



Bruxelles, le 19.3.2014
COM(2014) 177 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**sur l'initiative citoyenne européenne "L'eau et l'assainissement sont un droit humain!
L'eau est un bien public, pas une marchandise!"**

1. INTRODUCTION

L'initiative citoyenne européenne, introduite par le traité de Lisbonne pour encourager une plus grande participation démocratique des citoyens aux affaires européennes¹, permet à un million de citoyens de l'Union européenne (UE) provenant d'au moins sept États membres d'inviter la Commission européenne à présenter une proposition législative dans des domaines relevant de la compétence de l'UE. Il s'agit là du tout premier instrument de démocratie participative au niveau de l'UE. Depuis son lancement en avril 2012, plus de 5 millions de citoyens ont soutenu plus de 20 initiatives différentes.

«Right2Water» est la première initiative citoyenne européenne ayant satisfait aux conditions énoncées dans le règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne. Elle a été transmise officiellement à la Commission par ses organisateurs le 20 décembre 2013, après avoir recueilli le soutien de plus de 1,6 million de citoyens.

Conformément aux dispositions du règlement relatif à l'initiative citoyenne, la Commission dispose d'un délai de trois mois pour exposer la suite qu'elle entend donner à cette initiative au moyen d'une communication présentant *«ses conclusions juridiques et politiques sur l'initiative, l'action qu'elle compte entreprendre, le cas échéant, ainsi que les raisons qu'elle a d'entreprendre ou de ne pas entreprendre cette action»*².

Les organisateurs de l'initiative ont été reçus par la Commission le 17 février 2014 et se sont vu accorder la possibilité de présenter leur initiative lors d'une audition publique organisée au Parlement européen le même jour. L'annexe I fournit de plus amples informations sur les aspects procéduraux de cette première initiative citoyenne.

L'initiative Right2Water invite la Commission *«à proposer une législation qui fasse du droit 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»*³.

L'initiative *«demande instamment 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 règles du marché intérieur et que les services des eaux soient exclus de la libéralisation;*
- *l'UE intensifie ses efforts pour réaliser l'accès universel à l'eau et à l'assainissement».*

¹ Règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne; JO L 65 du 11.3.2011, p. 1.

² Conformément aux dispositions de l'article 10, paragraphe 1, du règlement relatif à l'initiative citoyenne.

³ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003?lg=fr>.

L'initiative soulève des questions transversales portant sur un large éventail de politiques à l'échelon de l'UE et des États membres. Elle doit être examinée en conformité avec les règles du traité de l'UE, y compris, en particulier, les principes d'attribution des compétences, de proportionnalité et de subsidiarité.

2. SITUATION ACTUELLE

L'accès à l'eau potable ainsi qu'à l'assainissement est indissociable du droit à la vie et à la dignité humaine et de la nécessité de bénéficier d'un niveau de vie correct.

Au cours de la dernière décennie, le droit international a reconnu le droit à l'eau potable et à l'assainissement, en particulier dans le cadre des Nations unies⁴. La résolution 64/292 de l'Assemblée générale des Nations unies reconnaît que *«le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit de l'homme, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme»*. En outre, dans le document final de la conférence des Nations unies sur le développement durable organisée en 2012 (Rio+20), les chefs d'État et de gouvernement ainsi que les représentants de haut niveau ont réaffirmé leurs *«engagements pris en faveur du droit à l'eau potable et à l'assainissement, qui doit être réalisé progressivement pour [leurs] peuples dans le plein respect de la souveraineté nationale»*⁵.

Au niveau européen, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a souligné que *«l'accès à l'eau doit être reconnu comme un droit de l'homme fondamental car l'eau est indispensable à la vie sur la planète et constitue un bien commun de l'humanité»*⁶. L'UE a, elle aussi, rappelé que *«tous les États ont des obligations en matière de droits de l'homme relatives à l'accès à l'eau potable, qui doit être disponible, physiquement accessible, d'un coût abordable et d'une qualité acceptable»*⁷.

Ces principes ont également guidé l'action de l'UE. La directive-cadre de l'UE sur l'eau reconnaît que *«l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel»*⁸. On peut considérer que certains droits et principes reconnus par la Charte des droits fondamentaux de l'UE revêtent également un intérêt direct pour l'accès à l'eau potable et à un meilleur assainissement. L'absence d'un tel accès a des conséquences indéniables sur l'efficacité de la protection des droits fondamentaux, tels que le droit à la dignité humaine (article premier) ou le droit à la vie (article 2). En outre, l'attachement de l'UE à un niveau élevé de protection de l'environnement⁹ (article 37) devrait également être pris en considération dans ce contexte. Bien que la Charte s'applique aux États

⁴ Notamment, la résolution 64/292 de l'Assemblée générale des Nations unies du 3.8.2010 et les résolutions 7/22 du 28.3.2008 et 15/9 du 6.10.2010 du Conseil des droits de l'homme des Nations unies.

⁵ <http://www.un.org/fr/sustainablefuture/>.

⁶ Résolution 1693 (2009) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

⁷ Déclaration de la Haute Représentante, Catherine Ashton, au nom de l'UE, commémorant la Journée mondiale de l'eau, le 22 mars 2010; <http://register.consilium.europa.eu/>; document n° 7810/10.

⁸ Premier considérant de la directive-cadre de l'UE sur l'eau; directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

⁹ L'article 191, paragraphe 2, du TFUE garantit également que la politique de l'UE dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union.

membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'UE, toutes les dispositions du droit de l'UE lui-même doivent être compatibles avec la Charte. En conséquence, tous les organes et institutions de l'UE sont tenus de respecter les droits qui y sont inscrits et de veiller à ce que toute mesure prise sur la base du traité soit compatible avec ces droits.

C'est dans ce contexte que la Commission a analysé l'initiative citoyenne en vue de présenter ses conclusions conformément à l'article 10 du règlement relatif à l'initiative citoyenne.

Contribution de l'UE en faveur d'une eau plus accessible et de meilleure qualité

Trois éléments sont essentiels pour garantir et améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement, à savoir la qualité, l'accessibilité et le caractère abordable.

L'UE a contribué à garantir à la population de ses États membres un accès à l'eau potable et à l'assainissement au moyen de deux grandes catégories d'actions. Tout d'abord, elle a arrêté des normes ambitieuses en matière de qualité de l'eau, garantissant un niveau élevé de protection à la fois pour la santé publique et pour l'environnement. Ensuite, elle a financé le développement et l'amélioration des infrastructures hydrauliques dans les États membres, contribuant ainsi à accroître la qualité et l'accès physique aux services relatifs à l'eau.

L'UE a introduit des dispositions minimales en matière de **qualité de l'eau** dans les années 1970 et a développé progressivement sa législation sur l'eau au cours des quatre dernières décennies. La directive-cadre sur l'eau¹⁰, la directive sur l'eau potable¹¹ et la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires¹² sont les principaux instruments législatifs de l'UE dans ce domaine.

Cette législation se fonde sur une approche globale de la gestion de l'eau et garantit que l'eau répond à des exigences strictes et est donc potable et propre. L'application de ces règles édictées par l'UE dans le domaine de l'environnement a permis d'améliorer considérablement la qualité de l'eau potable sur le territoire de l'Union, en particulier en Europe centrale et orientale.

Depuis de nombreuses années, la politique de cohésion de l'UE soutient résolument les efforts déployés par les États membres pour développer et moderniser les infrastructures **d'accès à l'eau potable et les services de traitement des eaux usées**. Ainsi, depuis 2007, plus de 2,6 millions de personnes réparties dans neuf États membres bénéficient d'un meilleur approvisionnement en eau potable grâce au soutien financier de l'UE et 5,7 autres millions de personnes, vivant dans 14 États membres, ont été reliées à des stations de traitement des eaux résiduaires plus efficaces. Ces sept dernières années (2007-2013), l'UE a investi près de 22 000 000 000 EUR dans l'approvisionnement en eau potable ainsi que dans des travaux et infrastructures en rapport avec le traitement des eaux usées.

¹⁰ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau; JO L 327 du 22.12.2000, p. 1.

¹¹ Directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine; JO L 330 du 5.12.1998, p. 32.

¹² 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.

Le **caractère abordable** est également un aspect essentiel car il concerne l'accès effectif de toute la population aux services liés à l'eau. L'UE n'intervient nullement dans la fixation des prix de l'eau, qui sont déterminés au niveau national. La législation environnementale européenne relative à l'eau établit néanmoins certains principes de base pour l'élaboration des politiques de tarification de l'eau dans les États membres. La directive-cadre sur l'eau demande aux États membres de veiller à ce que le prix facturé aux consommateurs corresponde au coût réel de la consommation d'eau. Cette approche encourage une utilisation durable des ressources en eau, qui sont limitées. La politique de l'UE dans le domaine de l'eau s'appuie sur le principe fondamental qu'est le caractère abordable des services liés à l'eau. Les autorités nationales sont habilitées à prendre des mesures de soutien concrètes pour protéger les populations défavorisées et s'attaquer au problème de la pauvreté liée à l'eau (par exemple, en aidant les ménages à faibles revenus ou en instaurant des obligations de service public).

Fourniture de services liés à l'eau dans le marché intérieur

Dans l'UE, la décision sur l'optimisation des services liés à l'eau reste clairement du ressort des pouvoirs publics des États membres. La fourniture de ces services relève généralement de la responsabilité des autorités locales, qui sont les plus proches des citoyens et de leurs préoccupations.

Les autorités publiques sont entièrement libres d'accomplir directement cette mission, par leurs propres moyens, ou de la confier à des entités internes, juridiquement distinctes et totalement publiques. Elles peuvent également décider d'externaliser partiellement ou entièrement ces services auprès d'une structure privée ou mixte. Dans un tel cas, les autorités publiques sont pleinement habilitées à imposer des obligations claires aux opérateurs privés afin de garantir que les services fournis dans la zone géographique relevant de leurs compétences satisfont aux normes établies.

Pour sa part, l'UE veille à ce que les grands principes du traité – tels que la transparence et l'égalité de traitement – soient observés. Dans le même temps, les règles du traité imposent à l'UE de rester neutre à l'égard de décisions nationales régissant le régime de propriété des entreprises de distribution d'eau¹³.

Les règles du marché intérieur de l'UE respectent totalement la compétence des pouvoirs publics pour ce qui est de garantir les normes requises en matière de services de qualité, de décider des tarifs à appliquer et d'imposer les obligations de service public nécessaires (par exemple, pour protéger les usagers défavorisés). Ces règles visent à accroître la transparence, à garantir l'absence de discrimination et à permettre aux citoyens d'obtenir des services de qualité grâce aux redevances et aux taxes dont ils s'acquittent. Ainsi, les règles de l'UE relatives aux marchés publics garantissent un processus de sélection du prestataire transparent et le choix de l'offre la plus profitable aux utilisateurs, si les autorités publiques décident de faire appel à une société extérieure pour la gestion de l'eau. En revanche, si les pouvoirs publics optent pour une coopération entre entités publiques, la législation de l'UE dans le

¹³ L'article 345 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne établit clairement un «principe de neutralité» en ce qui concerne les règles régissant le régime de la propriété dans les États membres. L'UE ne peut, par conséquent, pas adopter d'actes juridiques ayant une incidence sur les règles régissant le régime de la propriété, y compris ceux ayant une incidence sur la propriété des entreprises qui fournissent des services publics, comme l'approvisionnement en eau.

domaine des marchés publics fournit également un cadre juridique sûr et souple pour cette coopération.

En ce qui concerne les préoccupations exprimées par l'initiative citoyenne, à savoir que l'approvisionnement en eau et la gestion des ressources hydriques ne devraient pas être soumis aux «règles du marché intérieur» et que «les services des eaux devraient être exclus de la libéralisation», la Commission confirme que la législation sur les marchés publics ne s'applique pas lorsque les autorités locales décident de fournir les services elles-mêmes, par l'intermédiaire d'une entreprise commune ou d'une entreprise liée¹⁴.

La législation de l'UE a toujours tenu compte de la **spécificité des services liés à l'eau et à l'assainissement** et du rôle important qu'ils jouent dans la satisfaction des besoins essentiels de la population. Les concessions dans le secteur de l'eau sont souvent soumises à des arrangements spécifiques et complexes qui doivent faire l'objet d'une attention particulière, compte tenu de *«l'importance de l'eau en tant que bien public revêtant une importance fondamentale pour l'ensemble des citoyens de l'Union»*¹⁵. Les concessions dans le secteur de l'eau potable, ainsi que certaines concessions pour le traitement et l'évacuation des eaux résiduaires sont donc exclues du champ d'application de la nouvelle réglementation de l'UE sur l'attribution de contrats de concession. En outre, les services de distribution et de fourniture d'eau et les services de traitement des eaux usées sont expressément exclus du champ d'application de la libre prestation de services transfrontières, tel qu'établie par la directive sur les services¹⁶.

Engagement de longue date de l'UE au niveau mondial

La réduction de la pauvreté, la croissance inclusive et le développement durable dépendent fortement de la fourniture d'eau et de la qualité de l'approvisionnement en eau. Plus de 2,6 milliards de personnes dans le monde n'ont pas accès à un système d'assainissement de meilleure qualité et près d'un milliard de personnes continuent de boire de l'eau non traitée. La réalisation de l'objectif du millénaire pour le développement (OMD) relatif à l'eau potable est en bonne voie, mais au niveau mondial, on est encore loin d'atteindre l'objectif fixé dans le domaine de l'assainissement puisque, sur la base des tendances actuelles, la situation n'a pas évolué pour plus d'un milliard de personnes.

L'UE s'est depuis longtemps engagée à garantir un accès à l'eau potable ainsi qu'à l'assainissement et à encourager une gestion intégrée des ressources en eau dans les pays partenaires. Un cadre stratégique spécifique est en place depuis 2002: la *«communication sur la gestion de l'eau dans les pays en développement»*¹⁷ a débouché sur l'**initiative européenne pour l'eau**¹⁸, un instrument politique destiné à renforcer la coopération et à fournir une aide

¹⁴ Sous réserve de certaines conditions prévues à l'article 23 de la directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (JO L 134 du 30.4.2004).

¹⁵ Considérant 40 de la directive du Parlement européen et du Conseil sur l'attribution de contrats de concession adoptée récemment (PE-CONS 73/13, à paraître prochainement au JO).

¹⁶ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

¹⁷ COM (2002) 132 final.

¹⁸ www.euwi.net.

au développement plus efficace grâce au partenariat et à une approche associant de multiples acteurs.

Au cours de la dernière décennie, l'UE a traduit ses objectifs stratégiques en de nombreuses actions concrètes dotées de ressources financières considérables, notamment en mettant en place la facilité ACP-UE pour l'eau¹⁹ en 2004. Entre 2004 et 2013, l'aide de l'UE a eu pour conséquence directe d'améliorer l'approvisionnement en eau pour plus de 70 millions de personnes et de donner accès à des installations sanitaires à plus de 24 millions de personnes.

À l'heure actuelle, l'UE et ses États membres financent des programmes en faveur de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et de l'hygiène dans les pays en développement pour près de 1 500 000 000 EUR par an. L'Union est ainsi le **premier donateur dans le secteur de l'eau**.

Depuis 2007, l'UE a alloué environ **2 500 000 000 EUR pour des actions en faveur de l'eau et de l'assainissement dans plus de 60 pays partenaires**²⁰. L'action de l'UE dans le domaine de l'eau et de l'assainissement consiste en grande partie à mettre en place des infrastructures telles que des réseaux d'alimentation en eau et d'assainissement, des installations de traitement de l'eau potable, des stations d'épuration, un approvisionnement en eau des zones rurales isolées et un assainissement dans les zones rurales.

Par ailleurs, l'UE est le premier donateur sur le plan humanitaire dans le secteur de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et de l'hygiène. Chaque année, elle alloue quelque 200 000 000 EUR pour garantir un accès opportun et digne à des services d'approvisionnement en eau suffisants et sûrs aux populations qui connaissent des crises humanitaires ou qui risquent de se retrouver dans cette situation dans un avenir plus ou moins proche.

L'UE soutient des projets de partenariat (Nord-Sud et Sud-Sud) pour développer les capacités dans le secteur de l'eau et de l'assainissement par un transfert de compétences et de connaissances des services publics de distribution d'eau et d'assainissement, des autorités locales et d'autres acteurs du secteur de l'eau. Les ressources engagées jusqu'à présent ont, en grande partie, aidé les sociétés de distribution d'eau manquant de capitaux à étendre la couverture de l'eau aux franges les plus pauvres de la population. De plus, les mécanismes régionaux de cofinancement de l'UE ont permis de financer, depuis 2007, quelque 30 projets dans le domaine de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, et de mobiliser des prêts et des investissements pour un montant supérieur à 2 000 000 000 EUR.

3. MESURES EN RAPPORT AVEC L'INITIATIVE CITOYENNE EUROPÉENNE (ICE)

Comme indiqué précédemment, les actions passées et actuelles de l'UE reconnaissent clairement l'importance de l'eau comme bien public essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme. Dans les limites de ses compétences et dans le plein respect du principe de subsidiarité, l'UE a toujours fait en sorte que l'accès à l'eau

¹⁹ ACP: Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

²⁰ Ce chiffre ne tient pas compte de l'assistance fournie par les différents États membres.

potable et à un meilleur système d'assainissement devienne une réalité pour tous, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Europe.

À la suite de l'initiative citoyenne européenne, la Commission a cherché à recenser les lacunes qui subsistent et les domaines dans lesquels il convient de redoubler d'efforts – tant à l'échelon de l'UE qu'au niveau national – afin de répondre aux préoccupations à l'origine de la démarche des citoyens.

La Commission est déterminée à ce que la dimension «droits de l'homme» de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, qui doivent être de grande qualité, physiquement accessibles et abordables, continue de guider son action future.

Garantir une meilleure qualité de l'eau et un meilleur accès

La mise en œuvre intégrale par les États membres de la législation de l'UE dans le domaine de l'eau est essentielle pour garantir un accès à l'eau potable à tous les citoyens de l'UE. Malgré les progrès considérables réalisés au fil des années, l'accès à une eau et à un système d'assainissement de qualité peut encore être amélioré, notamment pour les personnes vivant dans des régions desservies par des systèmes de distribution d'eau à petite échelle.

Le nouveau **7^e programme d'action pour l'environnement**²¹, sur lequel l'UE fonde son action dans le domaine de l'environnement, insiste sur la nécessité de renforcer l'application des règles que l'Union a établies pour que tous les citoyens aient accès, sur son territoire, à une eau potable et à des eaux de baignade de qualité à l'horizon 2020. Il faut poursuivre l'effort pour:

- garantir une meilleure qualité de l'eau potable dans les régions desservies par des systèmes de distribution à petite échelle (c'est-à-dire moins de 5 000 personnes); ces systèmes desservent environ 65 millions de personnes dans l'UE;
- entretenir et rénover les infrastructures existantes, en accordant une attention particulière aux dispositifs innovants qui permettent de renforcer l'efficacité; et
- construire les infrastructures qui font défaut pour le traitement des eaux usées (collecte et traitement), en particulier dans les États membres d'Europe orientale.

Toutes ces mesures nécessitent de prévoir un financement suffisant, de bien définir les priorités et d'assurer une bonne gouvernance, notamment en développant les capacités administratives nationales et locales de planification, de coordination et de mise en œuvre des investissements. Les décisions des États membres concernant leurs priorités en matière de dépenses pour ce financement futur de l'UE²² seront particulièrement importantes pour remédier aux insuffisances constatées. La Commission s'efforcera de veiller à ce que les États membres utilisent pleinement les possibilités considérables offertes par l'aide financière de l'UE dans le secteur de l'eau, prévues dans la nouvelle période de programmation financière

²¹ Décision n°1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 «Bien vivre, dans les limites de notre planète».

²² Pour les Fonds structurels et d'investissement européens, les priorités en matière de dépenses pour chaque État membre de l'UE sont en cours de finalisation dans le cadre des accords de partenariat et des programmes opérationnels, établis par les États membres et approuvés par la Commission.

(2014-2020), en particulier en axant les priorités d'investissement spécifiquement sur la gestion de l'eau.

La Commission intensifiera ses efforts en vue de la **mise en œuvre intégrale par les États membres de la législation de l'UE relative à l'eau**. Elle coopérera étroitement avec ceux-ci ainsi qu'avec les parties prenantes pour mettre en œuvre les propositions présentées dans le plan d'action de 2012 pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe²³, qui définissait déjà les principaux défis de la politique européenne de l'eau.

En outre, la Commission continuera de réviser la législation de l'UE relative à l'eau. Les règles concernant les substances prioritaires pour la politique dans le domaine de l'eau²⁴ ont été renforcées en 2013 et la directive sur les eaux souterraines²⁵ est en cours d'actualisation. De même, la Commission coopère avec les États membres et les parties prenantes en vue d'adapter aux progrès scientifiques et techniques les dispositions de la directive sur l'eau potable relatives au contrôle et à l'analyse. Tenant particulièrement compte des préoccupations soulevées au sujet des systèmes de distribution d'eau potable de petite taille, la Commission lancera en outre une **consultation publique à l'échelle de l'UE** afin d'évaluer les améliorations nécessaires à apporter et la manière de procéder. Elle engagera également un **réexamen de la directive-cadre sur l'eau** et proposera toute modification jugée nécessaire²⁶.

En ce qui concerne l'aspect essentiel du **caractère abordable de l'eau**, une action au niveau national demeure indispensable. Cette action est indissociable des politiques élaborées par les États membres en vue de réduire la pauvreté et de lutter contre l'exclusion sociale, qui sont également soutenues et complétées au niveau de l'UE²⁷. Il est d'autant plus important d'adopter des mesures visant à protéger les populations défavorisées que la crise économique a exacerbé les problèmes de pauvreté liée à l'eau et que certaines personnes ne parviennent plus à payer leurs factures d'eau. La Commission invite donc les États membres, agissant dans les limites de leurs compétences, à garantir l'accès à une quantité minimale d'eau à tous les citoyens, conformément aux recommandations de l'Organisation mondiale de la santé²⁸, et à appliquer correctement la directive-cadre sur l'eau.

²³ COM(2012) 673 final.

²⁴ Substances qui présentent un risque significatif pour ou via l'environnement aquatique; directive 2013/39/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 août 2013 modifiant les directives 2000/60/CE et 2008/105/CE en ce qui concerne les substances prioritaires pour la politique dans le domaine de l'eau.

²⁵ Directive 80/68/CEE du Conseil, du 17 décembre 1979, concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses; JO L 20 du 26.1.1980, p. 43.

²⁶ Conformément aux dispositions de l'article 19, paragraphe 2, de la directive.

²⁷ Voir notamment le train de mesures sur les investissements sociaux, présenté par la Commission en février 2013 (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=fr>).

²⁸ Selon l'OMS, il faut entre 50 et 100 litres d'eau par personne et par jour pour répondre aux besoins les plus fondamentaux et limiter les préoccupations d'ordre sanitaire. L'accès à une quantité de 20 à 25 litres d'eau par personne et par jour représente un niveau minimal, mais ce niveau est insuffisant pour répondre aux besoins fondamentaux en matière d'hygiène et de consommation, ce qui suscite des préoccupations sur le plan sanitaire.

Voir: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet35_Fr.pdf.

Garantir la neutralité de la fourniture des services liés à l'eau

La Commission continuera de garantir le plein respect des règles du traité exigeant la neutralité de l'UE à l'égard de décisions nationales régissant le régime de propriété des entreprises de distribution d'eau²⁹, tout en veillant au respect des principes essentiels du traité, comme la transparence et l'égalité de traitement. En ce qui concerne les préoccupations exprimées par l'initiative citoyenne, à savoir que l'approvisionnement en eau et la gestion des ressources hydriques ne devraient pas être soumis aux «règles du marché intérieur» et que «les services des eaux devraient être exclus de la libéralisation», la Commission confirme que la nouvelle législation sur les marchés publics ne s'appliquera pas aux services fournis par les autorités locales elles-mêmes, par l'intermédiaire d'une entreprise commune ou d'une entreprise liée³⁰.

Dans les négociations commerciales internationales, la Commission continuera également à s'engager activement aux côtés de ses partenaires commerciaux pour garantir que les décisions prises à l'échelon national, régional et local en matière de gestion des services relatifs à l'eau sont respectées et protégées correctement.

Comme indiqué précédemment, la législation de l'UE relative au marché intérieur a toujours tenu compte de la spécificité des services liés à l'eau et à l'assainissement et du rôle important qu'ils jouent dans la satisfaction des besoins essentiels de la population. Les nouvelles règles de l'UE sur l'attribution de contrats de concession, adoptées le 26 février 2014 par le Parlement européen et le Conseil, ne constituent que l'exemple le plus récent. À la suite des préoccupations exprimées au cours du processus législatif, la Commission a proposé d'exclure explicitement du champ d'application de ces règles les concessions d'eau potable ainsi que certaines concessions pour le traitement des eaux usées. Cette démarche répond également aux préoccupations soulevées dans le cadre de l'initiative Right2Water.

Renforcer la transparence

La transparence peut jouer un rôle essentiel dans l'amélioration de l'accès des citoyens aux services liés à l'eau et à l'assainissement, ce qui a des conséquences sur trois aspects essentiels (l'accessibilité, le caractère abordable et la qualité). Le besoin de transparence a été à l'origine de certaines dispositions de la directive-cadre sur l'eau. L'article 14 exige que les citoyens européens soient informés et consultés au cours de la procédure qui précède l'adoption de plans de gestion de district hydrographique et que les autorités expliquent dans quelle mesure leur avis a été pris en considération. En outre, la législation de l'UE garantit le droit d'accès à l'information en matière d'environnement détenue par les autorités publiques

²⁹ L'article 345 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne établit clairement un «principe de neutralité» en ce qui concerne les règles régissant le régime de la propriété dans les États membres. L'UE ne peut par conséquent pas adopter d'actes juridiques ayant une incidence sur les règles régissant le régime de la propriété, y compris ceux ayant une incidence sur la propriété des entreprises qui fournissent des services publics, comme l'approvisionnement en eau. De même, il n'y a pas de base juridique dans les traités qui permettrait à l'UE d'adopter un acte juridique imposant des obligations aux entreprises quant au réinvestissement de leurs bénéfices ou à la structure de leur actionnariat.

³⁰ Sous réserve des conditions visées aux articles 28, 29 et 30 de la directive 2014/XX/UE du Parlement européen et du Conseil relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (adoptée le 26 février 2014 par le Parlement européen et le Conseil, en attente de publication).

ou pour leur compte et fixe les dispositions de base, les conditions et modalités pratiques de son exercice, contribuant ainsi à accroître la transparence des politiques³¹.

La Commission reconnaît qu'il faut poursuivre l'effort pour augmenter le volume et améliorer la qualité des informations à fournir aux citoyens sur la qualité de l'eau et les services dans ce domaine. Mieux informés, **les citoyens peuvent avoir plus de moyens d'action** car ils peuvent suivre le processus décisionnel relatif à la gestion de l'eau et y participer plus activement, les décisions étant, pour la plupart, prises au niveau national, régional ou local.

La Commission continuera à élaborer de **nouvelles initiatives visant à améliorer la transparence pour les citoyens**. En vertu de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, la Commission coopère étroitement avec les États membres, en particulier avec un ensemble de pays pilotes, pour mettre en place de nouveaux systèmes d'information permettant aux citoyens d'avoir facilement accès en ligne aux principales informations relatives au respect de la réglementation (*cadres de mise en œuvre et d'information structurés*).

Elle élaborera une stratégie similaire pour que le consommateur bénéficie d'une transparence accrue en ce qui concerne la qualité de l'eau potable. À l'instar du rôle qui lui incombe dans le domaine des eaux résiduaires urbaines, la Commission pourrait aider les États membres à déterminer les catégories d'informations nécessaires afin de disposer de données comparables dans l'ensemble de l'UE. L'actuel système européen d'information sur l'eau³² pourrait constituer un guichet unique pour ce type d'informations.

En outre, la Commission est prête à examiner la possibilité d'instaurer une **évaluation comparative de la qualité de l'eau** dans le but de donner aux citoyens plus de moyens d'action. Elle est également disposée à favoriser un dialogue plus structuré entre les parties prenantes – qui rassemble les prestataires de services du secteur public et privé - et à coopérer dans le cadre des initiatives existantes³³ dans le but de définir un ensemble plus large **d'indicateurs et de critères de référence pour les services liés à l'eau**. Il s'agira d'une première étape sur la voie d'un renforcement sensible de la transparence et de la responsabilisation des prestataires de services liés à l'eau puisque les citoyens pourront avoir accès à des données comparables sur les principaux indicateurs de performance de ces prestataires sur les plans économique, technique et qualitatif.

Une approche plus intégrée de l'aide au développement

La Commission est déterminée à faire en sorte que la **dimension «droits de l'homme» de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement** reste au centre de sa politique de développement. L'UE entend poursuivre ses efforts pour faire de la réalisation de l'accès universel à l'eau et à l'assainissement un élément essentiel de sa politique de développement. En dépit des progrès accomplis, plus de 4 000 enfants de moins de cinq ans meurent chaque jour dans le monde de maladies liées au manque d'accès à l'eau potable.

³¹ Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil.

³² <http://water.europa.eu/>.

³³ Par exemple: <http://www.waterbenchmark.org>.

Au cours de la période de programmation 2014-2020, l'aide financière de l'UE sera axée sur un nombre ciblé de secteurs dans chaque pays partenaire, et la priorité sera accordée aux zones qui en ont le plus besoin afin que l'aide soit dépensée efficacement et produise les meilleurs résultats possibles³⁴. Le soutien au secteur de **l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et de l'hygiène** sera mieux ciblé sur les pays partenaires ayant donné la priorité à l'eau et à l'assainissement lors de l'élaboration de leurs programmes indicatifs nationaux. La Commission coordonnera son action avec celle des pays partenaires, des États membres et d'autres partenaires au développement pour que les secteurs de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et de l'hygiène soient bien couverts dans tous les pays partenaires.

Dans le même temps, l'UE suivra une approche plus intégrée et son action future s'appuiera sur la création de **synergies entre l'eau, l'énergie et la sécurité alimentaire**, en particulier au niveau régional. La sécurité alimentaire étant un secteur prioritaire dans plus de 50 pays, les interventions relatives à l'approvisionnement en eau, à l'assainissement et à l'hygiène seront intégrées dans des programmes de sécurité alimentaire de manière à agir sur le problème de la malnutrition dans les pays en développement. Le nouveau cadre financier (2014-2020) allouera plus de 3 000 000 000 EUR à des interventions axées sur la nutrition, parmi lesquelles celle relative à l'approvisionnement en eau, à l'assainissement et à l'hygiène revêt une importance toute particulière.

Les questions liées à l'eau seront également examinées dans le cadre d'instruments thématiques, à travers leurs liens avec l'agriculture, l'énergie et la sécurité. Le programme concernant les biens publics mondiaux et les défis qui les accompagnent visera à renforcer la cohérence des actions extérieures de l'UE et leur lien avec d'autres initiatives de l'UE, notamment les politiques de l'UE relatives au climat et à l'énergie, à la biodiversité, à l'environnement, à la gestion des ressources en eau, à la diplomatie dans le domaine de l'eau.

La Commission restera très attachée à **l'action humanitaire dans le secteur de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et de l'hygiène** pour les situations d'urgence et les mesures de prévention, compte tenu du risque croissant de conflits liés à la pression sur les ressources en eau ainsi que de l'augmentation des besoins humanitaires liés à l'eau en milieu urbain. Elle poursuivra ses travaux en cours pour améliorer encore la rapidité, l'efficacité et l'efficacité de l'aide humanitaire en renforçant les mécanismes de coordination entre les partenaires humanitaires.

Encourager les partenariats public-public

On mesure de plus en plus le potentiel des **partenariats sans but lucratif dans le secteur de l'eau**. Ces dix dernières années, la facilité ACP-UE pour l'eau a ouvert la voie à cet égard, avec des actions destinées à développer les capacités des autorités publiques dans les pays ACP. Une évaluation de la facilité pour l'eau et de son incidence a été commandée en 2013 et est en cours de réalisation. Les résultats de cette évaluation seront dûment pris en compte et intégrés dans les futures décisions et approche en matière de programmation.

³⁴ Comme indiqué dans la communication intitulée «Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement» - COM(2011) 637.

Un soutien aux partenariats public-public sera également fourni dans le cadre des programmes d'appui aux interventions dans le secteur de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et de l'hygiène dans les pays partenaires qui ont fait de l'eau un secteur de concentration. Sur la base des enseignements tirés du passé et des projets en cours, la Commission s'attachera à recenser de nouvelles possibilités de partenariat (Nord-Sud et Sud-Sud) pour renforcer les capacités dans le secteur de l'eau et de l'assainissement par le transfert de savoir-faire et de connaissances entre les services publics de distribution d'eau et d'assainissement, les autorités locales et d'autres acteurs du secteur de l'eau.

Action menée dans le prolongement de Rio+20

L'UE poursuivra également ses efforts pour garantir un accès universel à l'eau et à l'assainissement dans le cadre des actions menées dans le prolongement de la conférence de Rio+20 organisée par les Nations unies sur le développement durable, qui a mis l'eau au coeur du développement durable.

Dans la déclaration ministérielle intitulée «L'avenir que nous voulons»³⁵, les dirigeants du monde entier ont affirmé leur attachement au droit fondamental à une eau potable et à l'assainissement, à la concrétisation progressive de l'accès à une eau potable et à des services d'assainissement sûrs et à un prix abordable pour tous (allant au-delà des objectifs de Johannesburg et des objectifs du millénaire pour le développement) et à une amélioration sensible de la mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources en eau.

Dans la récente communication intitulée «Une vie décente pour tous: éradiquer la pauvreté et offrir au monde un avenir durable»³⁶, la Commission attire l'attention sur le secteur de l'eau, qui doit être abordé de manière intégrée afin de parvenir à un développement humain de base et à une croissance inclusive et durable dans le cadre du **programme de développement pour l'après-2015**, lequel sera élaboré à l'échelon des Nations unies. Les conclusions du Conseil du 25 juin 2013³⁷ indiquent que le cadre pour l'après-2015 devrait intégrer les dimensions économique, sociale et environnementale du développement durable de façon équilibrée pour garantir des conditions de vie élémentaires (notamment en ce qui concerne l'eau et l'assainissement), promouvoir les moteurs de l'«économie verte» et encourager l'exploitation, la gestion et la protection durables des ressources naturelles.

Dans son rapport sur le programme de développement pour l'après-2015³⁸, le groupe de haut niveau des Nations unies a proposé un objectif à atteindre dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, qui font donc figure de nouveaux domaines prioritaires du cadre pour l'après-2015.

La Commission élabore actuellement une communication de suivi relative au cadre de développement pour l'après-2015³⁹ et fixe les objectifs prioritaires dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. Au niveau international, le groupe de travail ouvert sur les objectifs de

³⁵ <http://www.un.org/fr/sustainablefuture/>.

³⁶ COM(2013) 92.

³⁷ http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article_13692_fr.htm.

³⁸ http://www.un.org/sg/management/pdf/HLP_P2015_Report.pdf.

³⁹ Programme de travail de la Commission pour 2014, COM(2013) 739.

développement durable⁴⁰ établit également des objectifs. Il présentera sa proposition à l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2014. Les négociations intergouvernementales tiendront compte du résultat des débats. Un sommet de clôture se tiendra en septembre 2015, au cours duquel l'UE et ses États membres continueront à jouer un rôle de premier plan.

4. CONCLUSIONS

La Commission se félicite de la mobilisation des citoyens européens en faveur de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, à l'échelon tant européen que mondial. Elle insiste sur le caractère fondamental de la dimension «droits de l'homme» de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement et continuera de veiller à ce que ces principes restent au cœur de ses politiques. Au niveau de l'UE, la Commission s'appuiera sur ses réalisations passées et continuera à développer et à améliorer l'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour l'ensemble de la population grâce à des politiques environnementales et au financement des infrastructures.

La Commission continuera également de garantir la neutralité de l'UE en ce qui concerne les choix effectués aux niveaux national, régional et local pour la fourniture des services liés à l'eau, tout en veillant au respect des principes essentiels du traité, tels que la transparence et l'égalité de traitement. Elle restera également attentive aux préoccupations du public concernant la spécificité des services liés à l'eau, comme elle l'a fait dans le cadre du processus législatif sur les règles de l'UE en matière de concessions.

Dans l'avenir, l'UE axera ses efforts essentiellement sur l'amélioration de la transparence pour ses citoyens. L'objectif consistera à leur donner plus de moyens d'action en remédiant aux carences en matière d'information qui les empêchent de s'engager plus activement dans le processus décisionnel relatif à la gestion de l'eau aux niveaux local, régional et national.

Dans l'ensemble, l'Union reste attachée au processus international visant à élaborer le programme de développement pour l'après-2015 et à établir des objectifs de développement durable ayant un caractère universel. Elle continuera à promouvoir activement l'accès à l'eau potable et à l'assainissement ainsi qu'une gestion intégrée des ressources hydriques dans le cadre de sa politique de développement, notamment par un engagement financier de plus de 3 000 000 000 EUR pour réaliser des interventions axées sur la nutrition, y compris dans les domaines de l'eau et de l'assainissement (2014-2020).

En réaction à la mobilisation des citoyens, la Commission s'est engagée à prendre des mesures concrètes et à prévoir un certain nombre de nouvelles actions dans les domaines qui présentent un intérêt direct pour l'initiative et ses objectifs. La Commission entreprendra, en particulier, les actions suivantes:

- renforcement de la mise en œuvre de la législation relative à la qualité de l'eau, sur la base des engagements présentés dans le 7^e PAE et dans le plan pour l'eau;

⁴⁰ Un groupe de travail de l'Assemblée générale des Nations unies, composé de 30 membres, a été mandaté par le document final de la conférence Rio+20 pour élaborer une proposition sur les objectifs en matière de développement durable ODD, qui sera examinée par l'Assemblée au cours de sa 68^e session.

- lancement d'une consultation publique au niveau de l'UE concernant la directive sur l'eau potable, notamment en vue d'améliorer l'accès à une eau de qualité dans l'UE;
- transparence accrue de la gestion des données relatives aux eaux usées urbaines et à l'eau potable; examen de la possibilité de mettre en place une évaluation comparative de la qualité de l'eau;
- instauration d'un dialogue plus structuré entre les parties prenantes sur la transparence dans le secteur de l'eau;
- coopération avec des initiatives existantes dans le but d'établir un ensemble de critères de référence plus large pour les services liés à l'eau;
- mesures encourageant les approches innovantes pour l'aide au développement (par exemple, soutien aux partenariats entre les compagnies de distribution d'eau et aux partenariats public-public), le partage de bonnes pratiques entre les États membres (par exemple, sur les instruments de solidarité) et recensement de nouvelles possibilités de coopération;
- défense de l'accès universel à l'eau et à l'assainissement en tant que domaine prioritaire dans le cadre des futurs objectifs de développement durable.

Enfin, la Commission invite les États membres, agissant dans le cadre de leurs compétences, à tenir compte des préoccupations exprimées par les citoyens par l'intermédiaire de cette initiative et les encourage à intensifier leurs efforts pour garantir à tous et à un prix abordable l'accès à une eau potable et à l'assainissement.

Conformément à l'article 10, paragraphe 2, du règlement relatif à l'initiative citoyenne européenne, la présente communication sera notifiée aux organisateurs de l'initiative ainsi qu'au Parlement européen et au Conseil, et sera rendue publique.