



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 18.7.2007
SEC(2007) 996

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Document accompagnant la

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**Faire face aux problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse dans l'Union
européenne**

Résumé de l'analyse d'impact

{COM(2007) 414 final}
{SEC(2007) 993}

SYNTHESE

La présente analyse d'impact (AI) a été préparée par les services de la Commission à l'appui de la communication consacrée à la rareté de la ressource en eau et aux sécheresses.

1. ASPECTS PROCEDURAUX

- Lors du Conseil «Environnement» du 9 mars 2006, un certain nombre d'États membres ont émis le souhait d'une action européenne consacrée aux problèmes de la rareté de la ressource en eau et de sécheresse. À l'occasion du Conseil «Environnement» du 27 juin 2006, la Commission a présenté une analyse préliminaire et annoncé son intention d'adopter une communication portant sur les problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse pour juillet 2007 au plus tard.
- L'élaboration de la communication s'est déroulée dans le respect intégral des exigences minimales en matière de consultation. La Commission a organisé trois réunions avec l'ensemble des parties prenantes et les États membres, ce qui leur a permis de contribuer activement au processus.
- En tout état de cause, la définition des politiques et actions permettant de résoudre les problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse nécessitera, pour certaines des mesures qui seront retenues, une nouvelle étude d'impact approfondie.
- La présente analyse destinée à la communication sur la rareté de la ressource en eau et les sécheresses est donc proportionnée et fondée sur les informations préliminaires et l'expérience acquises à ce jour.
- Au début de l'année 2007, la Commission a lancé une étude en vue de quantifier les économies d'eau réalisables à travers l'Europe. Une autre étude sera consacrée aux disparités régionales en la matière. L'analyse de scénarios évaluant le rapport coût-efficacité de différentes mesures, apportera de précieuses informations qui viendront enrichir le débat d'ici à la fin 2007.
- Le 5 juin 2007, le comité des analyses d'impact a émis un avis sur le projet d'analyse d'impact à l'appui de la communication. Toutes les améliorations préconisées ont été intégralement prises en compte dans l'analyse d'impact.

2. SUR QUEL PROBLEME PORTE LA COMMUNICATION?

- À l'heure actuelle, 33 bassins hydrographiques sont touchés par un problème de rareté de la ressource en eau. Ils représentent une superficie totale de 460 000 km² (soit près de 10 % de la superficie totale de l'Union européenne) et concernent une population de 82 millions d'habitants (environ 16,5 % de la population de l'Union).
- La plupart des États membres ont fait état d'épisodes de sécheresse depuis 1976. Entre 2000 et 2006, environ 15 % de la superficie totale et en moyenne 17 % de la population de l'Union européenne ont été touchés par des épisodes de sécheresse.
- La répartition dans l'espace et dans le temps des ressources hydriques européennes est l'un des principaux facteurs expliquant les phénomènes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse.
- La tarification de l'eau ne prend généralement pas en compte le degré de sensibilité des ressources en eau à l'échelle locale. Le principe «utilisateur-payeur» est rarement appliqué. Ces lacunes entraînent une mauvaise gestion des ressources, bien que la directive-cadre sur

l'eau (DCE) établit les principes permettant la mise en place d'instruments économiques efficaces.

- L'inadéquation de l'aménagement du territoire et de la répartition de l'eau entre secteurs économiques se solde par des déséquilibres entre les besoins en eau et les ressources hydriques existantes.
- L'agriculture est le premier utilisateur d'eau (avec 64 %), suivie par l'énergie (20 %), l'approvisionnement en eau de la population (12 %) et l'industrie (4 %). Le tourisme peut également faire peser une forte pression sur les prélèvements d'eau, en particulier dans le sud de l'Europe et dans les régions côtières où les ressources en eau douce sont limitées.
- L'Europe pourrait réaliser des économies d'eau considérables. Elle continue en effet à gaspiller au moins 20 % de son eau pour des raisons d'inefficacité.
- De manière générale, on observe un manque de cohérence et parfois même des effets contreproductifs dans le domaine de la protection des ressources hydriques, en raison d'une intégration inadéquate des problèmes liés à l'eau dans les politiques sectorielles.
- Les épisodes de sécheresse ont quant à eux souvent été résolus par une approche de gestion de crise, dictée par un manque de préparation aux événements extrêmes.
- Les situations de rareté de la ressource en eau au niveau des bassins hydrographiques ont déjà eu des répercussions tangibles sur l'économie, la société et l'environnement, entraînant des effets en termes de coûts.
- Les sécheresses ont des impacts économiques, sociaux et environnementaux directs considérables, qui peuvent perdurer au-delà de l'épisode considéré.
- Les impacts économiques directs des épisodes de sécheresse au cours des trente dernières années sont évalués au bas mot à 100 milliards d'euros.

Perspectives en l'absence de nouvelles mesures

- Dans l'ensemble, la part des bassins hydrographiques européens en situation de stress hydrique sévère devrait passer de 19 % à l'heure actuelle à 34-36 % en 2070.
- Le développement économique et social pourrait avoir sur l'évolution des ressources hydriques une incidence aussi importante que celle du changement climatique.
- Les pays du Sud-Est de l'Union européenne pourraient être ceux qui connaîtront la plus forte augmentation de pression sur leurs ressources en eau dans les décennies à venir.
- La DCE fournit tous les outils nécessaires à une réelle gestion durable de l'eau. Néanmoins, la mise en œuvre optimale de ces outils (notamment en matière de tarification et de récupération des coûts) reste un problème.

À défaut d'action, la situation risque d'évoluer comme suit:

- maintien, à grande échelle, de politiques d'aménagement du territoire inappropriées dans certains des bassins hydrographiques les plus touchés par une rareté de la ressource en eau;
- poursuite du gaspillage et d'une utilisation inefficace de l'eau par les ménages et de nombreux secteurs économiques.

3. OBJECTIFS

La proposition poursuit les grands objectifs stratégiques suivants:

- apporter une réponse face aux impacts croissants de la rareté de la ressource en eau et des sécheresses dans l'Union européenne;
- assurer la protection à long terme des ressources hydriques disponibles;
- garantir sur la durée la disponibilité de l'eau à travers l'Europe et encourager une utilisation durable de cette ressource.

Les objectifs spécifiques sont les suivants:

- améliorer la préparation aux sécheresses, qui s'annoncent de plus en plus nombreuses;
- atténuer l'ensemble des impacts de la rareté de la ressource en eau et des sécheresses sur l'environnement, l'économie et la société;
- créer les conditions propices à un développement économique et social durable en Europe dans un contexte de changement climatique et de multiplication des situations de rareté de la ressource en eau et de sécheresse.

Parmi les objectifs opérationnels figurent notamment les objectifs suivants:

- déterminer les mesures les plus appropriées et offrant le meilleur rapport coût/efficacité pour apporter une solution efficace aux problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse;
- établir le cas échéant des priorités ou une hiérarchie en ce qui concerne les options disponibles, en vue de guider l'élaboration des politiques compte tenu de la disponibilité de l'eau au niveau des bassins hydrographiques.

4. QUELLES SONT LES PRINCIPALES OPTIONS STRATEGIQUES ENVISEAGEABLES POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS POURSUIVIS?

Outre la politique du statu quo, trois options ont été retenues.

- Option A: Agir sur l'approvisionnement en eau uniquement

Les mesures envisagées dans ce contexte sont les suivantes:

- promouvoir la création de nouvelles infrastructures d'approvisionnement sur la base de la législation communautaire existante;
- soutenir la création à grande échelle d'infrastructures d'approvisionnement en eau, à partir notamment d'une affectation prioritaire de fonds européens et nationaux.

- Option B: Agir sur la tarification de l'eau uniquement

Les mesures envisagées dans ce contexte concernent les points suivants:

- tarification efficace de l'eau;
- récupération des coûts.

- Option C: Adopter une approche intégrée

Les mesures envisagées ont notamment pour objectif:

- de prévenir les sécheresses;

- d’encourager une répartition efficace de l’eau et un aménagement durable du territoire;
- de promouvoir des technologies et pratiques favorisant l’utilisation rationnelle de l’eau;
- de favoriser l’émergence en Europe d’une culture de promotion des économies d’eau;
- de définir les conditions de nouvelles infrastructures d’approvisionnement.

5. ANALYSE DES INCIDENCES

5.1. Option A: Agir sur l’approvisionnement en eau uniquement

Impacts environnementaux

- Les réservoirs jouent généralement un rôle important dans l’approvisionnement en eau de la population, l’irrigation et les activités industrielles. Néanmoins, la construction de barrages et les transferts d’eau peuvent avoir des répercussions considérables sur le fonctionnement des écosystèmes d’eau douce d’un bassin hydrographique et des impacts négatifs sur l’état écologique des masses d’eau.
- Étant donné l’incertitude actuelle au sujet des impacts environnementaux de toutes les solutions alternatives telles que le dessalement, notamment en termes de consommation d’énergie, et, partant, de leur compatibilité avec la politique énergétique pour l’Europe, il sera nécessaire d’approfondir le travail d’évaluation des risques avant que la Commission ne puisse arrêter une position définitive.

Impacts économiques

- De prime abord, les effets à court terme sur l’économie devraient être positifs. Toute nouvelle infrastructure d’approvisionnement peut favoriser le développement des activités dans la zone où elle se situe.
- Néanmoins, les barrages et les transferts d’eau présentent un certain nombre de limites, mis notamment en exergue par la Commission mondiale des barrages. Plusieurs projets en cours ont également fait apparaître des points faibles en ce qui concerne certaines solutions alternatives.
- Les possibilités de création de nouvelles infrastructures importantes en Europe sont peu nombreuses, à moins d’augmenter la pression sur des ressources hydriques déjà fragilisées et de les exploiter jusqu’à leur épuisement complet. Cela imposerait à l’avenir d’identifier d’autres opportunités au-delà de l’Europe, dans des pays voisins qui disposeront encore d’eau en quantité suffisante, comme la Russie.
- En conséquence, certains secteurs économique pourraient décider, compte tenu de la baisse de leurs bénéfices, de délocaliser tout ou partie de leurs activités en dehors de l’Europe, là où l’eau est meilleur marché.

Impacts sociaux

- Les impacts directs à court terme sur la société devraient être positifs si les nouvelles infrastructures visent notamment l’approvisionnement en eau potable de la population. De nouvelles activités économiques peuvent se développer et entraîner la création d’emplois.

Néanmoins, ces bénéfices pourraient être limités si la mise en place de nouvelles infrastructures d’approvisionnement se traduit par un transfert des coûts de certains secteurs économiques vers les ménages ou, en cas de transferts d’eau, si elles donnent lieu à des conflits politiques et sociaux entre les bassins donneurs et les bassins récepteurs.

5.2. Option B: Agir sur la tarification de l'eau uniquement

- L'incidence de la tarification de l'eau diffère en fonction des conditions naturelles et socio-économiques.
- La tarification ne suffit généralement pas à elle seule à apporter une solution aux problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse, mais elle peut se révéler efficace si elle est associée à d'autres mesures.

Impacts environnementaux

- Dans le domaine de l'agriculture, la mise en œuvre de politiques axées sur la tarification de l'eau entraîne une modification de l'affectation des sols, les utilisations les plus rentables étant privilégiées. Néanmoins, les tarifs actuels sont souvent bien inférieurs à ce qu'ils devraient être pour que les agriculteurs trouvent un réel intérêt financier à économiser l'eau.
- Les données disponibles indiquent également que la consommation domestique diminue lorsque l'on introduit un système de comptage de la consommation. Néanmoins, il est possible de déterminer un certain seuil en-deçà duquel les augmentations de tarif n'ont pas d'effets sur la consommation.
- La demande d'eau à usage industriel s'avère élastique. La diversité des solutions alternatives disponibles joue un rôle important.

Impacts économiques

- La mise en œuvre d'une tarification de l'eau prenant en compte les coûts liés à l'environnement et à la rareté de la ressource en eau peut entraîner une répartition efficace de cette dernière, et, partant, une augmentation du bien-être social. Des études de cas portant sur les impacts macroéconomiques de l'agriculture durable dans un certain nombre d'États membres montrent que la conversion à grande échelle de terres arables vers l'agriculture durable du fait d'une internalisation des politiques entraîne des avantages économiques.

Impacts sociaux

- L'article 9 de la DCE fixe les conditions régissant la récupération des coûts des services liés à l'eau. Il précise notamment que les États membres doivent tenir compte des effets sociaux, environnementaux et économiques de la récupération. Les États membres sont donc autorisés à ajuster leur politique de tarification de l'eau en fonction de considérations sociales.

5.3. Option C: Adopter une approche intégrée

Possibilités en matière d'économies d'eau et d'utilisation rationnelle de l'eau

- On évalue à 20 % au moins la quantité d'eau qui pourrait être économisée en Europe grâce à la mise en œuvre de mesures appropriées.
- La réduction de la demande en eau est possible sans compromettre les activités économiques et peut apporter des avantages sur les plans économique, social et environnemental.
- On peut considérer le gaspillage de l'eau comme une charge supplémentaire (y compris liée à l'exploitation, l'approvisionnement et le traitement) et les économies financières réalisables sont considérables.

- Très souvent, la gestion de la demande en eau se révèle beaucoup plus avantageuse sur le plan économique que l'augmentation de l'approvisionnement. Les quelques études qui effectuent ce genre de comparaisons montrent un rapport de 1 à 3, voire de 1 à 10, entre le coût du mètre cube «économisé» et celui du mètre cube «produit en plus».

Impacts économiques

Il est essentiel de souligner que la mise en œuvre de mesures spécifiques demandera la définition de mesures d'accompagnement appropriées prenant en considération les spécificités régionales, sectorielles et sociales. Ces mesures nécessiteront un examen plus approfondi.

- Il est possible de résoudre les problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse notamment au moyen des politiques sectorielles. Néanmoins, certains ajustements supplémentaires permettraient d'améliorer l'efficacité de ces politiques grâce à une meilleure prise en compte des enjeux liés à la quantité d'eau.
- Les réformes successives de la PAC, et en particulier du soutien au développement rural, ont contribué à l'amélioration de la situation. Néanmoins, la surexploitation des ressources en eau reste un problème notamment en raison de la mise en œuvre partielle du découplage par certains États membres. De nouveaux ajustements de la PAC et le «bilan de santé» prévu en 2008 pourraient offrir l'opportunité d'examiner comment intégrer davantage les enjeux de quantité d'eau dans les instruments de la PAC. Il conviendrait par exemple d'étudier dans quelle mesure la PAC et le «bilan de santé» de 2008 pourraient promouvoir le découplage total des aides et augmenter le soutien à la gestion de l'eau dans le cadre des programmes de développement rural.
- Il importe également de veiller à ce que, dans le cadre des réexamens à venir des règles attachées aux Fonds structurels, davantage d'attention soit accordée aux zones connaissant des problèmes de quantité d'eau. **Une extension des budgets concernés et la définition de synergies possibles entre les différentes politiques n'aurait pas d'incidence budgétaire sur les autres politiques européennes dans le domaine de l'environnement.**
- En ce qui concerne les impacts des mesures d'incitation prises au niveau national, l'évaluation des outils utilisés dans le secteur de l'énergie fournit des informations intéressantes quant à l'efficacité probable de ces derniers dans le secteur de l'eau.
- Il ne fait aucun doute qu'encourager l'élaboration de technologies et produits permettant une utilisation efficace de l'eau stimulerait le marché et renforcerait la compétitivité des industries européennes, comme c'est déjà le cas dans le secteur de l'énergie.

Impacts sociaux

- Les politiques en faveur des économies d'eau ont des impacts sociaux positifs, notamment en termes de création d'emplois durables dans la sphère publique.

Impacts environnementaux

- L'eau économisée n'est pas utilisée et ne contribue donc pas aux rejets de polluants dans les masses d'eau. De manière plus générale, la réduction des prélèvements dans le milieu naturel entraîne une amélioration de l'état des masses d'eau et permet la préservation des écosystèmes.

Il est nécessaire de mettre l'accent sur les options qui contribuent à une amélioration de l'ensemble des pratiques liées à la gestion de la demande d'eau. Compte tenu des possibilités globales en matière d'économies d'eau et d'utilisation rationnelle de cette ressource en Europe, cela revient à établir une hiérarchie claire des options, destinée à guider l'élaboration

des politiques. De nouvelles infrastructures d’approvisionnement ne devraient être envisagées qu’en dernier recours, après que les autres possibilités en matière de gestion de la demande en eau ont été explorées, notamment la mise en place de politiques efficaces de tarification de l’eau et des solutions alternatives économiquement avantageuses.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

	Option A Agir sur l’approvisionnement en eau uniquement		Option B Agir sur la tarification de l’eau uniquement	Option C Adopter une approche intégrée	
	Court terme	Long terme		Court terme	Long terme
Impacts économiques	++	-	+	++	+++
Impacts sociaux	+	-	+/-	+/-	+
Impacts environnementaux	-	-	+	++	+++

- Le tableau figurant ci-dessus résume les impacts économiques, sociaux et environnementaux des différentes options étudiées dans la partie précédente.
- À court terme, l’option A peut apporter des avantages sur le plan économique et social, les impacts sur l’environnement étant toutefois négatifs. Une analyse des impacts à plus long terme fait apparaître un rapport coût-bénéfice négatif pour l’économie, la société et l’environnement.
- L’option B devrait avoir des impacts positifs sur l’économie et l’environnement, dès lors que des politiques efficaces de tarification de l’eau et la récupération des coûts des services liés à l’eau sont introduites. Les impacts sociaux dépendent du niveau de tarification envisagé et pourraient se révéler négatifs pour certains secteurs économiques ou certaines catégories de population.
- L’option C produira ses effets progressivement. Les impacts économiques devraient être positifs dès le début et augmenter à plus long terme. Les impacts sociaux devraient également être positifs avec le temps. On s’attend à ce que cette option ait sur l’environnement des impacts positifs considérables et croissants. Par rapport aux autres options, l’option C est celle qui offre le plus d’avantages en matière d’environnement.

Sur la base de cette analyse, l’option C apparaît comme la plus prometteuse. Elle garantit le meilleur rapport coût-efficacité à long terme.

- En tout état de cause, la définition des politiques et actions permettant de résoudre les problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse nécessitera encore une analyse d’impact approfondie. Les prochaines étapes consisteront à examiner plus en profondeur l’ensemble des données et mener des évaluations chiffrées relatives aux mesures retenues parmi le large éventail d’options proposé dans la communication.

- Il ne fait par ailleurs aucun doute que la mise en œuvre de certaines mesures particulières demandera la définition de mesures d'accompagnement appropriées prenant en considération les spécificités régionales, sectorielles et sociales. Ces mesures nécessiteront elles aussi un examen plus approfondi.

7. SUIVI ET EVALUATION

Les problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse doivent être considérés comme une question environnementale essentielle mais aussi comme une condition préalable à une croissance économique durable en Europe.

La Commission examinera les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs fixés et en rendra compte au Conseil et au Parlement européen. Le rapport sera présenté dans le cadre d'un forum des parties intéressées qui se tiendra en 2008.

La Commission examinera les initiatives et actions à mener en matière de suivi à la lumière des débats sur la communication qui se dérouleront au Conseil des ministres et au Parlement européen.