



Bruxelles, le 14.11.2012
SWD(2012) 381 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN , AU
CONSEIL, AU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ET AU COMITÉ DES
RÉGIONS**

Un plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe

{ COM(2012) 673 final }
{ SWD(2012) 382 final }

Introduction

En quelques années, l'Union européenne a mis au point une vaste politique de l'eau qui, si elle abordait initialement des problèmes essentiellement liés à la santé, s'est progressivement intéressée à l'incidence des grands secteurs consommateurs d'eau sur l'environnement. Avec l'adoption de la directive-cadre sur l'eau (DCE) en 2000, la politique de l'eau a connu un autre changement majeur en ce sens qu'elle a adopté une approche intégrée de la gestion de l'eau, axée sur la notion de «gestion des bassins hydrographiques», dans le but d'atteindre un bon état de toutes les eaux de l'UE dès 2015.

L'analyse d'impact qui accompagne la communication intitulée «Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe» (le «plan d'action») regroupe plusieurs évaluations, dresse l'inventaire des principaux problèmes liés à la gestion des ressources en eau et évalue différentes options stratégiques en vue d'une action au niveau de l'UE. La présente note de synthèse met en avant les messages clés du rapport principal.

1. PROCEDURE ET CONSULTATION DES PARTIES PRENANTES

Le plan d'action est inclus dans le programme de travail 2012 de la Commission sous la référence *2012/ENV/005*. L'élaboration de l'analyse d'impact est le résultat d'un vaste processus de consultation interne et externe. Cette analyse a bénéficié des contributions d'un groupe interservices, ainsi que des recommandations du comité d'analyses d'impact.

Les parties prenantes ont participé au processus d'analyse d'impact à un stade précoce dans le cadre de la stratégie commune de mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau, qui associe les États membres, la Commission, les pays en voie d'adhésion, les pays candidats (potentiels) et les pays de l'EEE, ainsi que les parties prenantes et les ONG. Une conférence (3^e conférence de l'UE sur l'eau) durant laquelle les parties prenantes ont discuté des projets portant sur différentes options stratégiques s'est déroulée les 24 et 25 mai 2012. Deux consultations publiques de douze semaines ont été organisées: la première, qui s'est déroulée du 6.12.2011 au 27.2.2012, était consacrée au bilan de qualité de la politique de l'eau, et la seconde, du 16.3.2012 au 8.6.2012, portait sur les options stratégiques.

En règle générale, les parties prenantes ont soutenu l'action non législative de l'UE pour résoudre les problèmes liés à l'eau, notamment la fourniture d'une assistance et d'instruments en matière de bilans hydrologiques, la définition d'objectifs et la récupération des coûts, ainsi que des mesures visant à améliorer l'information et l'efficacité en matière de rapports. Certaines options législatives ont également été soutenues, comme un éventuel nouveau règlement sur les normes de réutilisation de l'eau. Des points de vue très divergents ont été exprimés en ce qui concerne l'ajout d'une conditionnalité pour l'octroi d'un financement de l'Union européenne, dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) notamment, même si, dans chaque cas, la majorité était en faveur d'une plus grande conditionnalité. Il y a par ailleurs lieu de noter le ferme soutien exprimé en faveur de l'utilisation de différents Fonds de l'UE pour soutenir les mesures.

2. CONTEXTE POLITIQUE, DEFINITION DU PROBLEME ET PRINCIPE DE SUBSIDIARITE

La directive-cadre sur l'eau établit un cadre juridique pour parvenir à une gestion durable de l'eau dans l'UE. Cette directive est mise en œuvre par cycles récurrents de six ans. Les États membres ont dû présenter leurs premiers plans de gestion des bassins hydrographiques pour la

fin de l'année 2009 et ils les réviseront tous les six ans. Les programmes de mesures élaborés dans le cadre des plans doivent être opérationnels à la fin de 2012. Le deuxième cycle de plans de gestion des bassins hydrographiques doit être en place d'ici à la fin de 2015. D'ici à 2019, la directive-cadre sur l'eau devra être réexaminée et, le cas échéant, révisée.

Les eaux européennes posent plusieurs problèmes, qui sont décrits dans le rapport sur l'état des eaux:

- Les informations communiquées dans les premiers plans de gestion des bassins hydrographiques indiquent que plus de la moitié des masses d'eau de surface en Europe n'atteignent pas un **bon état écologique**, et que des mesures complémentaires à celles établies au titre d'autres directives (sur les nitrates, les eaux urbaines résiduaires, les émissions industrielles) seront nécessaires pour atteindre les objectifs de la DCE.
- Le problème de la **rareté de l'eau** s'étend en Europe. De vastes zones, en particulier dans le sud de l'Europe, sont touchées par la rareté de l'eau, tandis que des utilisations concurrentes augmentent la demande sur l'ensemble du continent.
- La fréquence et l'intensité des **inondations et des sécheresses** et leurs dommages environnementaux et économiques semblent avoir augmenté au cours des trente dernières années, en raison tant du changement climatique que d'autres pressions anthropogéniques (par exemple, les modifications de l'utilisation des terres).

Les eaux de l'UE subissent des pressions considérables en raison du rejet de polluants, de modifications hydromorphologiques et du captage de l'eau, qui sont principalement dus à la croissance démographique, à l'utilisation des sols et à l'activité économique. Pour faire face à ces pressions, il est nécessaire de poursuivre la mise en œuvre des mesures de gestion des ressources en eau visant à améliorer l'utilisation efficace et durable des ressources en eau, notamment:

- **Les mesures de rétention naturelle de l'eau** pour sauvegarder et renforcer la capacité de stockage de l'eau par les sols et les écosystèmes, qui offrent des avantages secondaires, notamment la protection de la biodiversité, la prévention des catastrophes, l'adaptation au changement climatique et l'atténuation des effets de celui-ci.
- **Les mesures d'utilisation rationnelle de l'eau** qui sont souvent une méthode rentable et durable pour faire face à des situations de stress hydrique, dans la mesure où elles offrent, par exemple dans les bâtiments, un important potentiel d'économies d'énergie lié aux économies d'eau.
- **Les sources alternatives d'approvisionnement en eau** telles que la désalinisation de l'eau de mer ou la réutilisation des eaux.

Conformément au principe de subsidiarité, le plan d'action s'intéresse aux problèmes et aux instruments stratégiques qui sont utiles aux fins de la **gestion de l'eau à l'échelle de l'UE**, en tenant également compte de l'évaluation réalisée dans le cadre du contrôle de la qualité, de l'évaluation des plans de gestion des bassins hydrographiques et du réexamen de la politique relative à la rareté de la ressource en eau et aux sécheresses. Douze problèmes clés ont été répertoriés en quatre catégories.

- **En premier lieu, les instruments économiques permettant de remédier aux défaillances du marché** qui empêchent la mise en œuvre des mesures précitées **ne sont pas suffisamment exploités**. En particulier:
 - 1) les **systèmes de tarification** actuellement utilisés en Europe sont souvent incapables de combiner les objectifs d'efficacité et d'équité, et ne permettent pas d'atteindre un niveau de récupération des coûts suffisant pour assurer le financement des mesures;
 - 2) il n'y a pas de **comptage** de la consommation d'eau bien qu'il s'agisse d'une condition indispensable pour la mise en œuvre de politiques de tarification incitative;
 - 3) les consommateurs et les entreprises ne sont pas suffisamment sensibilisés au problème que pose l'eau virtuelle ni à l'absence de systèmes d'étiquetage appropriés, en particulier pour les biens échangés sur le marché mondial.

- **En deuxième lieu**, il existe un risque que les objectifs de la DCE ne soient pas atteints en raison d'un **manque d'intégration dans les autres domaines d'action et d'un manque de cohérence avec ceux-ci**, y compris l'agriculture, la cohésion, l'industrie et l'aménagement du territoire. En ce qui concerne la PAC et la politique de cohésion, il est possible qu'on assiste à une meilleure intégration des politiques à la suite de la mise en œuvre de la proposition de cadre financier pluriannuel de l'UE. Cependant, un soutien supplémentaire est nécessaire en ce qui concerne:
 - 4) l'intégration des **mesures relatives à l'utilisation des sols**;
 - 5) **l'utilisation rationnelle de l'eau dans les bâtiments et les équipements**;
 - 6) le problème des **fuites dans les infrastructures dans le secteur de l'eau**, et
 - 7) l'adoption du principe de la **réutilisation de l'eau** sur la base de normes communes pour l'UE.

- **Troisièmement**, il y a lieu d'améliorer **la gouvernance** actuellement inefficace en:
 - 8) s'attaquant aux défaillances en matière de **planification et de gestion de l'eau** afin de régler les problèmes de coordination, car cela peut influencer sur la fixation des objectifs généraux relatifs aux captages ainsi que sur la bonne application des mesures et instruments particuliers;
 - 9) élaborant une série de données adéquate et une méthode cohérente pour le calcul des **bilans hydrologiques, des flux et des objectifs écologiques**;
 - 10) améliorant la **planification de la gestion du risque de sécheresse** dans certains États membres pour relever le défi que représente la protection de la société et des économies contre les incidences des sécheresses.

- **Quatrièmement**, il est nécessaire de combler les **lacunes en matière de connaissances**:
 - 11) il existe de grandes lacunes en matière d'information, notamment en ce qui concerne une méthode cohérente pour calculer les **coûts et les bénéfices** des programmes de mesures ou de l'absence de mesures;

12) lorsque les informations sont disponibles, des problèmes subsistent en ce qui concerne la cohérence, la **diffusion et l'accessibilité** de ces informations au niveau adéquat de prise de décision. Il est possible d'améliorer les exigences actuelles en matière de statistiques et de rapports pour les rendre plus efficaces.

Les problèmes liés à la gestion de l'eau à l'échelle de l'Union européenne empêchent de parvenir à un bon état des eaux et de réduire le stress hydrique et la vulnérabilité de l'eau face aux phénomènes extrêmes. Cette situation a des incidences négatives sur le milieu aquatique et partant, sur la biodiversité et les écosystèmes. Elle a également d'importantes incidences socio-économiques: plusieurs secteurs économiques (production alimentaire et énergétique, transport, tourisme et services récréatifs) sont directement tributaires de la disponibilité d'une eau présentant des normes de qualité spécifiques et de services écosystémiques liés à l'utilisation de l'eau. Des phénomènes extrêmes, tels que les inondations et les sécheresses, ont aussi des conséquences très néfastes pour les secteurs économiques et la population en général. Les incidences se concentrent souvent dans les pays à faibles revenus et dans les régions affichant des niveaux de développement peu élevés, en particulier les zones rurales, en raison d'un taux inférieur de mise en œuvre des réglementations relatives à l'eau potable et au traitement des eaux usées, de l'application peu rigoureuse ou de l'absence de planification de l'utilisation des sols dans les zones sujettes aux inondations, et d'un accès plus limité aux technologies et au savoir-faire permettant d'économiser l'eau. En outre, l'accès à l'eau potable et l'assainissement de l'eau doivent être pris en considération dans le cadre des droits de l'homme.

3. OBJECTIFS

Le plan d'action présente la réponse politique aux problèmes décrits ci-dessus. Sa finalité à long terme consiste à **garantir la disponibilité d'une eau de bonne qualité en vue d'une utilisation durable et équitable de l'eau**. Cette réponse prend en considération les trois dimensions de la stratégie Europe 2020 (croissance intelligente, durable et inclusive). Pour atteindre l'objectif fixé, il est nécessaire de mettre en œuvre, au niveau de l'UE, une approche équilibrée, qui porte en particulier sur:

- le **bon état des eaux** de l'UE d'ici à 2015 en règle générale, ou au plus tard d'ici à 2027 pour certaines masses d'eau couvertes par les dérogations à la DCE;
- la **réduction du stress hydrique** en tenant compte de la nécessité de maintenir les flux écologiques à un niveau compatible avec la réalisation des objectifs de la DCE;
- la **réduction de la vulnérabilité** au changement climatique et aux phénomènes extrêmes.

En ce qui concerne le stress hydrique et la vulnérabilité, il y a lieu d'établir des objectifs concrets à l'échelle du bassin hydrographique et de les intégrer dans le deuxième cycle de plans de gestion des bassins hydrographiques.

Quatre séries **d'objectifs spécifiques** qui reflètent les quatre catégories de problèmes liés à la gestion de l'eau susmentionnés ont été établies, à savoir:

- accroître **l'utilisation d'instruments économiques** pour une meilleure répartition des ressources et une meilleure internalisation des coûts externes;

- promouvoir l'**intégration** de l'eau dans les politiques sectorielles pour garantir une meilleure assimilation des **mesures de rétention naturelle des eaux**, des mesures d'utilisation rationnelle de l'eau dans les **bâtiments et les équipements**, la **réutilisation de l'eau**, et les instruments nécessaires pour réduire les **fuites** au niveau des infrastructures d'approvisionnement en eau;
- parvenir à une **gouvernance plus efficace de l'eau** et des relations de travail efficaces entre les institutions, et intégrer pleinement les questions relatives à la qualité de l'eau, la quantité et l'hydromorphologie dans la gestion de l'eau;
- **améliorer les connaissances et les instruments** dont disposent les responsables de la gestion de l'eau, pour permettre une prise de décision efficace et réduire la charge administrative.

4. OPTIONS STRATEGIQUES

Les options stratégiques évaluées qui figurent dans le plan d'action sont destinées à fournir aux États membres un ensemble d'instruments pour soutenir la mise en œuvre des mesures les plus pertinentes; elles proposent quatre approches différentes:

- Une première série d'options consiste en une **approche volontaire**, qui comprend la mise au point d'une gamme d'instruments différents et l'élaboration d'orientations à l'appui d'une gestion pratique de l'eau à l'échelle de l'UE et des bassins hydrographiques.
- Une deuxième série d'options est regroupée dans l'**approche réglementaire**, dont le but est de réaliser un grand nombre d'objectifs similaires pour soutenir la gestion pratique de l'eau, mais par la voie législative.
- D'autres options visent à exploiter pleinement l'éventuelle **conditionnalité** appliquée aux fonds relevant du CCA (FEDER, Fonds de cohésion, Feader) pour la période ultérieure à 2013 et pour le financement du premier pilier de la PAC, conformément aux propositions de la Commission sur la réforme de la PAC et sur le cadre financier pluriannuel (CFP).
- Enfin, d'autres options visent à garantir la **priorité** à une gestion durable de l'eau dans les dépenses des Fonds relevant du CCA et dans les prêts de la BEI. Cette option n'entraîne aucun changement de la politique actuelle du cadre financier pluriannuel proposé par la Commission, mais elle ne pourra se concrétiser que si les priorités dans le domaine de l'eau sont intégrées par les États membres dans la programmation et la planification des dépenses.

Trente-sept options stratégiques ont été définies pour les quatre catégories de problèmes et les douze questions clés mentionnées plus haut. Cette liste préliminaire d'options a été soumise à la consultation du public et des parties prenantes et a fait l'objet d'un examen plus approfondi afin de déterminer la série d'options privilégiées. Les 37 options sont présentées ci-dessous et sont mises en relation avec l'objectif spécifique auquel elles répondent et avec l'approche politique dans laquelle elles s'intègrent.

Tableau 1: Liste des options examinées dans l'analyse d'impact – les options inscrites en rouge et soulignées sont retenues

Objectif spécifique	Approches			
	a) volontaire	b) Règlement	c) Conditionnalité	d) Financement prioritaire
1 Tarification	<u>Orientations pour les systèmes d'échange</u>	Sans objet	Inclusion dans les règles de conditionnalité du premier pilier de la PAC	Sans objet
2 Comptage	<u>Utilisation du GMES</u>	Modification de la DCE	Inclusion dans les règles de conditionnalité du premier pilier de la PAC	Sans objet
3 Étiquetage des biens échangés sur le marché mondial	<u>Étiquetage facultatif</u>	Étiquetage obligatoire	Sans objet	Sans objet
4 Mesures de rétention naturelle de l'eau	<u>Orientations dans le cadre de la stratégie commune de mise en œuvre</u>	Modification de la DCE	Dans le cadre de règles de mise en œuvre relevant du CCA	<u>Dans le cadre du CCA et des prêts de la BEI</u>
5.1 Équipements/produits liés à l'eau	<u>Étiquetage facultatif</u>	<u>Étiquetage obligatoire</u> <u>Inclusion dans le programme de travail sur l'éco-conception¹</u>	Sans objet	Sans objet
5.2 Bâtiments	<u>Notation facultative</u>	Notation obligatoire Exigences minimales Directive	Sans objet	Sans objet
6 Fuites	<u>Orientations</u>	Sans objet	Sans objet	<u>Dans le cadre du CCA et des prêts de la BEI</u>
7 Réutilisation de l'eau	<u>Orientations dans le cadre de la stratégie commune de mise en œuvre</u> Norme CEN	<u>Règlement</u>	Sans objet	<u>Dans le cadre du CCA et des prêts de la BEI</u>
8 Gouvernance	<u>Révision par des pairs</u>	Modification de la DCE Modification de la directive ESE	Sans objet	Sans objet

¹ L'inclusion des dispositifs utilisant de l'eau a été discutée dans le cadre du plan de travail de la directive sur l'éco-conception pour la période 2012-2014.

Objectif spécifique	Approches			
	a) volontaire	b) Règlement	c) Conditionnalité	d) Financement prioritaire
9 Fixation des objectifs	<u>Orientations dans le cadre de la stratégie commune de mise en œuvre</u>	Modification de la DCE	Sans objet	Sans objet
10 Planification des sécheresses	Recommandation	Modification de la DCE Directive sur la sécheresse	Sans objet	Sans objet
11 Coûts et bénéfices	<u>Orientations dans le cadre de la stratégie commune de mise en œuvre</u>	Modification de la DCE	Sans objet	Sans objet
12 Diffusion des connaissances	<u>Poursuite du développement du système WISE</u>	<u>Révision des exigences légales en matière de rapports & de statistiques</u>	Sans objet	Sans objet

5. DETERMINER LA SERIE D'OPTIONS PRIVILEGIEES ET LES INCIDENCES

L'évaluation des options peut être considérée comme un «screening» des diverses approches pour chacun des douze problèmes recensés. Sur la base de l'évaluation réalisée, il apparaît que, dans la plupart des cas, les options les plus appropriées entrent dans le cadre d'une approche d'orientation. L'approche réglementaire est recommandée pour trois problèmes seulement (l'utilisation rationnelle de l'eau dans les équipements/produits liés à l'eau, la réutilisation de l'eau et la diffusion des connaissances), étant donné que le contexte stratégique actuel, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre de la DCE et du CFP, vise à reporter à plus tard la plupart des options stratégiques en matière de réglementation et de conditionnalité. Les options privilégiées sont celles qui sont inscrites en rouge et soulignées dans le tableau 1.

Il convient de préciser que les éléments qui entraîneraient des modifications législatives ne seront pas proposés en même temps que le plan d'action, mais feront l'objet d'une analyse plus approfondie et ne seront proposés que sur la base d'une analyse d'impact spécifique à cet instrument.

Les orientations et les instruments proposés permettront d'examiner l'interaction avec des **instruments économiques** spécifiques et la meilleure manière d'intégrer ces derniers dans les plans de gestion des bassins hydrographiques, des inondations et des sécheresses. Ils devraient fournir des informations encourageant une utilisation accrue de ces instruments. Toutefois, les mesures proposées ne sont pas contraignantes, et l'adoption de ce type d'instruments n'est pas garantie.

La série de mesures proposées vise à promouvoir une plus large **intégration de l'eau dans les politiques sectorielles** au moyen d'orientations, d'une meilleure planification et d'instruments

plus performants permettant de fixer des objectifs et couvrant les différents aspects de l'intégration sectorielle. Ces mesures permettront de mieux prendre en compte les problèmes liés à la gestion de l'eau lors de la procédure de sélection de projets applicable au financement au titre de la PAC et de la politique de cohésion. Il n'existe cependant aucune garantie que les mesures seront mises en œuvre, étant donné que la mise en œuvre continue à se faire à titre volontaire.

Les orientations incluses dans la série de mesures proposées, notamment les systèmes d'échange et les bilans hydrologiques/objectifs, ainsi que le système de révision par des pairs envisagé, permettraient d'examiner l'efficacité de la **gouvernance** dans la planification des ressources en eau en vue d'améliorer la transparence et l'efficacité du processus décisionnel. Des charges inutiles découlant des exigences actuelles en matière de rapports au titre de la législation européenne sur l'eau seraient supprimées.

La série de mesures proposées comprend un vaste éventail d'orientations et de nouveaux instruments pour répondre aux besoins les plus urgents auxquels doivent faire face les responsables de la gestion de l'eau. Les informations sur les bilans hydrologiques et les flux écologiques permettraient de combler les lacunes les plus importantes dans les **connaissances** dont les responsables de la gestion de l'eau ont besoin. Des plateformes d'information et une communication d'informations de qualité supérieure au niveau de l'UE faciliteraient l'accès à des données actualisées et davantage interopérables, afin de permettre de prendre des décisions en matière de gestion de l'eau et d'élaborer des politiques de manière plus efficace à l'échelle de l'UE, au niveau national et au niveau des bassins hydrographiques. Toutefois, il s'agit d'une action volontaire.

La série de mesures proposées améliore **l'efficacité de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau** en comblant les lacunes dans les connaissances, en améliorant la gouvernance et en concentrant les exigences en matière de rapports sur la réduction de la charge administrative. Elle laisse la liberté d'adapter les instruments aux situations où le rapport coût/efficacité est élevé. Les éventuelles propositions de modification des exigences légales en matière de rapports sur l'eau permettraient d'éliminer les problèmes actuels de cohérence. La série de mesures proposées aurait pour effet d'accroître la cohérence entre les politiques de l'UE (en particulier en ce qui concerne la PAC, la cohésion, la santé et l'énergie).

La série de mesures proposées contribuera à résoudre les problèmes relatifs à l'état écologique des eaux de l'UE, au stress hydrique et à la vulnérabilité face aux phénomènes extrêmes. Les travaux de modélisation entrepris pour le plan d'action, ainsi que l'évaluation des différentes mesures, fournissent des éléments permettant d'évaluer les **incidences économiques, environnementales et sociales** de la mise en œuvre au niveau de l'UE des diverses catégories de mesures, notamment les gains d'efficacité dans l'ensemble de l'économie grâce aux mesures de gestion de l'utilisation du sol, à une utilisation plus rationnelle de l'eau et à la garantie de la disponibilité d'eau propre. Toutefois, les effets réels des mesures ne seront perceptibles qu'au niveau de chacun des 110 bassins hydrographiques de l'UE, qui constituent le niveau d'analyse pertinent. Les instruments mis au point dans le cadre du plan d'action (bilans hydrologiques, modélisation hydro-économique, base de données des mesures) aideront les États membres à réaliser cette analyse lors de l'élaboration des prochains plans de gestion des bassins hydrographiques et à choisir la combinaison de mesures la plus appropriée.

6. SUIVI ET EVALUATION

La mise en œuvre et le suivi du plan d'action reposeront sur la **stratégie commune de mise en œuvre** de la DCE² en tant que plateforme. La mise en œuvre s'effectuera en deux phases qui correspondent aux deux prochaines périodes de la stratégie commune de mise en œuvre:

- au cours de la première phase (2013-2015), l'objectif sera d'influer sur l'élaboration des **prochains plans de gestion des bassins hydrographiques**, à soumettre par les États membres d'ici la fin de 2015, et de renforcer la base de connaissances et les instruments qui soutiendront l'évaluation de ces plans et la révision de la directive-cadre sur l'eau;
- la deuxième phase (2016-2018) sera consacrée à l'évaluation de ces plans et à la préparation de la **révision de la directive-cadre sur l'eau**.

Un **tableau de bord** du plan d'action sera mis au point afin de contrôler la mise en œuvre des propositions du plan d'action et d'évaluer les progrès réalisés. Il sera examiné chaque année par le groupe de coordination stratégique de la stratégie commune de mise en œuvre et par les responsables de la gestion de l'eau.

² [Http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectifs/implementation_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectifs/implementation_en.htm).