

ÉVALUATION SUBSIDIARITÉ/PROPORTIONNALITÉ

Unité Monitoring de la Subsidiarité

Numéro du document	COM(2007) 414
Titre	<i>Communication de la Commission – Faire face aux problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse dans l'Union européenne</i> <i>Nature du document:</i> non législatif
Date d'adoption par la Commission	18.07.2007
Projet d'avis du CdR	Commission: DEVE Rapporteur: Francisco Camps (ES/PPE)
Articles des traités invoqués	Aucun
Analyse détaillée de la subsidiarité	Non

La communication à l'examen expose une première série d'options stratégiques possibles aux niveaux européen et national afin d'**engager un débat** sur la manière de faire face aux problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse dans l'Union européenne et de les atténuer. Le document répond à une demande des Conseils "Environnement", tenus en mars et juin 2006, de lancer une action européenne en la matière. Les discussions permettront d'envisager des initiatives et actions de suivi.

1. Bases juridiques

La communication n'invoque aucune base juridique; toutefois, **l'article 3, paragraphe 1^{er}, lettre l) et les articles 174 à 176 du traité CE** justifient une action communautaire dans le domaine de **l'environnement** afin de réaliser les objectifs poursuivis: *"l'amélioration de la qualité de l'environnement, (...) l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles, la promotion, sur le plan international, de mesures (...)"* (article 174 du traité CE).

Les problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse ne sont pas l'apanage des responsables de la gestion de l'eau. Ils ont en effet une incidence directe sur les populations et les secteurs économiques dépendant de l'eau. D'autres domaines, comme **l'agriculture**¹, **le tourisme**², **l'industrie**³, **l'énergie**⁴ et **les transports**⁵, sont par conséquent liés à la communication à l'examen, de

1 Article 3, paragraphe 1er, lettre e) et articles 32-38 du traité CE.

2 Article 3, paragraphe 1er, lettre u) du traité CE.

3 Article 3, paragraphe 1er, lettre m) et article 157 du traité CE.

4 Article 3, paragraphe 1er, lettre u) et article 154 du traité CE.

5 Article 3, paragraphe 1er, lettre f), articles 70-80 et article 154 du traité CE.

sorte qu'il conviendrait, dans le cadre de son analyse, de tenir compte de leur réglementation dans le traité CE.

Conformément aux traités, **la politique environnementale ne relève pas de la compétence exclusive de la Communauté européenne**. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont donc d'application. En l'absence de mesures législatives, l'analyse se limitera à la formulation de recommandations à l'adresse de la Commission afin qu'elle continue de veiller au respect desdits principes.

2. **Respect du principe de subsidiarité**

Les problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse sont une réalité pour de nombreuses régions d'Europe. La communication à l'examen tente de les aborder en suggérant des solutions à mettre en place aux niveaux national et européen. Or, chaque région est différente et le motif de la rareté de la ressource en eau et/ou des sécheresses dans l'UE peut varier considérablement. Aussi, même si du point de vue de l'environnement les questions liées à l'eau peuvent avoir des **conséquences qui passent par-dessus les frontières**⁶, on ne peut affirmer aussi facilement qu'une action à l'échelon communautaire produirait des **bienfaits** évidents, en raison de ses dimensions ou de ses effets, par rapport à une action menée à l'échelon des États membres. Avant que des solutions au niveau de l'UE ne soient envisagées, il convient de procéder à une analyse des situations et problèmes nationaux et locaux ainsi que de la manière dont ces derniers sont ou pourraient être traités.

Une action communautaire ne pourrait être proposée qu'après avoir pris en considération les spécificités de chaque région connaissant des problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse et avoir constaté que les mesures prises par les États membres (aux niveaux national et régional) sont insuffisantes pour faire face à ces problèmes dans les régions concernées. Cette remarque vaut également lorsqu'il est avéré que le problème peut être mieux abordé à l'échelon communautaire (**article 5 du traité CE**).

Point clé

La communication (paragraphe 2.4) propose la création d'**infrastructures d'approvisionnement en eau** supplémentaires pour atténuer les effets de sécheresses et affirme que *"de nouveaux barrages pour l'approvisionnement en eau et les transferts d'eau sont réglementés par la législation européenne"*.

Il est difficile de trouver dans les traités une base juridique qui justifie une législation européenne pour les transferts d'eau publique entre États membres ou la création de nouvelles infrastructures transfrontalières pour les transferts d'eau transcommunautaires. En effet, **l'article 154 du traité CE relatif aux réseaux transeuropéens** n'attribue des compétences à la Communauté que pour ce qui concerne l'établissement et le développement de réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie.

Bien que la communication présente la création d'infrastructures d'approvisionnement en eau supplémentaires comme une solution alternative dans les cas où toutes les mesures de prévention auraient été mises en œuvre, sans toutefois produire les résultats escomptés, il incomberait néanmoins à la Commission d'établir clairement sur quelle base de compétence cette proposition devrait être fondée.

Dans ce contexte, il est utile de rappeler que "*les mesures affectant (...) la gestion quantitative des ressources hydrauliques ou touchant directement ou indirectement la disponibilité des dites ressources*" doivent être adoptées **à l'unanimité** par le Conseil "*après consultation (...) du Comité des régions*" (**article 175, paragraphe 2, lettre b) du traité CE**). La ressource en eau revêt une grande importance pour les régions; le Comité pourrait dès lors insister sur le fait qu'il convient d'être pleinement conscient de l'exigence d'une décision unanime au Conseil et d'une consultation obligatoire du Comité des régions lors de l'élaboration de toute action communautaire future dans ce domaine.

Nouvelle législation

Même si la communication insiste sur le fait que la directive-cadre sur l'eau⁷ (DCE) en vigueur pourrait s'avérer très utile pour relever les défis posés par la rareté de la ressource en eau et les sécheresses, le document propose une **nouvelle législation** (par exemple, le paragraphe 2.5 de la communication suggère de couvrir les produits non consommateurs d'énergie, y compris les dispositifs d'utilisation de l'eau, ou d'élaborer une nouvelle directive concernant la performance des bâtiments en matière de consommation d'eau).

Point clé

Le CdR pourrait suggérer à la Commission de respecter **l'article 6 du protocole** sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité en cas d'adoption d'une nouvelle législation découlant de la communication. Cela implique que la forme de l'action communautaire "*est aussi simple que le permettent la réalisation adéquate de l'objectif de la mesure et la nécessité d'une exécution efficace. La Communauté ne légifère que dans la mesure nécessaire (...) il convient de donner la préférence à des directives plutôt qu'à des règlements, et à des directives-cadres plutôt qu'à des mesures détaillées*".

6 Avis sur la communication de la Commission sur la politique communautaire dans le domaine de l'eau (CdR 186/96 fin).
7 Directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

3. Respect du principe de proportionnalité

La communication à l'examen ne néglige pas le principe de proportionnalité et envisage la nécessité d'une consultation et d'une évaluation des répercussions possibles de la politique communautaire par le biais d'une analyse d'impact. **Elle ne dit pas grand-chose sur l'application de ces principes et le rôle des collectivités régionales et locales.** La communication reconnaît de manière implicite le rôle des régions en citant des exemples de bonnes pratiques qu'elles appliquent, mais ne fait aucune référence à la mise en œuvre de ces principes à l'échelon régional.

En vertu de l'article 174, paragraphe 3, du traité CE, la Communauté doit prendre en considération les différents degrés/niveaux d'autonomie des régions dans les États membres de l'UE. L'action communautaire doit tenir compte "*des conditions de l'environnement dans les diverses régions de la Communauté*", "*des avantages et des charges qui peuvent résulter de l'action ou de l'absence d'action*" et "*du développement économique et social de la Communauté dans son ensemble et du développement équilibré de ses régions*".

Point clé

*Le CdR pourrait, conformément à l'article 174, paragraphe 3, du traité CE, soutenir fermement la réalisation de **recherches supplémentaires** sur les raisons de la rareté de la ressource en eau et des sécheresses dans les différentes régions d'Europe, **en tenant compte des conditions biologiques et géographiques propres** aux États membres et à leurs régions concernées. Dans ce contexte, le Comité pourrait accueillir favorablement la création d'un Observatoire européen de la sécheresse qui devrait travailler en étroite coopération avec les collectivités régionales et locales et pourrait être un instrument efficace pour suivre une voie de recherche. Il conviendrait toutefois de souligner que, au regard de l'article 9, point 3, du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, un tel Observatoire ne doit pas donner lieu à une nouvelle bureaucratie européenne coûteuse.*

Le lien entre la rareté de la ressource en eau et les sécheresses, d'une part, et les besoins de protection civile contre les catastrophes naturelles, d'autre part, est patent. Dans plusieurs États membres de l'UE, les mesures de protection civile relèvent de la compétence des collectivités régionales et locales.

Point clé

Conformément à des avis antérieurs du CdR, il importe de souligner le rôle des collectivités régionales et locales dans la prévention des **catastrophes naturelles et dans l'organisation de la protection civile**⁸. Les effets de la rareté de la ressource en eau et des sécheresses pourraient amener le CdR à *suggérer à la Commission que les collectivités régionales et locales, en tant qu'organes les plus proches du grand public, sont les premières touchées et concernées par les phénomènes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse. Il conviendrait, par conséquent, qu'elles soient associées à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des politiques et actions nationales menées en la matière. Chaque État membre devrait veiller à ce que les régions et les communes aient accès à des informations suffisantes et fiables et disposent de ressources financières adéquates pour leur permettre de mener à bien leurs missions dans le domaine de la protection civile.*

3.1 Prix de l'eau

L'une des priorités à court terme est l'élaboration de politiques de tarification appropriées. Des décisions nationales sur une tarification de l'eau pourraient avoir une incidence considérable sur les collectivités régionales et locales. La communication indique en son paragraphe 2.1 que les politiques de tarification sont susceptibles de *"se révéler totalement inefficaces si une grande partie de l'eau prélevée n'est même pas mesurée ni enregistrée par les autorités"*. Les collectivités régionales et locales pourraient de ce fait être confrontées à des charges administratives et financières dans la mesure où cette proposition suppose l'adoption de nouvelles mesures au niveau des autorités locales.

La proposition ne semble pas avoir fait l'objet d'une explication appropriée dans la communication.

Le CdR *pourrait insister pour que les États membres consultent les collectivités régionales et locales avant de mettre en place de nouvelles tarifications de l'eau et tiennent compte des différences régionales.*

3.2 Répartir plus efficacement l'eau et les fonds liés à l'eau

La Commission relève que le programme relatif aux problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse pourrait être mis en œuvre dans le cadre existant au niveau de l'UE (cf. paragraphe 2.3.1 *"La DCE offre toute la flexibilité nécessaire pour permettre l'élaboration de plans spécifiques de gestion de la sécheresse dans les bassins hydrographiques concernés"* et paragraphe 2.7.1 concernant le système d'information sur l'eau pour l'Europe (WISE – Water Information System for Europe) en tant que plateforme pour intégrer et diffuser les informations).

8 Avis sur *"Les catastrophes naturelles (incendies, inondations, sécheresse)"* (CdR 116/2006 fin).

Point clé

Le CdR pourrait saluer la proposition de la Commission de recourir à des actes législatifs et mécanismes existants de l'UE pour réduire au minimum la charge administrative pesant sur les autorités nationales et locales.

En outre, dans le prolongement d'autres de ses avis, le CdR pourrait souligner l'importance de promouvoir une participation des régions à la planification intégrée de la gestion de l'eau étant donné que "[ce] sont les régions qui ont à supporter les conséquences de la politique dans le domaine de l'eau et des plans intégrés de gestion de l'eau"⁹.

De manière générale, il apparaît que la question de la répartition de l'eau n'est pas suffisamment développée dans la communication. *Le CdR pourrait suggérer d'examiner le thème de l'utilisation de l'eau dans d'autres secteurs consommateurs d'eau tels que l'agriculture.* Dans ce contexte, les mesures visant à garantir l'approvisionnement en eau pour l'agriculture devraient être éligibles aux fonds de la PAC.

3.3. Culture des économies d'eau en Europe

La communication souligne la volonté de promouvoir une culture des économies d'eau. À cette fin, "[l']information, l'éducation et la formation sont des domaines d'action prioritaires" (paragraphe 2.6). Le CdR pourrait suggérer à la Commission de reconnaître et de souligner "le rôle irremplaçable des régions et des communes en tant que relais d'information, de formation et de sensibilisation des citoyens et des ménages sur (...) les bonnes pratiques environnementales"¹⁰.

4. **Coût de mise en œuvre de la communication/Financement**

La plupart des actions énumérées par la Commission et visant à réduire les problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse devraient être entreprises par les États membres. La Commission souligne correctement dans sa communication (paragraphe 2.2.2) que pour la période 2007-2013 les investissements "en matière d'infrastructures liées à (...) l'eau (...), de technologies propres permettant une utilisation rationnelle de l'eau ainsi que des mesures de prévention des risques" seront consentis par la Communauté (à travers le fonds de solidarité de l'UE, les aides d'État et le mécanisme européen de protection civile). La Commission relève toutefois que **le cadre budgétaire actuel est insuffisant pour couvrir convenablement tous les aspects.**

9 Avis sur la communication de la Commission sur la politique communautaire dans le domaine de l'eau (CdR 186/96 fin).

10 Avis sur le 6ème programme communautaire d'action pour l'environnement "Environnement 2010: notre avenir, notre choix" – "Le 6ème programme d'action pour l'environnement et la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant le programme d'action communautaire pour l'environnement pour la période 2001-2010" (CdR 36/2001).

Point clé

Le CdR pourrait *mettre en évidence le fait que les mesures destinées à réduire les problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse entraîneront indéniablement des coûts additionnels pour les collectivités régionales et locales.*

Conformément à l'article 9, point 3, du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, la Commission devrait " *tenir dûment compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à la Communauté, aux gouvernements nationaux, aux autorités locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit le moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre*"¹¹.

L'analyse d'impact ne fait pas spécifiquement mention des coûts auxquels les collectivités régionales et locales devront faire face lors de la mise en œuvre de la législation et des mesures supplémentaires convenues sur la base de la communication à l'examen.

¹¹ Article 9 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.