

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe»

COM(2012) 673 final

sur le «Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE) — Plans de gestion des bassins hydrographiques»

COM(2012) 670 final

sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Rapport concernant le réexamen de la politique européenne relative à la rareté de la ressource en eau et à la sécheresse»

COM(2012) 672 final

(2013/C 327/16)

Rapporteur: **M. Georges CINGAL**

Corapporteuse: **M^{me} An LE NOUAIL MARLIÈRE**

Le 11 novembre 2012, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

"Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe"

COM(2012) 673 final.

La section spécialisée "Agriculture, développement rural, environnement", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 12 juin 2013.

Lors de sa 491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013 (séance du 10 juillet), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 128 voix pour, 101 voix contre et 17 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE apprécie à sa juste valeur la communication de la Commission, mais estime que le document ne propose pas suffisamment d'actions volontaristes pour apporter des solutions aux divers problèmes identifiés.

1.2 Le CESE invite donc la Commission à reconnaître la nécessité de:

- démocratiser la gestion de l'eau, c'est à dire d'accorder la place qui revient de droit à chaque consommateur dans les instances de gestion par bassin,
- une inspection européenne de l'eau pour un traitement équitable de toutes les régions,
- une prise en compte impérative des substances préoccupantes (chimiques, nanoéléments ...).

1.3 Le CESE se félicite de l'engagement de la Commission à intégrer les objectifs liés à l'eau à d'autres politiques clés telles que la PAC, le Fond de Cohésion, les fonds structurels, et les politiques en matière d'énergies renouvelables. En même temps, il constate que des efforts bien plus importants sont nécessaires

pour atteindre une véritable cohérence des politiques et pour lever les incitations aux prélèvements excessifs d'eau, aux atteintes morphologiques et à la pollution des eaux.

1.4 Le CESE invite la Commission à clarifier la question de la pérennité des ressources. Alors que la directive-cadre sur l'eau (DCE) ⁽¹⁾ fait obligation de ne pas porter atteinte aux ressources en eau, on constate que l'UE laisse se développer des projets pour garantir l'approvisionnement énergétique. Le problème qui était marginal risque de devenir récurrent avec les projets visant à extraire des gaz de schiste. Le CESE considère que les ressources en eau sont primordiales.

1.5 Le CESE recommande à la Commission d'inciter les états membres à mettre en œuvre rigoureusement l'article 9 (principe pollueur-payeur) de la DCE afin d'atteindre le bon état des eaux.

1.6 Le CESE invite la Commission à clarifier ce qu'il convient d'entendre par stress hydrique. Si l'on s'en tient à la définition classique – la demande en eau dépasse les ressources disponibles – on risque trop souvent d'agir trop tard (mortalité forestière ...). Il convient donc, outre la définition des flux écologiques

⁽¹⁾ JO L 327, du 22.12.2000, p. 1–73.

minimaux, de définir aussi des niveaux d'alertes qui permettent le déclenchement d'actions préventives avant que ces limites minimales ne soient atteintes, pour éviter toute situation critique.

1.7 Le CESE invite la Commission à encourager, à travers les instruments de la politique de cohésion (FEDER, FSE, Coopération territoriale européenne ...):

- les collectivités territoriales à développer des traitements tertiaires sur les stations d'épuration,
- les acteurs économiques à s'intéresser davantage à la résilience de leurs propriétés aux changements climatiques en favorisant les mécanismes naturels (sols, végétaux ...) de protection des ressources en eau, par exemple, en utilisant l'indicateur de qualité des sols C/N (Carbone/Azote),
- les meilleures initiatives (Plan d'action LIFE ...).

1.8 Le CESE invite la Commission à faire connaître les meilleures techniques disponibles (MTD). Boucler le cycle de l'eau est un objectif qui ne semble plus irréaliste si l'on en juge par les progrès accomplis, par exemple par l'industrie papetière. Par contre, le CESE estime nécessaire la mise en place de normes et d'une réglementation pour réduire les fuites sur les réseaux.

1.9 Le CESE invite la Commission à proposer un instrument législatif pour imposer une prise en compte progressive de l'efficacité en matière de gestion de l'eau: comptage, transport, assainissement ... On ne saurait s'intéresser uniquement aux usages domestiques. On ne saurait non plus se contenter de démarches volontaires. La gestion intégrée concerne chaque bassin versant.

1.10 Le CESE invite la Commission à allonger la liste des polluants (nanoéléments, molécules chimiques cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques) que l'on ne doit pas retrouver dans les eaux de surface ou dans les aquifères afin de protéger la santé des citoyens⁽²⁾ et d'aboutir à des recommandations pour la réutilisation des eaux traitées. Le CESE souligne tout l'intérêt du rapport n° 1/2013 de l'Agence européenne de l'environnement (AEE) "Signaux précoces et leçons tardives II"⁽³⁾.

1.11 Le CESE rappelle ses inquiétudes à propos des échanges compensés financièrement et invite la Commission à la plus grande prudence. Tout projet devra obligatoirement être porté à la connaissance du public (Convention d'Aarhus) et faire l'objet de débats ouverts. Le CESE observe qu'un système de transferts serait inéquitable et préjudiciable aux populations les plus défavorisées, qu'ils soient ou non compensés financièrement.

2. Contexte

2.1 En 2000, la DCE a établi une base juridique destinée à protéger et à remettre en état les eaux européennes, ainsi qu'à

assurer leur exploitation durable à long terme. L'objectif général de la DCE est de faire en sorte que toutes les eaux de l'UE, qu'il s'agisse des lacs, des fleuves, des rivières ou des nappes phréatiques, atteignent un bon état d'ici à 2015.

2.2 La Commission a constaté que les autorités ont souvent échoué à combiner les objectifs d'efficacité et d'équité (il serait donc logique d'appliquer le principe pollueur-payeur, en éliminant les subventions contre-productives ou nocives) en vue d'équilibrer ainsi recettes et dépenses d'investissement.

2.3 Le 14 novembre 2012, la Commission a publié le "Blueprint Package" avec trois composants:

- communication sur le plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe,
- rapport concernant le réexamen de la politique européenne relative à la rareté de la ressource en eau et à la sécheresse,
- rapport sur la mise en œuvre de la DCE et le plan de gestion des bassins hydrographiques.

2.3.1 Compte tenu du caractère vital de la ressource, sa gestion comporte des enjeux pour les citoyens de l'UE et donc, également des défis quant à l'expertise nécessaire. Les *résumés* des évaluations techniques et d'impact présentent un caractère suffisamment important pour mériter d'être diffusés aux OSC (Organisations de la société civile) et donc accessibles dans les différentes langues de l'UE.

2.3.2 Les propositions de la Commission découlent de divers travaux, en particulier de ceux de l'AEE:

- *Towards efficient use of water resources in Europe, Report n 1/2012, 68 pages*
- *European waters – assessment of status and pressures, Report n 8/2012, 96 pages*
- *European waters – current status and future challenges, synthesis, 51 pages*
- *Water resources in Europe in the context of vulnerability, Report n 11/2012, 92 pages*

2.3.3 Le réexamen de la politique européenne relative à la rareté de la ressource en eau et à la sécheresse est bienvenu dans la mesure où la demande croît alors que la ressource n'augmente pas, et comme le constatent divers rapports des Nations unies, la ligne de sécheresse se déplace vers le nord.

⁽²⁾ JO C 229, du 31.7.2012, p. 116-118.

⁽³⁾ <http://www.eea.europa.eu/fr/pressroom/newsreleases/ce-que-coute-d2019ignorer-les>.

2.4 Le plan d'action sur l'eau propose une approche à trois volets, assortie de mesures en 25 étapes:

- améliorer la mise en œuvre de la politique de l'eau actuelle de l'UE en exploitant pleinement les possibilités offertes par les lois en vigueur;
- favoriser l'intégration des objectifs de la politique de l'eau dans les autres domaines d'action concernés tels que l'agriculture, la pêche, les énergies renouvelables, le transport, ainsi que dans le Fonds de cohésion et les Fonds structurels;
- combler les lacunes du cadre existant, en particulier en ce qui concerne les instruments nécessaires pour parvenir à une utilisation plus rationnelle de l'eau.

2.5 Le calendrier du plan d'action sur l'eau est étroitement lié à celui de la stratégie Europe 2020 de l'UE, et en particulier à celui de la feuille de route pour une utilisation efficace des ressources, dont le plan d'action est le volet consacré à l'eau.

2.6 Le 22 septembre 2010 le CESE a publié un rapport d'information adopté par sa Section REX et présenté au Sommet des Conseils économiques et sociaux de la région euro-méditerranéenne en novembre 2010: "*Travail décent et développement durable autour de la Méditerranée, notamment dans les secteurs de l'eau douce, de l'eau de mer et de l'assainissement*", dans lequel il relate les problématiques liées à l'assèchement dans le pourtour méditerranéen, ses conséquences sociales et les conditions de financement des projets liés. Le 15 juin 2011, sur demande exploratoire de la présidence hongroise, il répondait par un avis: "*Intégration de la politique de l'eau aux autres politiques européennes*" (4). Le 23 mai 2012 il a adopté un avis concernant "*les substances prioritaires pour la politique dans le domaine de l'eau*" (5). Le 13 décembre 2012 il a adopté un avis relatif au "*partenariat d'innovation européen sur l'eau*" (6). Nous invitons aussi à se référer aux avis "*Stratégie thématique pour la protection des sols*" (7) et "*7^{ème} programme d'action pour l'environnement*" (8).

3. Observations générales

3.1 Le CESE reconnaît comme la Commission que la Directive cadre Eau (DCE) est le bon instrument pour atteindre le bon état écologique des eaux en Europe. Toutefois l'objectif ne pourra être atteint que si ses bases de données sont gérées par des organismes indépendants et si sa mise en œuvre est rigoureusement renforcée. Le bon état des eaux ne sera pas atteint pour 47 % d'entre elles d'ici 2015 bien que le Plan d'action évalue les progrès accomplis en matière de gestion des eaux et fait quelques propositions à mettre en œuvre d'ici 2020.

(4) JO C 248 du 25.8.2011, pp. 43-48.

(5) JO C 229 du 31.7.2012, pp. 116-118.

(6) JO C 44 du 15.2.2013, pp. 147-152.

(7) JO C 168 du 20.7.2007, pp. 29-33.

(8) JO C 161, du 6.6.2013, p. 77-81.

3.2 Certains États membres tardent à mettre en œuvre l'article 9 de la DCE alors que celle-ci a été adoptée en 2000 ce qui a pour effet de retarder la réalisation du bon état des eaux. Le CESE estime que le principe pollueur-payeur doit s'imposer aux gestionnaires de l'eau en tout temps et en tous lieux pour la définition du prix de l'eau et tarifs des redevances d'assainissement et recommande que le Plan s'applique tant aux régions déficitaires, qu'excédentaires.

3.2.1 Le CESE déplore que des États membres retardent la mise œuvre de la DCE et privent les citoyens du bénéfice d'un accès à des eaux de meilleures qualités. Aussi exprimons-nous un soutien indéfectible à la Commission pour qu'elle impose le respect de la DCE à tous les États membres.

3.3 Le CESE s'inquiète toutefois en constatant que la Commission ne propose pas assez de mesures novatrices pour améliorer l'efficacité en matière de gestion des eaux. D'ici 2030, on s'attend à une insatisfaction de la demande pouvant atteindre 40 %, ce qui signifie que les insuffisances en terme de ressources affecteront la majorité des États membres. L'approche de la Commission présente un risque important dans la mesure où elle repose uniquement sur les instruments existants et ne propose pas au-delà de la directive sur l'écodesign une politique de gestion par produit pour répondre aux demandes de consommation des ménages, des industriels (y compris carrières) et des agriculteurs. Il est à craindre dans ces conditions de voir encore plus de cours d'eau asséchés ou insalubres. Le CESE craint que les citoyens ne continuent à payer des redevances pour subventionner des systèmes de production qui ne s'inscrivent pas dans une perspective de développement durable. La gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) est seulement une référence globale; il convient de préciser les conditions dans lesquelles elle doit s'appliquer à tous les bassins versants.

3.4 Le CESE accueille favorablement les mesures visant à préserver les écosystèmes et soutient la démarche pour préserver les aquifères naturels. Cette démarche présente des avantages du point de vue de la résilience des espèces et des écosystèmes aux changements climatiques, surtout si elle s'accompagne de mesures adéquates pour la politique agricole commune et la politique de développement rural. La Commission n'a malheureusement pas suffisamment souligné l'interface eau/climat. Il convient de définir des mesures pour que les eaux météoriques soient retenues dans les sols et percolent vers les nappes phréatiques.

4. Observations particulières

4.1 La question de l'eau est fondamentale car c'est un bien vital pour les gens et pour les écosystèmes naturels, ainsi qu'un patrimoine commun à tous les êtres humains.

4.2 La politique de l'eau et de l'assainissement doit s'inscrire dans une approche de développement durable qui permette que cette ressource réponde aux besoins actuels des populations et soit préservée pour assurer ceux des générations futures. Que

cela soit en Europe ou dans le monde, beaucoup d'êtres humains n'ont pas accès à cette ressource vitale. La conception des Nations unies reconnaissant le droit universel pour un accès à une eau potable en quantité suffisante et à l'assainissement permettra à plus d'un million de personnes en Europe qui n'ont pas accès à une eau salubre, propre et à un prix abordable et à plusieurs millions de citoyens européens ne disposant d'aucun système d'assainissement de se voir réaliser un droit fondamental ⁽⁹⁾.

4.3 À cet effet, Le CESE invite la Commission européenne à proposer une législation qui fasse de l'accès à l'eau et à l'assainissement un droit humain au sens que lui donnent les Nations unies, et à promouvoir la fourniture d'eau et l'assainissement en tant que services publics essentiels pour tous. Le droit européen devrait exiger des gouvernements qu'ils garantissent et fournissent à la population l'assainissement et de l'eau saine et potable en suffisance. Le CESE recommande que:

- Les institutions européennes et les États membres soient tenus de faire en sorte que tous les habitants jouissent du droit à l'eau et à l'assainissement.
- L'approvisionnement en eau et la gestion des ressources hydriques ne soient pas soumis aux seules "règles du marché intérieur" et que les services des eaux soient exclus de la libéralisation et du champ de la directive sur les concessions ⁽¹⁰⁾.
- L'UE intensifie ses efforts pour réaliser l'accès universel à l'eau et à l'assainissement sur son territoire.

4.4 L'accès à l'eau est un droit fondamental qui est étroitement lié à la prestation de services relatifs à l'eau ainsi qu'à la modalité de tarification de l'eau. À cet égard, le CESE prend note de la procédure d'enquête en cours sur le marché de l'eau en France ouverte par la Commission en janvier 2012. Trois groupes multinationaux pilotes sur le marché mondial de l'eau

sont des groupes français. Le Comité soutient la portée de cette procédure formelle en matière d'ententes et d'abus de position dominante, qui fait suite à des investigations menées au printemps 2010 chez ces trois entreprises. Elle devrait permettre à la Commission de déterminer si les trois entreprises "en accord avec la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E)" ont coordonné leur comportement sur les marchés français de l'eau et des eaux usées, en violation des règles de l'UE sur les ententes et de connaître si elles se sont entendues sur des éléments de prix facturé au consommateur final. Le CESE attend avec une vive impatience la publication des résultats.

4.5 Les transferts d'une masse d'eau vers une autre supposent des investissements considérables et peuvent présenter des risques importants pour l'environnement; ils n'encouragent pas une utilisation judicieuse des ressources; ils renforcent les inégalités puisque ce sont les acteurs économiques les plus riches qui pourraient se permettre de payer le plus la ressource rare.

4.6 La communication suggère seulement de s'en remettre aux MTD pour réduire les fuites sur les réseaux. Cette problématique devrait être traitée par la définition de normes et une meilleure réglementation au niveau de chaque bassin hydrographique. La définition de normes a montré son utilité pour améliorer les services et la productivité. La Commission pourrait envisager un plan de réduction des fuites.

4.7 Lorsqu'un porteur de projet envisage un projet d'infrastructure modifiant le régime d'une masse d'eau, il doit impérativement respecter les objectifs de préservation de la biodiversité. Le CESE rappelle que divers sites Ramsar ont été sacrifiés sur l'autel de l'irrigation. Le CESE souligne que le Plan n'envisage pas la réparation des dommages passés, et que les propositions sont insuffisantes puisqu'il n'est question que d'ascenseur ou de passes à poissons. On ne peut que regretter que le Plan ne précise pas qu'il faut impérativement protéger les têtes des bassins versants et les petites ressources (mares, étangs, tourbières ...).

Bruxelles, le 10 juillet 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽⁹⁾ JO C 44, du 15.2.2013, p. 147-152.

⁽¹⁰⁾ JO C 191 du 29.6.2012, p. 84-96.

ANNEXE I

à l'avis du Comité

Le contre-avis suivant, qui a recueilli plus du quart des suffrages exprimés, a été repoussé au cours des débats:

Remplacer l'ensemble du texte de l'avis par le nouveau texte suivant:

1. Conclusions et recommandations

1.1 L'eau est essentielle à la vie humaine, à la nature et à l'économie. Elle est constamment renouvelée, mais sa quantité est également limitée et elle ne peut être produite ou remplacée au moyen d'une autre ressource.

1.2 Au cours des dernières décennies, des succès considérables ont été enregistrés en matière de réduction des rejets de substances polluantes dans les eaux européennes, ce qui a conduit à des améliorations de la qualité de l'eau. Certaines informations indiquent cependant que l'état ou le potentiel écologique de plus de la moitié des masses d'eau de surface est moins que bon et que des mesures supplémentaires seront nécessaires pour atteindre les objectifs de la directive-cadre sur l'eau.

1.3 Le plan d'action reconnaît que les environnements aquatiques diffèrent très largement dans l'Union européenne. Dès lors, il ne propose pas une solution unique pour toutes les situations, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

1.4 Le Comité apprécie au plus haut point la portée et la qualité du travail réalisé au cours de la phase préparatoire du plan d'action sur l'eau. Le document se fonde sur une évaluation approfondie de l'expérience liée à la problématique de l'eau tirée des plans de gestion des bassins hydrographiques (PGBH) ainsi que sur des informations issues d'études d'experts.

1.5 Les quatre principes fondamentaux de la législation environnementale ont été dûment pris en compte pour lutter contre la multitude de problèmes posés et garantir le principe humanitaire d'accès à l'eau potable et aux services sanitaires de base à l'échelle planétaire.

1.6 Le CESE apprécie vivement l'utilisation de la notion de bassins hydrographiques comme éléments constitutifs de la politique européenne de l'eau, ce qui facilite la coopération entre les États membres pour résoudre les principaux problèmes le plus efficacement possible.

1.7 Bien que le CESE considère que le plan d'action et tous les documents de fond sont exceptionnellement bien conçus, il note qu'il importe d'accorder une plus grande attention à la mise en œuvre des actions planifiées.

1.8 Dans le cadre de l'application des mesures réglementaires existantes (axe 1), il conviendrait d'être attentif à la réduction des sources diffuses de pollution. Cette application devrait être stimulée de manière appropriée en fonction des conditions spécifiques qui prévalent dans chaque bassin hydrographique.

1.9 Le recours au principe du pollueur-payeur exige des mesures et une surveillance adéquates en vue d'établir une assise solide pour toute action complémentaire. Toutefois, de telles exigences devraient être proportionnées au lieu en cause et à la gravité des problèmes à résoudre.

1.10 Le plan d'action réclame à juste titre de poursuivre le développement d'une comptabilité de l'eau avec les États membres et l'AEE. Une telle comptabilité permettra aux gestionnaires de bassins de calculer quelles quantités d'eau peuvent être utilisées et quelles quantités doivent être réservées pour le maintien des fonctions des écosystèmes (flux écologiques).

1.11 Le captage illégal est un problème grave dans quelques régions qui subissent un stress hydrique. Des études fondées sur l'examen des données COPERNICUS/GMES permettraient aux États membres de détecter les captages illégaux.

1.12 Le Comité souligne la nécessité de coordonner les priorités pour l'eau avec la PAC, l'occasion étant exceptionnelle, vu que le Parlement, le Conseil et la Commission vont définir le calendrier pour les sept prochaines années. Il ne faut pas gâcher cette chance.

1.13 Les mesures de protection contre les inondations (en pleine actualité pour l'instant en Europe centrale) nécessiteront un financement coordonné, provenant notamment des Fonds structurels et de cohésion. En outre, certaines des mesures prévues (en réaction à des inondations antérieures) n'ont pas été menées à bien en raison de divers obstacles administratifs.

1.14 Le Comité a déjà salué l'organisation de partenariats d'innovation sur l'eau, ainsi que de partenariats sur la productivité et le développement durable de l'agriculture. Il importe de souligner que ces initiatives se sont développées à partir de la base.

1.15 Les politiques menées en dehors du domaine de l'eau douce jouent également un rôle dans le renforcement de la prévention de la pollution de l'eau. Par exemple, les législations sur l'utilisation durable des pesticides, les émissions industrielles ou les produits pharmaceutiques, de même que le règlement REACH, doivent être mis en concordance avec la directive-cadre sur l'eau.

1.16 Les efforts pour combler les lacunes dans le cadre existant sont axés à juste titre sur un usage plus efficace de l'eau, notamment sur l'aspect crucial de l'accroissement des possibilités de réutilisation des eaux. Il importe avant tout de définir les critères d'une réutilisation sûre des eaux pour obtenir les résultats souhaités et escomptés.

1.17 Enfin, le Comité note les aspects importants de la gestion des sols et des forêts qui sont étroitement liés aux questions relatives à l'eau.

1.18 Le CESE prévient que la réalisation des objectifs fixés dans le plan d'action se heurtera à des obstacles. Tout au long du processus de mise en œuvre du plan d'action, toutes les parties concernées doivent être conscientes des risques encourus et, à leurs niveaux respectifs de responsabilité, faire tout ce qui est en leur pouvoir pour les écarter le plus possible. La société civile devrait s'associer étroitement à ce processus exigeant en se procurant les informations adéquates, en exerçant le pouvoir qui est le sien dans les décisions politiques et en adaptant son comportement aux défis de l'eau.

2. Informations de fond - documents de la Commission

2.1 L'eau est essentielle à la vie humaine, à la nature et à l'économie. Elle est constamment renouvelée, mais sa quantité est également limitée et elle ne peut être produite ou remplacée au moyen d'une autre ressource. L'eau douce ne représente que 2 % environ de l'eau de la planète, et des demandes concurrentes risquent d'entraîner à l'échelle mondiale un déficit de l'approvisionnement en eau estimé à environ 40 % de la demande mondiale d'ici à 2030.

2.2 Les documents présentés dans le paquet consistent en deux importants rapports et un plan reprenant les principales actions requises:

- Rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE) - Plans de gestion des bassins hydrographiques
- Rapport concernant le réexamen de la politique européenne relative à la rareté de la ressource en eau et à la sécheresse,
- Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe.

2.3 En outre, l'on dispose d'un très large éventail d'études qui montrent le caractère multidimensionnel des problèmes liés à l'eau. Pour autant que l'on puisse en juger dans les documents soumis, les questions essentielles ont été abordées dans le plan d'action.

2.4 Pour clarifier la directive-cadre sur l'eau et faciliter sa mise en œuvre, 26 documents d'orientation relatifs à divers aspects ont été élaborés dans le cadre de la stratégie accompagnant cette directive, au moyen d'un processus ouvert et participatif associant un large groupe d'acteurs.

2.5 La consultation publique a conclu que cette stratégie avait pleinement ou partiellement traité les questions pertinentes et que les orientations élaborées avaient été utiles pour la concrétisation de la politique de l'eau de l'UE. Cependant, certaines questions (par exemple l'analyse coûts-avantages ou la définition des objectifs) doivent être précisées. Par ailleurs, les orientations auraient été plus utiles si elles avaient été élaborées plus tôt dans le calendrier de mise en œuvre de la stratégie.

2.6 L'avance prise en adoptant une approche globale des écosystèmes pour atteindre les objectifs pour l'eau pourrait toujours s'avérer insuffisante. À l'avenir, il pourrait être nécessaire de remanier la définition du bon état des eaux afin de s'assurer qu'elle soit suffisamment ambitieuse pour prévenir de nouvelles détériorations. Par ailleurs, l'importance de la protection des services écosystémiques est maintenant prise en considération dans une plus large mesure.

2.7 Le "bilan de qualité" a permis de déterminer les principaux problèmes à régler:

- **Qualité de l'eau:** les informations rapportées dans les premiers plans de gestion de bassin hydrographique (2009) montrent que plus de la moitié des masses d'eau de surface en Europe ne sont pas conformes aux critères de bon état écologique. Outre les mesures prévues dans le cadre de directives antérieures (nitrates, eaux usées urbaines et émissions industrielles), d'autres actions seront nécessaires pour respecter les objectifs de la directive-cadre sur l'eau.
- **Les pénuries d'eau** s'intensifient en Europe. De vastes zones, en particulier dans le sud de l'Europe, sont affectées par des pénuries d'eau, tandis que des utilisations concurrentes accroissent la demande dans l'ensemble du continent. Dans un certain nombre de régions d'Europe, les pénuries d'eau représentent une menace immédiate et à long terme pour les écosystèmes et l'approvisionnement en eau pour l'agriculture, l'industrie et les usages domestiques.

- Il apparaît que **la fréquence et l'ampleur des inondations et des sécheresses** ainsi que les dommages qu'elles occasionnent à l'environnement et aux économies ont augmenté au cours des trente dernières années. Cela peut être attribué à la fois au changement climatique et à d'autres pressions anthropogéniques (par exemple des changements dans l'utilisation des sols). Depuis 1998, les inondations ont causé environ 700 décès, le déplacement d'environ un demi-million de personnes et au moins 25 milliards d'euros de pertes économiques (assurées).
- **D'autres pressions importantes sur les eaux de l'UE** proviennent du rejet de substances polluantes, d'altérations hydromorphologiques, des captages d'eau, principalement dus à la croissance économique, à l'utilisation des sols et aux activités économiques.

2.8 Au cours des dernières décennies, des succès considérables ont été enregistrés en matière de réduction des rejets de substances polluantes dans les eaux européennes, ce qui a conduit à des améliorations de la qualité de l'eau. Les informations rapportées dans les plans de gestion des bassins hydrographiques indiquent cependant que l'état ou le potentiel écologique de plus de la moitié des masses d'eau de surface sont moins que bons et que des mesures supplémentaires seront nécessaires pour atteindre les objectifs de la directive-cadre sur l'eau. Des rapports indiquent que les pressions liées à la pollution provenant de sources diffuses, qui entraîne un enrichissement en éléments nutritifs, et des pressions hydromorphologiques, altérant les habitats, s'exercent sur la plupart des masses d'eau de surface.

2.9 Le plan d'action pour l'eau reconnaît que les environnements aquatiques diffèrent très largement dans l'Union européenne. Dès lors, il ne propose pas une solution unique pour toutes les situations, conformément au principe de subsidiarité. Il met en évidence les principales questions qui sont notamment: l'amélioration de l'utilisation des sols, la lutte contre la pollution de l'eau, l'utilisation plus rationnelle de l'eau et l'augmentation de sa résilience, ainsi que l'amélioration de la gouvernance par les gestionnaires des ressources hydriques.

2.10 De nombreux programmes, mesures et actions spécifiques sont présentés dans le plan d'action en vue de s'attaquer aux grands problèmes à différents niveaux. Ils sont présentés dans trois axes de travail.

- Mise en œuvre
- Intégration de la politique de l'eau aux autres politiques européennes
- Correction des lacunes dans le cadre existant

Les mesures sont déjà engagées. Il est prévu qu'elles soient terminées à l'horizon 2016, à l'exception des actions et des programmes à long terme, dont la mise en œuvre est prévue jusqu'en 2021.

3. Observations générales

3.1 Le Comité apprécie au plus haut point la portée et la qualité du travail réalisé au cours de la phase préparatoire du plan d'action. Le document se fonde sur une évaluation approfondie de l'expérience liée à la problématique de l'eau tirée des PGBH ainsi que sur des informations issues d'études d'experts. En outre, il y a lieu de noter que les droits relatifs à l'eau ont toujours été un élément important de la structure juridique des pays européens, ce qui a donné lieu à une longue expérience en la matière.

3.2 Les quatre principes fondamentaux de la législation environnementale ont été dûment pris en compte pour lutter contre la multitude de problèmes posés et garantir l'accès à l'eau potable et aux services sanitaires de base à l'échelle planétaire.

3.3 Le plan d'action, non seulement, reconnaît formellement la grande diversité des conditions naturelles liées à l'eau dans l'UE, mais propose également des mesures pratiques axées sur les principaux problèmes spécifiques de certaines régions ou certains bassins hydrographiques. Le CESE apprécie vivement l'utilisation de la notion de bassins hydrographiques comme éléments constitutifs de la politique européenne de l'eau, ce qui facilite la coopération entre les États membres pour résoudre les principaux problèmes le plus efficacement possible.

3.4 Le Comité salue également le bilan de qualité (*Fitness Check*) présenté⁽¹⁾, qui est l'un des premiers du genre et fournit une évaluation précieuse de la politique de l'eau en tant que telle, ainsi que dans le contexte de l'ensemble de l'arsenal législatif dans les domaines politiques connexes.

3.5 Bien que le CESE considère que le plan d'action et tous les documents de fond sont exceptionnellement bien conçus, il importe d'accorder une plus grande attention à la mise en œuvre des actions planifiées. Comme toujours, elle sera difficile et doit devenir maintenant la priorité absolue. Tout doit être mis en œuvre, qu'il s'agisse des efforts politiques, des mesures d'incitation ou des méthodes de gestion des systèmes ou des projets, pour que ce plan soit en fin de compte couronné de succès.

(1) SWD(2012) 393 final.

4. Observations particulières

4.1 Dans le cadre de la mise en œuvre des mesures réglementaires existantes (premier axe), il convient de prêter attention à la réduction des sources diffuses de pollution en renforçant les programmes d'action anti-nitrates. Les raisons du retard accumulé devraient être analysées en profondeur et les améliorations requises doivent être apportées grâce à des mesures d'incitation adéquates en fonction des conditions spécifiques de chaque bassin hydrographique.

4.2 Le principe du "pollueur-payeur" s'applique également dans ce cas; toutefois, une telle obligation doit être bien définie et reposer sur des hypothèses et évaluations réalistes du cycle de l'eau. Le pollueur devrait être tenu de payer pour la pollution réelle et prouvée dont il est responsable.

4.3 Les efforts visant à réduire la pollution industrielle ponctuelle découlent de la mise en œuvre de la directive sur les émissions industrielles. Le principe de proportionnalité doit s'appliquer parallèlement au principe du pollueur-payeur, lequel est clairement identifié dans le cas de la pollution ponctuelle.

4.4 Le recours au principe du pollueur-payeur exige des mesures (volume) et si possible une surveillance (polluants) adéquates en vue d'établir une assise solide pour toute action complémentaire. Toutefois, de telles exigences devraient être proportionnées au lieu en cause et à la gravité des problèmes à résoudre.

4.5 Malheureusement, dans plusieurs zones d'Europe, aucune cartographie complète des flux aquatiques n'est disponible. Le plan d'action réclame à juste titre le développement d'une comptabilité de l'eau avec les États membres, sur la base des travaux réalisés avec l'AEE. Une telle comptabilité permettra aux gestionnaires de bassins de calculer quelles quantités d'eau peuvent être utilisées et quelles quantités doit être réservées pour le maintien des fonctions des écosystèmes (flux écologiques). Le Comité recommande vivement de réaliser cette action le plus rapidement possible.

4.6 En de nombreux endroits d'Europe, il est impossible de parvenir à un bon état des eaux en raison de captages excessifs à des fins d'irrigation. Le captage illégal est un problème grave dans quelques régions soumises à un stress hydrique. Des études consistant à tester les données COPERNICUS/GMES permettraient aux États membres de repérer les captages illégaux, ce qui apporterait un argument supplémentaire pour que le projet GMES se voie reconnaître une importance paneuropéenne.

4.7 Le Comité estime important de développer une méthodologie commune pour la récupération des coûts, qui permettrait d'obtenir des résultats comparables dans toute l'Union. L'on aurait ainsi la garantie que tous les consommateurs bénéficient de mesures d'incitation appropriées pour utiliser l'eau efficacement.

4.8 Le CESE attire l'attention sur plusieurs exemples d'initiatives et d'approches mises en place dans des régions souffrant de stress hydrique, présentées lors de l'audition publique organisée sur ce thème par le Comité. En outre, quelques études ont été publiées sur l'utilisation efficace de l'eau en se fondant sur le concept "Produire plus avec moins d'eau". Les résultats de ces travaux pourraient servir à réduire l'écart entre les besoins de l'agriculture et les ressources d'eau disponibles dans les régions souffrant de stress hydrique. Ici aussi, le principe de proportionnalité devrait être appliqué dans le traitement de questions aussi délicates.

4.9 Le deuxième axe – intégration de la politique de l'eau dans les autres politiques européennes – requiert également plusieurs mesures énumérées dans le plan d'action.

4.10 Le Comité souligne la nécessité de coordonner les priorités pour l'eau avec la PAC, l'occasion étant exceptionnelle vu que le Parlement, le Conseil et la Commission vont définir le calendrier pour les sept prochaines années. Il ne faut pas gâcher cette chance dans les domaines suivants:

- inclusion des mesures de base de la directive-cadre sur l'eau dans le mécanisme de conditionnalité;
- écologisation du premier pilier de la PAC, en particulier pour les surfaces d'intérêt écologique;
- conception de programmes de développement rural de manière à résoudre les problèmes liés à l'eau;
- financement du deuxième pilier de la PAC pour mettre en place des systèmes d'irrigation plus efficaces (assorti d'une écoconditionnalité, par exemple le comptage);
- soutien des mesures de rétention naturelle des eaux – plaines d'inondation, zones humides, bandes-tampons le long des cours d'eau – essentielles à la restauration des fonctions de l'écosystème. Le financement, au titre du deuxième pilier, des zones qui en ont besoin, est essentiel. Il devrait également encourager les actions au titre de LIFE+, Horizon 2020, etc.

4.11 Les mesures de protection contre les inondations (tout à fait d'actualité pour l'instant en Europe centrale) nécessiteront également un financement coordonné, provenant éventuellement des Fonds structurels. En outre, certaines des mesures prévues (en réaction à des inondations antérieures) n'ont pas été menées à bien en raison d'obstacles administratifs. Des questions d'une telle urgence requièrent également un traitement administratif diligent.

4.12 Le Comité apprécie les partenariats d'innovation sur l'eau, ainsi que sur la productivité et le développement durable de l'agriculture. Il importe de souligner que ces initiatives se sont développées à partir de la base dans les États membres, alors que la Commission joue un rôle de coordination. Les chances de succès s'améliorent avec la participation des acteurs concernés dans leurs domaines d'activité respectifs.

4.13 Les politiques menées en dehors du domaine de l'eau douce peuvent également jouer un rôle dans la prévention de la pollution de l'eau. Par exemple, la législation sur l'utilisation durable des pesticides, les émissions industrielles ou les produits pharmaceutiques, de même que le règlement REACH, doivent être mis en concordance avec la directive-cadre sur l'eau.

4.14 Le troisième axe, c'est-à-dire les efforts pour combler les lacunes dans le cadre existant, se concentre à juste titre sur un usage plus efficace de l'eau, notamment sur l'aspect crucial de l'accroissement du potentiel de réutilisation des eaux. Il importe avant tout de définir des critères d'une réutilisation sûre des eaux pour obtenir les résultats souhaités et escomptés. L'eau pourrait être réutilisée de manière naturelle dans des installations identiques ou similaires, mais la récupération des eaux en cascade chez un consommateur ou dans une installation en vue de sa réutilisation par un autre consommateur ou une autre installation nécessiterait un équilibre adéquat des volumes comme de la qualité nécessaires.

4.15 Ainsi, il est presque impossible de fermer totalement les circuits d'eau, même pour une seule opération, en raison de l'augmentation continue des sels inorganiques dans ces circuits. Par conséquent, il y a lieu de respecter un équilibre sûr pour permettre aux processus de se dérouler sans perturbation.

4.16 Enfin, le Comité attire l'attention sur certains aspects importants de la gestion des sols et des forêts étroitement liés à la problématique de l'eau. Soumises aux exigences parfois contradictoires de politiques différentes, les ressources forestières sont mises à rude épreuve lorsqu'elles doivent fournir leurs services non productifs, notamment jouer leur rôle de réservoir naturel primaire d'eau douce, de puits de carbone, de préservation de la biodiversité, etc. L'analyse du cycle de vie devrait montrer tous ces aspects et indiquer également des mesures équilibrées et ciblées permettant aux forêts de l'UE de jouer leurs rôles.

4.17 La problématique de l'eau est indissociable de celle des sols. Le Comité demande que les sols bénéficient d'une attention appropriée, bien qu'il reconnaisse que la subsidiarité s'applique à cette question. Les caractéristiques communes devraient être examinées de manière plus approfondie dans le cadre des futurs travaux liés au plan d'action.

4.18 Le CESE prévient que la réalisation des objectifs fixés dans le plan d'action se heurtera à des obstacles dans les domaines suivants:

- défaillance du marché (perte de recettes, répartition des coûts et des bénéfices);
- manque de financement, subventions nuisibles;
- obstacles réglementaires;
- manque de coordination;
- manque de volonté politique;
- absence d'intégration effective des objectifs de la politique de l'eau aux autres politiques sectorielles.

Tout au long du processus de mise en œuvre du plan d'action, toutes les parties concernées doivent être conscientes des risques encourus et, à leurs niveaux respectifs de responsabilité, faire tout ce qui est en leur pouvoir pour les écarter le plus possible. La société civile devrait s'associer étroitement à ce processus exigeant en se procurant les informations adéquates, en exerçant le pouvoir qui est le sien dans les décisions politiques et en adaptant son comportement aux défis de l'eau.

Résultat du vote

Pour:	112
Contre:	129
Abstentions:	12