sont pas les mêmes en Italie du Nord et du Sud du fait des structures différentes des réseaux de distribution d'eau. Dans le Nord, la distribution est fortement segmentée et séparée entre les secteurs (urbain, industriel et irrigation). Dans la plupart des cas, l'irrigation est gérée collectivement par des

associations locales d'agriculteurs, uniquement axées sur l'approvisionnement en eau d'irrigation, qui n'ont pas de liens avec les organismes d'approvisionnement en eau urbaine et industrielle. Dans le Sud en revanche, l'irrigation est principalement gérée par de grands Comités qui sont étroitement interconnectés aux organismes d'approvisionnement en eau urbaine et industrielle. Cette situation tient essentiellement au fait que les ouvrages hydrauliques les plus importants (barrages, aqueducs, stations de pompage, etc.) sont construits pour une utilisation multisectorielle de l'eau et que leur gestion relève généralement de la compétence des Comités.

11. Le groupe 183 est une organisation à but non lucratif établie en 1995 par des parlementaires, des militants écologistes, et des représentants des régions, des administrations locales, des syndicats et des dirigeants d'entreprises. L'objectif de ce groupe est de promouvoir le développement durable en matière de gestion des terres, et d'utilisation et de gestion des ressources en eau.
12. L'adoption des plans de gestion relevait de la responsabilité d'un comité institutionnel au sein de chaque district, qui comprenait l'autorité de bassin de niveau national et des membres nommés par les régions faisant partie du district.
13. Pour chaque bassin appartenant au district, un plan de gestion de la protection environnementale des masses d'eau et de l'exploitation rationnelle des ressources en eau doit être approuvé. Parallèlement, il faut aussi élaborer un plan hydrogéologique pour la protection des sols et le risque hydrogéologique (baptisé Piano di assetto idrogeologico, PAI). Son champ d'application est différent, de même que ses procédures d'approbation.
14. Il faut effectuer un comptage de l'eau avant de pouvoir la facturer en fonction du volume. Les détenteurs d'autorisation sont souvent obligés de pratiquer un comptage, même si l'on dispose de peu de données sur la mise en œuvre effective et le contrôle au niveau des exploitations agricoles.
15. En début d'année, un quota est attribué aux Comités d'irrigation et de bonification (disponibilités par rapport aux besoins). Les agriculteurs sont eux aussi soumis à des quotas ou à des obligations en matière de prélèvement.
16. Ce système contient tout un ensemble de données et d'outils concernant l'utilisation des terres, les réseaux d'irrigation et les données économiques de huit régions de l'Italie du Sud (Abruzzes, Molise, Pouilles, Campanie, Basilicate, Calabre, Sicile, Sardaigne).
17. Le seuil de 70 % s'appliquait aux compagnies cotées comme Acea ou Hera, ce qui leur permettait de conserver ce qui leur avait été initialement concédée, en cas de réduction de la participation publique. Pour les compagnies en régie, le seuil était plus bas (40 %), mais exigeait que les responsabilités opérationnelles soient déléguées à un partenaire privé.
18. Créée en 1995, l'AEEG régule le secteur du gaz et de l'électricité. Elle est autofinancée par une taxe sur les factures énergétiques, et n'a ainsi pas d'incidence sur le budget de l'État. Le transfert devait faire l'objet d'un décret du Premier ministre définissant quelles fonctions devaient être transférées à l'AEEG, et quelles autres étaient conservées par le ministère de l'Environnement, de la Protection du territoire et de la Mer. Ce décret est toujours en suspens ; son texte a été approuvé, mais il est toujours en attente de l'avis du Conseil d'Etat (Consiglio di Stato).

Sources Principales

Les sources utilisées dans ce chapitre sont des documents produits par les autorités nationales, par l'OCDE et par d'autres entités.

APAT (*Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici*/Agence pour la protection de l'environnement et pour les services techniques) (2007), « Gestion de la demande en eau en Méditerranée, progrès et politiques », dans *Stratégie méditerranéenne pour le développement durable – Suivi des progrès et promotion de politiques de gestion de la demande en eau – Rapport national sur l'Italie*, APAT, Rome.

Armeni, C. (2008), « The right to water in Italy », *IELRC Briefing Paper 2008–01*, International Environmental Law Research Centre, www.ielrc.org/content/f0801.pdf.

Arnaudo, L. (2011), « Holes in the water – The reform of water and competition in Italy ». *Competition and Regulation in Network Industries*, vol. 12, n° 2, pp. 173-187, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1747744.

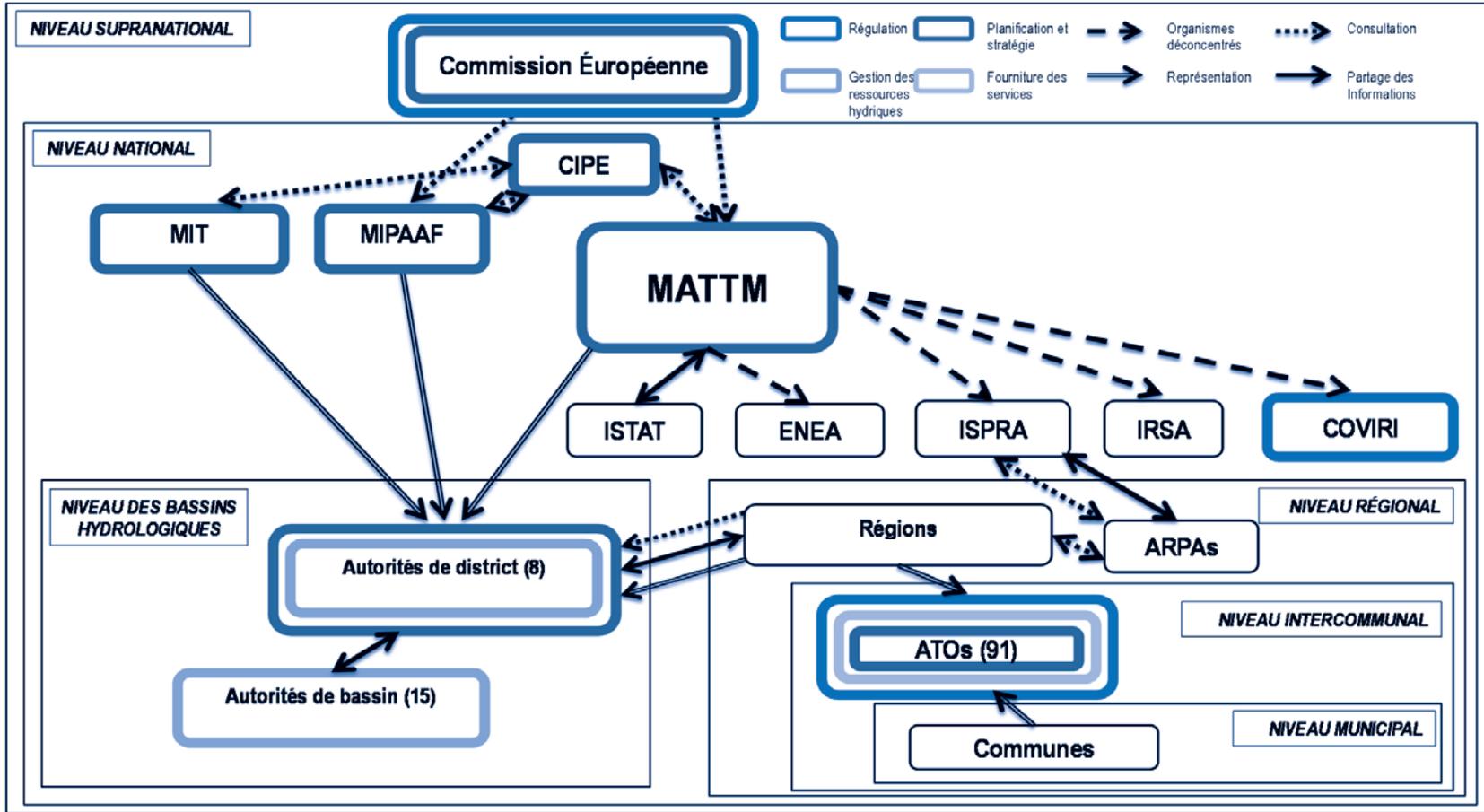
Balzarolo, P. et al. (2011), *The implementation of the WaterFramework Directive in Italy*, Options méditerranéennes, A n° 98, 2011 – Dialogues on Mediterranean water challenges: Rational water use, water price versus value and lessons learned from the European Water Framework Directive, <http://ressources.ciheam.org/om/pdf/a98/00801477.pdf>.

- Bardelli, L. et L. Robotti (2009), « The water sector in Italy », *CIRIEC Working Paper*, 2009/01. Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative, www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/WORKING_PAPERS/WP09-01.pdf.
- Benvenuti, M. et E. Gennari, (2008), « Il servizio idrico in Italia: stato di attuazione della legge Galli ed efficienza delle gestioni » (Les services d'eau en Italie : mise en œuvre de la loi Galli et efficience des prestataires), Banca d'Italia, *Occasional Paper*, n° 23, www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/qef_23/QEF_23.pdf.
- Carroza, C. (2011), « Italian water services reforms from 1994 to 2008: Decisional rounds and local modes of governance ». *Water Policy*, vol.13, n° 6, IWA Publishing Online, www.iwaponline.com/wp/01306/0751/013060751.pdf.
- CE (Commission européenne) (2007), *Document d'accompagnement de la communication de la Commission au Parlement européen et au Csoneil – Vers une gestion durable de l'eau dans l'Union européenne – Première étape de la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE*, COM(2007)128final, http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/implrep2007/pdf/sec_2007_0362_en.pdf. Ceccherini, E. (2009), « Intergovernmental relations in Italy: the permanent State-Regions-autonomous Provinces conference ». *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Juridicas de Elche*, vol. I, n° 4, <http://revistasocialesyjuridicas.files.wordpress.com/2010/09/04-tl-01.pdf>.
- Civita, M.V. et al. (2011), *Groundwater in the Southern member states of the EU: an assessment of current knowledge and future prospects – Country report for Italy*, European Academies Science Advisory Council, www.easac.eu/fileadmin/PDF_s/reports_statements/Italy_Groundwater_country_report.pdf.
- Cunha Marques, R. (2010), Chapter 2.9: Italy, *Regulation of water and wastewater services – An international comparison*, IWA Publishing, Londres.
- Deloitte/IPEE (2011), *Support to Fitness Check Water Policy*, Deloitte Consulting et Institut pour une politique européenne de l'environnement (IPEE) pour la Commission européenne, Direction générale de l'environnement, http://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/pdf/safeguard_fitness_freshwater.pdf.
- ENEA (Réseau européen des autorités environnementales) (2006), *The contribution of Structural and Cohesion Funds to a better environment*. Commission européenne, Bruxelles, http://ec.europa.eu/environment/integration/pdf/preliminary_stocktaking.pdf.
- EUREAU (Fédération européenne des Associations nationales de Services d'Eau et d'Assainissement), (2009), *EUREAU statistics overview on water and wastewater in Europe 2008 – Italy's country profile*, juin 2009, EUREAU, Bruxelles, www.riool.net/riool/binary/retrieveFile?itemid=4814&style=default.
- García Quesada, M. (2011), Chapter 6: Italy, *Water and sanitation services in Europe: do legal frameworks provide for good governance ? – Centre for Water Law, Policy and Science University of Dundee/ UNESCO*.
- Guerrini, A. et al. (2010), « Factors affecting the performance of water utilities companies », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 24, n° 6, <http://dx.doi.org/10.1108/09513551111163657>.
- ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale/Institut supérieur pour la protection et la recherche pour l'environnement) (2010), *Environmental Data Yearbook*, Rome.
- ISTAT (Istituto nazionale di statistica/Institut national des statistiques) (2005), *Public Water Services Census*, ISTAT, Rome.
- Iuzzolino, I. et al. (2011), *Convergence among Italian regions 1861-2011*. Banca d'Italia, Rome. www.bancaditalia.it/pubblicazioni/pubsto/quastoeco/qse-22/Quaderno_storia_economica_n_22.pdf.
- Lippi, A. et al. (2008), « Adapting public-private governance to the local context – The case of water and sanitation services in Italy », *Public Management Review*, vol. 10, n° 5.
- Lippi, A. et al. (2007), « Qui gouverne les services publics locaux? Des configurations variables entre les secteurs public et privé dans le cas du service public de l'eau en Italie », *Politiques et Management Public*, vol. 25, n° 3, Institut de Management Public, www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/pomap_0758-1726_2007_num_25_3_2383.
- Massarutto, A. (2008), *L'acqua – Un dono della natura da gestire con intelligenza*, Il Mulino, Bologne.
- Massarutto, A. (2011a), « Aqua tempestose – Il referendum che asseta l'Italia », *Energia*, 32/3.
- Massarutto, A. (2011b), « I conti senza l'oste – Chi pagherà l'acqua dopo il referendum di giugno 2011? » *Economia dei Servizi – Markets, Institutions, Management*, n° 2, mai-août 2011.

- Massarutto, A. et al. (2003), *Public participation in river basin management planning in Italy: an unconventional marriage of top-down planning and corporative politics*, HarmoniCOP Project – Harmonising Collaborative Planning Work Package 4 – Final Report. www.harmonicop.uni-osnabrueck.de/_files/_down/Italy.pdf.
- Mazzola, M. R. (2005), *Improving drought preparedness through water transfers. The agreement between Basilicata and Puglia regions*, Université de Palerme.
- OCDE (2001), *Examens territoriaux de l'OCDE : Italie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Competition and regulation in the water sector - Italy's National Contribution*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Reviews of Regulatory Reform – Italy, Better regulation to strengthen market dynamics*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *De l'eau pour tous – Perspectives de l'OCDE sur la tarification et le financement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Le prix de l'eau et des services d'eau potable et d'assainissement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *OECD Territorial Review – Venice, Italy*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *Études économiques de l'OCDE : Italie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Études de l'OCDE sur l'eau – La gouvernance de l'eau dans les pays de l'OCDE : une approche pluri-niveaux*, OCDE, Paris.
- OCDE (2012a), *Better Regulation in Europe – Italy*, OCDE, Paris.
- OCDE (2012b), *A Framework for Water Resources Management Financing*, OCDE, Paris.
- Scarpidigno, A. (2011), *Water use efficiency and economic approach – National study, Italy*. Plan Bleu PNUE/PAM Centre d'activités régionales, Sophia Antipolis, juillet 2011, www.planbleu.org/publications/etudes_efficiency_eau/National_report_Water_IT.pdf.
- Skou Andersen, M. et al. (2011), *Environmental fiscal reform – Illustrative potential in Italy*, Integrated Environmental Assessment Programme Environmental Fiscal Reform – Illustrative Potential in Italy, préparé par Mikael Skou Andersen, Stefan Speck et Orsola Mautone pour l'Agence européenne pour l'environnement, décembre 2011, www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/eventi/eventi/EEA_Briefing_Note_for_ETR_Workshop_Rome_finaldraft.pdf.
- UTILITATIS (2011), *Blue Book 2011: I dati sul servizio idrico integrato in Italia*, www.utilitatis.org/book/blue_book/2011bluebook.html.
- WWF Italia (2011), *Fiumi d'Italia. La Campagna WWF Liberafiumi 2010*, www.wwf.it/UserFiles/File/WWF%20Cosa%20Facciamo/Acque/Convegno_Fiumi_d'Italia_27_gennaio_2011/Dossier_WWF_Fiumi_d'Italia_2011.pdf.

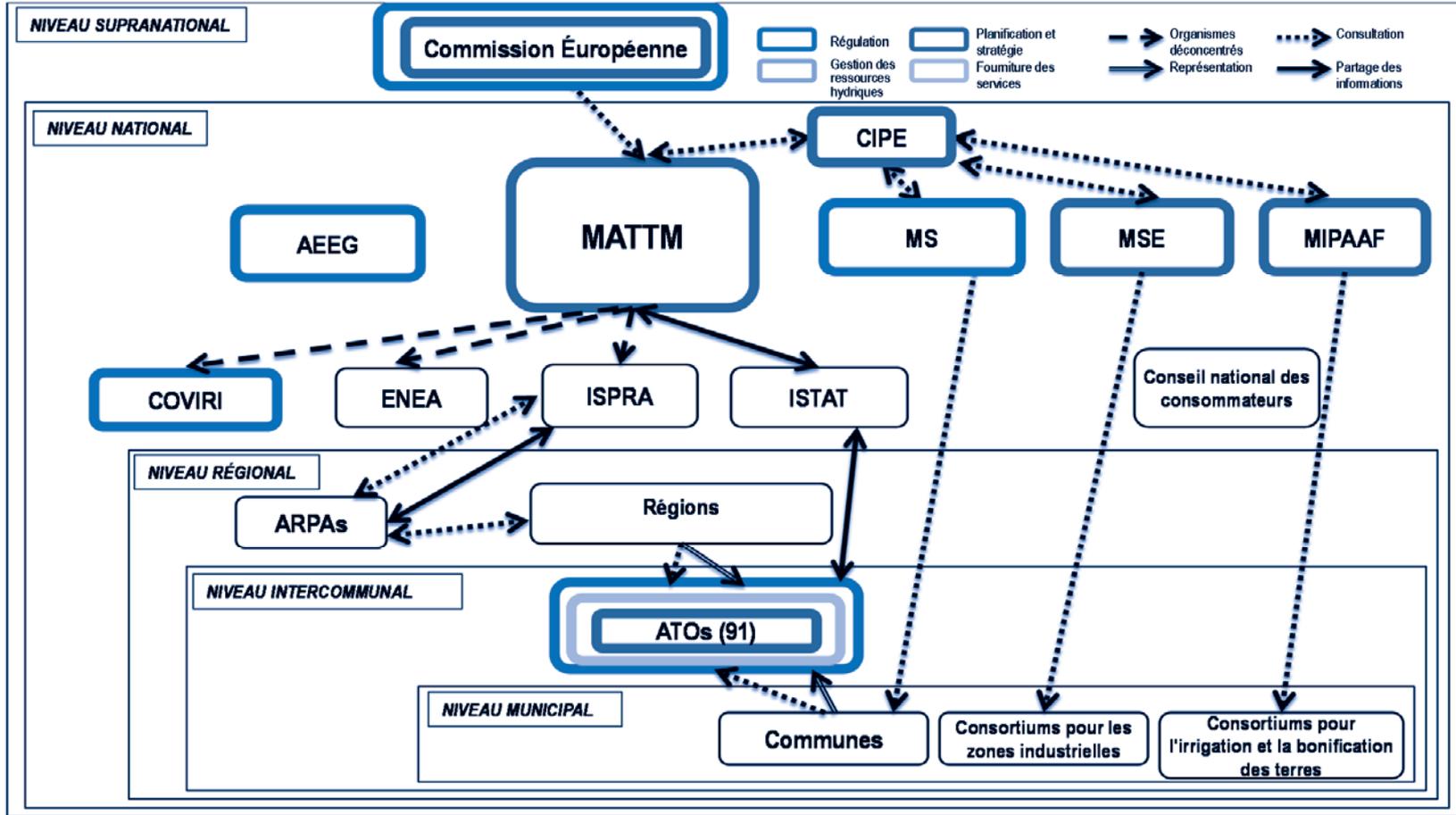
ANNEXE 4.A1

Cartographie institutionnelle de la gestion des ressources en eau



ANNEXE 4.A2

*Cartographie institutionnelle
de la distribution d'eau
et de l'assainissement*





Extrait de :

OECD Environmental Performance Reviews: Italy 2013

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264186378-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2013), « Gouvernance environnementale pluri-niveaux : l'eau », dans *OECD Environmental Performance Reviews: Italy 2013*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264186279-8-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.