

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux exigences minimales requises pour la réutilisation de l'eau (programme glissant)»

[COM(2018) 337 final]

(2019/C 110/18)

Rapporteur: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Saisine	Parlement européen, 2.7.2018 Conseil, 26.6.2018
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)
Décision du Bureau	19.9.2017
Compétence	Section spécialisée «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en section spécialisée	27.11.2018
Adoption en session plénière	12.12.2018
Session plénière n°	539
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	140/1/0

1. Conclusions et recommandations

1.1. L'initiative de la Commission européenne arrive à point nommé et est très positive. Le règlement proposé encouragera considérablement le développement de ressources hydriques supplémentaires et sans danger pour l'irrigation agricole, à savoir des eaux qui peuvent être traitées de sorte à être utilisées sans danger dans l'agriculture et, le cas échéant, conservent leur contenu précieux en nutriments utiles, mais aussi en matières organiques adaptées qui enrichissent le sol.

1.2. La valeur ajoutée de cette disposition réside avant tout dans le fait qu'elle atténuera le stress hydrique qui pèse sur les approvisionnements en eau potable et facilitera les investissements tant publics que privés permettant de créer ces ressources en eau supplémentaires. Ces infrastructures distinctes conçues spécialement pour le traitement de l'eau et l'approvisionnement en eau pour l'usage agricole viendront s'ajouter aux sources et infrastructures d'approvisionnement existantes, lesquelles constituent des services de base qui fonctionnent, suivant l'État membre concerné, sous la responsabilité de l'État, de collectivités locales ou d'entités privées.

1.3. Le CESE accueille favorablement cette proposition de règlement en tant qu'elle constitue un complément utile pour concrétiser les intentions de la directive-cadre sur l'eau mais aussi contribuer au paquet «Économie circulaire». Elle encouragera une utilisation plus durable des ressources hydriques existantes et renforcera la confiance des consommateurs quant à la sûreté des produits agricoles concernés.

1.4. À l'heure actuelle, les consommateurs ignorent que les normes en matière de réutilisation de l'eau sont variables d'un État membre à l'autre, et beaucoup d'entre eux n'ont pas conscience que l'eau de récupération est largement utilisée dans l'irrigation. Dès lors que ce règlement prévoit une approche cohérente fondée sur des avis scientifiques solides, il peut être considéré comme une première pierre indispensable à l'établissement d'une politique en matière de sécurité alimentaire.

1.5. Contrairement à l'impression que peut donner l'intitulé général du règlement, la substance même de la proposition est très ciblée sur la réutilisation des eaux résiduaires urbaines à des fins d'irrigation. Bien que ce fait soit mentionné dans l'exposé des motifs du règlement, il serait recommandé de mettre plus en avant cette finalité, afin d'atténuer les inquiétudes quant au fait que les possibilités de réutilisation industrielle et domestique de l'eau sont ignorées.

1.6. Le potentiel que revêt la réutilisation de l'eau pour l'alimentation des nappes souterraines, même s'il ne fait pas l'objet du règlement, conserve un intérêt, et il conviendrait de réaliser d'autres analyses techniques en vue de résoudre les problèmes complexes qui sont recensés dans l'analyse d'impact.

1.7. Afin que ce règlement atteigne au maximum l'effet escompté, le Comité recommande vivement qu'il soit prévu de mettre en place dans tous les États membres des politiques de contrôle efficaces des ressources hydriques ainsi qu'un régime de responsabilisation active et de mise en œuvre. En particulier, il convient d'appliquer de manière plus systématique les interdictions des opérations illégales d'extraction d'eau.

1.8. Des arguments économiques sérieux viennent appuyer l'idée qu'il est nécessaire d'investir des capitaux afin de créer les infrastructures requises pour la réutilisation de l'eau, mais la construction de telles infrastructures serait assistée par un soutien provenant des Fonds structurels, principalement le Fonds de développement rural et le Fonds de cohésion.

1.9. S'il est escompté que les incidences sur la concurrence des importations en provenance de pays tiers seront neutres, le CESE demande toutefois instamment à la Commission de saisir cette occasion et d'utiliser la mise au point de normes au niveau de l'Union européenne, en relation avec l'Autorité européenne de sécurité des aliments, pour renforcer sa position dans les discussions internationales portant sur l'élaboration de normes en matière de réutilisation de l'eau, en faisant en sorte que les importations en provenance de pays tiers s'y conforment également. Le CESE a plaidé régulièrement en faveur d'une cohérence dans les normes agricoles internationales, et le règlement à l'examen est à même de poser un cadre de référence mondial pour la réutilisation de l'eau ⁽¹⁾.

2. Introduction

2.1. En raison du changement climatique et de la demande croissante, de nombreuses régions de l'Union européenne sont déjà confrontées à une situation de stress hydrique ⁽²⁾, les problèmes de rareté et de qualité de l'eau touchant déjà, toute l'année, un tiers du territoire de l'Union ⁽³⁾. Dans des avis antérieurs, le Comité a mis en lumière ces préoccupations, en demandant instamment que davantage d'investissements soient consentis dans le traitement des eaux usées aux fins de leur réutilisation et en soulignant que boucler le cycle de l'eau est un objectif qui ne semble plus irréaliste ⁽⁴⁾. Une large proportion des ressources hydriques sont utilisées pour l'irrigation agricole, notamment dans les États membres du sud de l'Union, où la production agricole apporte une contribution importante à l'économie. L'intention du règlement à l'examen n'est pas d'étendre la zone déjà irriguée mais d'utiliser les ressources en eau existantes de manière plus sûre et efficace.

2.2. Préserver la confiance des consommateurs dans l'approvisionnement en ressources alimentaires et dans le système de réglementation et d'inspection qui assurent leur sécurité est, à juste titre, l'une des principales priorités de l'Union. Le règlement à l'examen permettra d'accroître le degré de certitude dans ce domaine, pour lequel les normes varient considérablement à l'heure actuelle d'un État membre à l'autre. Ce règlement pourrait, potentiellement, augmenter de 4,9 milliards de m³ par an le volume d'eau disponible pour l'irrigation, tout en diminuant globalement le stress hydrique de plus de 5 %. Il garantira la sécurité d'utilisation de l'eau récupérée et assurera un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement.

2.3. Le règlement à l'examen peut être considéré comme ayant la capacité de renforcer l'économie circulaire, d'améliorer la sécurité alimentaire de l'Union européenne et de contribuer à la santé publique. Il répond directement à la nécessité d'établir une série d'exigences minimales harmonisées relatives à la qualité de l'eau de récupération, dont la grande majorité est utilisée dans l'agriculture. En exigeant que des informations adéquates et à jour relatives à la réutilisation de l'eau soient accessibles en ligne, il vise une transparence accrue à l'égard du public. En outre, la proposition de règlement contribue à la réalisation par l'Union des objectifs de développement durable (ci-après «ODD»), en particulier de l'ODD 6 sur l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Elle vient également compléter la proposition de la Commission relative à une nouvelle politique agricole commune, dans la mesure où elle contribue à une meilleure gestion de l'eau dans le secteur agricole, où les agriculteurs auront accès à un approvisionnement en eau plus durable.

2.4. Il convient de noter que le règlement à l'examen est présenté dans le cadre d'un programme glissant et que l'intention à long terme est d'examiner d'autres aspects de la réutilisation de l'eau. Toutefois, ce règlement spécifique est très ciblé et aborde presque exclusivement le traitement des eaux urbaines résiduaires qui ont déjà fait l'objet d'un traitement afin de pouvoir être utilisées dans différentes formes d'irrigation. Les réutilisations à des fins domestiques ou industrielles ne font pas partie du champ d'application de la proposition à l'examen et sont, dans une certaine mesure, déjà couvertes par d'autres documents — par exemple, la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, actuellement en cours de révision ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Avis du CESE sur «Le rôle de l'agriculture dans les négociations commerciales», paragraphe 4.3 (JO C 173 du 31.5.2017, p. 20).

⁽²⁾ L'on parle de stress hydrique lorsque la demande en eau dépasse sa quantité disponible pendant une certaine période où lorsque sa qualité médiocre en réduit l'utilisation.

⁽³⁾ COM(2012) 672 final.

⁽⁴⁾ Avis du CESE sur le thème «Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe» (JO C 327 du 12.11.2013, p. 93).

⁽⁵⁾ Directive 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (JO L 135 du 30.5.1991, p. 40).

3. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

3.1. Le règlement proposé s'inscrit dans le cadre d'une approche de gestion intégrée des ressources en eau, destinée à lutter contre le grave problème du stress hydrique à l'échelle de l'Union européenne, qui ne fait que s'accroître. À côté des mesures d'économie d'eau et d'efficacité dans l'utilisation des ressources hydriques, les eaux usées traitées provenant des stations d'épuration des eaux urbaines résiduaires peuvent apporter une contribution, en tant qu'elles constituent une autre source possible et fiable d'approvisionnement en eau.

3.2. La réutilisation de l'eau a généralement une incidence sur l'environnement plus faible que les autres sources possibles d'approvisionnement, et peut offrir de nombreux avantages environnementaux, économiques et sociaux. Le règlement à l'examen est axé sur la réutilisation de l'eau pour l'irrigation agricole, qui représente actuellement près d'un quart de l'eau douce prélevée dans l'Union européenne.

3.3. Le règlement s'appliquera directement non seulement aux États membres, mais aussi aux exploitants du secteur, ce qui pourra favoriser le développement et la pénétration des technologies environnementales. La proposition établit une série d'exigences minimales en matière de qualité de l'eau de récupération et de surveillance, ainsi que des tâches essentielles de gestion des risques, et présente une approche harmonisée pour la réutilisation de l'eau à des fins d'irrigation à l'échelle de l'Union européenne. Plus précisément, la proposition établit:

3.3.1. des exigences minimales en matière de qualité de l'eau de récupération et de surveillance, comprenant une prise en compte des éléments microbiologiques (par exemple, les niveaux de bactéries *E. coli*) et des exigences minimales applicables à la surveillance (surveillance systématique et surveillance de validation). Ce dispositif garantira que l'eau de récupération produite en conformité avec le règlement proposé est sans danger pour l'irrigation;

3.3.2. des tâches essentielles de gestion des risques, qui ajoutent un niveau supplémentaire de protection par rapport aux exigences minimales, puisqu'il s'agit d'identifier tout risque supplémentaire auquel remédier afin de permettre une réutilisation sans danger de l'eau. Cela exige avant tout que l'exploitant de la station de récupération établisse un plan de gestion des risques liés à la réutilisation de l'eau, indispensable pour l'octroi, par l'autorité compétente, d'une autorisation qui sera réexaminée au moins tous les cinq ans;

3.3.3. une amélioration de la transparence. Les nouvelles règles en matière de transparence exigent que les citoyens aient facilement accès à des informations en ligne sur les pratiques concernant la réutilisation de l'eau dans leur État membre respectif. Il sera nécessaire d'adopter un acte d'exécution fixant des règles détaillées concernant le format et la présentation des informations à communiquer.

3.4. Il est prévu que les États membres devront mettre en place des séries de données rassemblant des informations sur la réutilisation de l'eau, avec l'aide de l'Agence européenne pour l'environnement, qui fournira régulièrement des synthèses concernant la mise en œuvre du règlement à l'échelle de l'Union. La première évaluation est prévue six ans après l'entrée en vigueur du règlement.

3.5. Il convient de noter que le règlement proposé n'impose pas aux États membres de procéder au traitement des eaux usées à des fins d'irrigation. Son objectif premier est de renforcer la confiance d'un large éventail de parties prenantes — autorités chargées de la gestion des eaux, agriculteurs, investisseurs et consommateurs — sur le fait que les normes les plus élevées en matière de sécurité ont été appliquées de façon cohérente dans la fourniture de l'eau utilisée à des fins d'irrigation. Il s'agira d'une avancée considérable par rapport à la pratique actuelle.

3.6. Les questions techniques, en particulier touchant à la détection, aux normes de sécurité et aux paramètres de seuil, font l'objet d'une analyse détaillée dans l'étude d'impact ainsi que dans les documents de recherche qui l'accompagnent.

4. Observations générales

4.1. Le Comité accueille favorablement ce règlement en tant qu'il contribue à atténuer les pressions exercées par le changement climatique et constitue un complément utile à la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (DCE) et de l'économie circulaire en général. Il prend acte des exemples positifs de réutilisation à grande échelle de l'eau combinée à la production agricole, notamment à Chypre et en Israël, où près de 90 % des eaux résiduaires traitées sont actuellement réutilisées. Le Comité se demande si dans le cadre du règlement relatif à la réutilisation de l'eau, il ne conviendrait pas de prendre en compte la question de la récupération de la chaleur contenue dans l'eau avant qu'elle ne soit acheminée vers l'installation de traitement. Il y aurait lieu de procéder à l'installation de tels équipements dans les logements individuels et collectifs, dans les piscines, ou encore dans les hôtels.

4.2. Le règlement proposé reconnaît la primauté des mesures d'économie et d'utilisation efficace des ressources hydriques dans la hiérarchisation des solutions de gestion de l'eau. La réutilisation volontaire de l'eau ne sera choisie que lorsque cette option est pertinente, sans danger et efficace au regard des coûts. Il existe une marge de progression

considérable pour la réutilisation de l'eau à des fins d'irrigation, notamment dans certains des États membres d'Europe du sud où il y est modestement recouru; ainsi, l'Italie et la Grèce réutilisent 5 % de leur eau, et l'Espagne 12 %, et il est encourageant que la réutilisation de l'eau y progresse désormais à un rythme régulier.

4.3. Le Comité relève que le règlement vise à mettre en place une approche uniforme en matière de normes de qualité pour l'eau destinée à la réutilisation. Une telle approche n'existe pas à l'heure actuelle. Les consommateurs n'ont généralement pas connaissance des écarts importants qui subsistent entre les États membres en ce qui concerne la qualité des eaux réutilisées à des fins d'irrigation. Une norme minimale unique permettra d'encourager l'adoption de cette démarche ainsi que les investissements, et d'apporter une sécurité accrue sur les questions de santé pour les consommateurs.

4.4. Le Comité fait aussi remarquer que les préoccupations relatives aux agents pathogènes, aux contaminants pour lesquels de nouvelles inquiétudes se font jour, aux sous-produits de désinfection et aux résistances aux antibiotiques ont désormais été prises en compte (dans l'annexe 2), sur la base d'un rapport technique (*Science for Policy report*) du Centre commun de recherche (CCR) qui analyse très en détail la gestion des risques que comporte, pour la santé et l'environnement, la réutilisation de l'eau dans l'irrigation agricole⁽⁶⁾. Cela devrait permettre de garantir, dans le cadre d'une approche projet par projet, la protection des sols, des eaux souterraines, de l'eau potable et des produits alimentaires.

4.5. Il existe de nombreuses situations où les ressources en eau conventionnelles sont généralement sous-évaluées sur le plan du prix, lequel ne reflète pas les coûts environnementaux ni ceux en matière de ressources. De même, il existe toujours un phénomène considérable de captage illégal des eaux provenant des cours d'eau et de forages privés. Afin que ce règlement atteigne au maximum l'effet escompté, il convient de mettre en place dans tous les États membres des politiques efficaces en matière de ressources hydriques ainsi qu'un régime de responsabilisation active et de mise en œuvre.

4.6. Le règlement proposé établit une procédure d'autorisation bien définie pour les projets de réutilisation de l'eau. Cela devrait contribuer à une répartition claire des responsabilités relatives à la réutilisation de l'eau entre les différents acteurs du cycle de l'eau.

4.7. Le Comité se félicite de la possibilité offerte par le règlement, lorsqu'il encourage l'adaptation ou la conception des installations de traitement des eaux usées en vue de faciliter la «fertigation». Cette pratique consiste à garder dans l'eau traitée, en garantissant comme il se doit la sécurité, des engrais solubles tels que l'azote et le phosphore ainsi que des matières organiques bénéfiques enrichissant le sol, qui sont entrés dans le cycle de l'eau à la faveur de son usage domestique ou industriel. Ces avantages supplémentaires sont considérés comme secondaires par rapport au principal intérêt, qui est de fournir de nouvelles ressources hydriques via la réutilisation de l'eau.

5. Observations particulières

5.1. Il convient de noter que le terme «réutilisation de l'eau» fait référence à l'utilisation d'eau qui provient d'eaux usées (principalement urbaines) et qui, après traitement, atteint une qualité qui est adaptée à l'usage prévu.

5.2. Le règlement à l'examen est principalement axé sur les moyens de garantir la qualité et la sécurité de la réutilisation de l'eau provenant des installations de traitement des eaux usées urbaines. Il ne porte pas sur la réglementation en matière d'eau potable ou sur les mesures directes d'utilisation rationnelle de l'eau. Toutefois, le Comité souligne que le traitement efficace des eaux usées et leur réutilisation ont d'importants avantages pour l'environnement par rapport à d'autres options. Par exemple, en 2017, la sécheresse a entraîné une perte estimée de 2 milliards d'EUR pour le secteur de l'agriculture italienne, et les conditions météorologiques extrêmes qu'ont connues de nombreux États membres dans le courant de l'été 2018 vont vraisemblablement faire augmenter ce chiffre pour l'ensemble de l'Union. Or la réutilisation de l'eau pourrait, selon les estimations, couvrir 47 % de l'ensemble des besoins d'irrigation en Italie, mais, à l'heure actuelle, il n'y est recouru que dans une mesure très limitée.

5.3. Si aujourd'hui le potentiel que revêt l'utilisation de l'eau récupérée pour l'irrigation agricole concerne en grande partie les États membres du sud, l'impulsion technique et opérationnelle apportée par ce règlement sera profitable à l'avenir pour l'ensemble de l'Union européenne.

⁽⁶⁾ Publication du CCR: Towards a legal instrument on water reuse at EU level («Vers un instrument juridique sur la réutilisation de l'eau au niveau de l'Union européenne»).

5.4. La responsabilité de garantir des normes de sécurité alimentaire qui, en général, sont fixées par l'Union européenne en ce qui concerne le règlement sur la législation alimentaire générale, incombe, à juste titre, aux États membres. Le règlement proposé garantira que lorsque l'eau est réutilisée à des fins d'irrigation de cultures alimentaires, la sécurité des consommateurs est primordiale. Les importations de produits agricoles en provenance de pays tiers doivent elles aussi se conformer à la législation de l'Union européenne en matière de sécurité alimentaire, même si, à l'heure actuelle, il n'existe pas d'exigences spécifiques concernant les pratiques d'irrigation dans les pays tiers. Il est fait valoir que les normes communes de l'Union européenne pourraient servir de modèle pour les pays tiers, et en particulier nos partenaires commerciaux bilatéraux, même si cet aspect fera l'objet d'une négociation au niveau international. Il est déjà fait à l'heure actuelle un usage abondant des eaux usées pour l'irrigation à l'échelle mondiale, traitées comme non traitées, y compris dans de nombreux pays à partir desquels l'Union européenne importe des produits agricoles.

Bruxelles, le 12 décembre 2018.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER
