CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 29 septembre 2006

13401/06
ADD 2

ENV 496
AGRI 307
DEVGEN 233
FORETS 33
FSTR 65
RECH 243
REGIO 54
TRANS 247

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	25 septembre 2006
Destinataire:	Monsieur Javier SOLANA, Secrétaire général/Haut Représentant
Objet:	Document de travail des services de la Commission Document accompagnant la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité Économique et Social européen et au Comité des Régions Stratégie thématique en faveur de la protection des sols RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Les délégations trouveront ci-joint le document de la Commission - SEC(2006) 1165.

---

p.j. : SEC(2006) 1165

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, 22.9.2006
SEC(2006)1165

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Document accomagnant la

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Stratégie thématique en faveur de la protection des sols

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2006)231 final}
{SEC(2006)620}

RÉSUMÉ

1. CONTEXTE DE L'ACTION

Le 6e programme d'action communautaire pour l'environnement[1] prévoit la définition d'une stratégie thématique concernant la protection des sols (ci-après dénommée «la stratégie»), «portant entre autres sur la prévention en matière de pollution, d'érosion, de désertification, de dégradation des sols, d'occupation des sols et de risques hydrogéologiques, en tenant compte de la diversité régionale, y compris des particularités des zones de montagne et des zones arides»[2].

La Commission a adopté, le 16 avril 2002, la communication intitulée «Vers une stratégie thématique pour la protection des sols»[3]. Cette communication a été accueillie favorablement par les autres institutions européennes. Depuis, des travaux ont été entrepris en vue de l'élaboration de la stratégie. Dans le cadre de ce processus, il a notamment été mené une analyse d'impact dont le présent document donne un résumé.

L'analyse d'impact repose essentiellement, mais pas exclusivement, sur des rapports du Centre commun de recherche (CCR) de la Commission et des groupes de travail constitués pour assister la Commission, ainsi que sur des rapports commandités par la Commission afin d'évaluer les incidences économiques de la dégradation des sols et les incidences économiques, écologiques et sociales de différentes mesures de prévention.

2. AMPLEUR DU PROBLEME ET COUTS DE LA DEGRADATION DES SOLS

Ampleur du problème

Les informations disponibles font apparaître une recrudescence des processus de dégradation des sols au cours des dernières décennies, et certains éléments démontrent que le phénomène va se poursuivre si rien n'est fait. L'activité humaine joue un rôle décisif dans les processus de dégradation des sols, qu'elle contribue à aggraver. Le changement climatique, de même que les phénomènes météorologiques extrêmes, dont la fréquence est en hausse, exercent eux aussi une influence négative sur les sols.

Les processus de dégradation des sols sont notamment les suivants[4]:

---

1 Décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement (JO L 242 du 10.9.2002).

2 Article 6, paragraphe 2, point c).

3 COM(2002) 179.

4 Les références complètes figurent dans l'analyse d'impact. Il convient d'observer que les risques hydrogéologiques, qui comptent parmi les processus de dégradation des sols visés à l'article 6, paragraphe 2, point c), de la décision évoquée à la note de base de page 1, ont fait l'objet d'une proposition distincte de directive relative à l'évaluation et à la gestion des inondations

- l'érosion: l'AEE estime que 115 Mio ha, soit 12 % de la superficie terrestre totale de l'Europe, sont touchés par l'érosion hydrique et que 42 Mio ha subissent des dégradations dues à l'érosion éolienne. Les dégradations graves concernent 2 % de cette superficie;

- la diminution des teneurs en matières organiques: les matières organiques du sol (MOS) jouent un rôle déterminant dans le cycle du carbone dans le sol. En effet, le sol est à la fois une *source d'émission* de gaz à effet de serre et un important *réservoir* de carbone, puisqu'il contient 1 500 gigatonnes de carbone organique et minéral. Quelque 45 % de l'ensemble des sols d'Europe ont une teneur faible, voire très faible, en matières organiques (0 à 2 % de carbone organique), et 45 % ont une teneur moyenne (2 à 6 % de carbone organique). Le problème se pose particulièrement dans les pays méridionaux, mais aussi dans certaines parties de la France, du Royaume-Uni, de l'Allemagne et de la Suède;

- le tassement: les estimations des superficies menacées varient. Certains auteurs estiment que 36 % environ du sous-sol de l'Europe présentent des risques, parfois très élevés, de tassement. D'après d'autres sources, 32 % des sols seraient hautement vulnérables et 18 % seraient moyennement touchés.

- la salinisation: la salinisation désigne l'accumulation dans les sols de sels solubles, généralement de sodium, de magnésium et de calcium. Elle concerne environ 3,8 Mio ha en Europe. Le problème se pose avec une acuité particulière en Campanie (Italie), dans la vallée de l'Èbre (Espagne) et dans la Grande plaine de Hongrie, mais également dans certaines régions de la Grèce, du Portugal, de la France, de la Slovaquie et de l'Autriche;

- les glissements de terrain: la fréquence des glissements de terrain est plus grande dans les sols facilement érodables, les sous-sols argileux, les terrains escarpés, et en cas de précipitations intenses et abondantes ou lorsque les terres sont abandonnées, comme dans les régions alpine et méditerranéenne. La superficie totale touchée dans l'UE n'est pas encore connue, mais ce problème pourrait être lié à la croissance démographique, au tourisme estival et hivernal, à l'utilisation intensive des terres et au changement climatique;

- la contamination: industrialisée depuis plus de deux siècles, l'Europe souffre d'un problème de contamination des sols dû à l'utilisation et à la présence de substances dangereuses dans de nombreux procédés de production. On estime que la contamination touche 3,5 millions de sites, dont 0,5 sont gravement contaminés et doivent être assainis;

- l'imperméabilisation: les terrains imperméabilisés, c'est-à-dire ceux dont la surface est recouverte d'un matériau imperméable, représentent en moyenne 9 %

[COM(2006) 15], et que la désertification est un problème transversal abordé dans le cadre des mesures concernant les autres menaces pesant sur les sols (notamment l'érosion, la diminution des teneurs en matières organiques et la salinisation).

environ de la superficie totale dans les États membres[5]. La superficie imperméabilisée s'est accrue de 6 % entre 1990 et 2000[6], et la demande d'infrastructures de transport et de nouvelles constructions du fait de l'urbanisation galopante continue à augmenter;

- le déclin de la biodiversité: la biodiversité des sols se rapporte non seulement à la diversité des gènes, écosystèmes et fonctions, mais aussi à la capacité métabolique de l'écosystème. La biodiversité des sols est menacée par tous les processus de dégradation évoqués ci-dessus, et tous les facteurs mentionnés s'appliquent (également) à la perte de biodiversité des sols.

Coûts de la dégradation des sols

Bien que les coûts de la dégradation des sols soient difficiles à estimer, plusieurs études ont prouvé qu'ils étaient considérables et que leur montant annuel se situait dans les fourchettes suivantes:

• érosion:	0,7 – 14,0 Mrd EUR[7]
• diminution des teneurs en matières organiques:	3,4 – 5,6 Mrd EUR
• tassement:	pas d'estimation possible
• salinisation:	158 – 321 Mio EUR[8]
• glissements de terrain:	jusqu'à 1,2 Mrd EUR par événement
• contamination:	2,4 – 17,3 Mrd EUR[9]
• imperméabilisation:	pas d'estimation possible
• déclin de la biodiversité:	pas d'estimation possible

5 La dégradation des sols dans «Environment in the European Union at the turn of the century, Environmental assessment report n° 2», AEE, 1999.

6 Corine Land Cover.

7 Cette estimation ne comprend que les coûts de l'érosion dans 13 pays, dont les principaux États membres touchés. Les données ne sont pas disponibles pour les autres pays.

8 Cette estimation ne couvre que les coûts de la salinisation dans trois pays. Pour les autres, les données ne sont pas disponibles.

9 Il a été estimé, dans le cadre d'une étude indépendante, que les coûts liés à la contamination des sols pourraient atteindre 208 Mrd EUR par an. Toutefois, compte tenu du degré d'incertitude élevé de cette estimation, c'est la valeur intermédiaire de 17,3 Mrd EUR par an qui a été retenue.

Ces coûts ne couvrent pas les atteintes aux fonctions écologiques des sols, celles-ci étant impossibles à quantifier. Il est donc probable que les coûts réels de la dégradation des sols soient supérieurs aux estimations ci-dessus.

Les coûts liés au tassement, à l'imperméabilisation des sols et au déclin de la biodiversité n'ont pas encore été évalués. Sur la base des données disponibles, les coûts totaux de la dégradation des sols *ayant pu être évalués* pour l'érosion, la diminution des teneurs en matières organiques, les glissements de terrains et la contamination pourraient atteindre les 38 Mrd EUR par an[10] pour l'UE à 25. Faute de données quantitatives et qualitatives suffisantes, ces estimations sont nécessairement larges.

Par ailleurs, il convient d'observer que les coûts susmentionnés ne tiennent pas compte de l'effet des normes adoptées en janvier 2005 dans le cadre de l'écoconditionalité, ni de l'effet d'autres mesures arrêtées récemment par les États membres. En tout état de cause, les modifications du sol étant très lentes, il est probable que l'estimation actuelle de l'ampleur du problème constitue une référence appropriée.

L'expérience montre que c'est la société qui supporte la majorité des coûts: dommages aux infracstructures dus au ruissellement des sédiments, besoins accrus en matière de soin de santé pour les victimes de la contamination, traitement de l'eau polluée par l'intermédiaire du sol, élimination des sédiments, dépréciation des terrains situés à proximité des sites contaminés, intensification des contrôles de sécurité alimentaire, et coûts liés aux fonctions écosystémiques du sol.

3. OPTIONS EXAMINEES

Les options suivantes, de la moins normative à la plus normative, ont été envisagées:

(1) une stratégie communautaire générale et non contraignante concernant les sols, qui inciterait les États membres à prendre des mesures;

(2) un instrument juridique souple qui se présenterait sous la forme d'une directive-cadre sur les sols, ambitieuse dans sa portée sans être trop normative dans son contenu;

(3) des propositions législatives pour les différentes menaces pesant sur les sols, qui fixeraient également tous les objectifs et les moyens d'action au niveau communautaire.

---

10 Pour cette estimation, c'est la valeur intermédiaire qui a été retenue dans le cas de la contamination. En revanche, pour les autres menaces, on a opté pour l'estimation haute (voir le point 2.6.2 de l'analyse d'impact).

Une protection efficace des sols exige des mesures aux niveaux supranational, régional, et même local. Toutefois, l'ampleur du problème, les impacts transfrontières importants et les coûts hors site supportés par la société montrent clairement que l'approche fragmentaire adoptée jusqu'ici, faute de politique ciblée, n'a pas permis d'agir de manière appropriée contre les menaces répertoriées. C'est pourquoi une action de nature non contraignante au niveau de l'UE ne permettrait pas à elle seule de venir à bout des problèmes constatés.

Cela étant, les sols sont très variables du point de vue de leurs caractéristiques générales, mais aussi de leur utilisation dans le contexte socio-économique, d'où la difficulté d'élaborer pour toute l'UE des normes de qualité des sols et des mesures de lutte contre les menaces pesant sur les sols. C'est pourquoi la fixation de l'ensemble des objectifs et des moyens au niveau de l'UE, dans des propositions législatives portant sur les différentes menaces, n'a pas été jugée compatible avec le principe de subsidiarité.

4. OPTION RETENUE

La Commission est convaincue que l'adoption d'une directive-cadre sur les sols est la meilleure manière de s'attaquer aux menaces qui pèsent sur les sols. Cette directive-cadre, ambitieuse dans sa portée sans être trop normative dans son contenu, lancera un processus qui aboutira à une protection accrue des sols dans toute l'UE.

La directive proposée contient des dispositions préventives générales imposant aux États membres d'éviter la dégradation des sols. Les États membres sont notamment tenus de répertorier les zones présentant un risque d'érosion, de diminution des teneurs en matières organiques, de salinisation et de glissement de terrain, ainsi que d'adopter des objectifs de réduction des risques et d'établir des programmes de mesures. Ils doivent par ailleurs recenser les sites contaminés situés sur leur territoire national, en introduisant des rapports relatifs à l'état du sol, et mettre en place une stratégie d'assainissement nationale.

5. ANALYSE DES IMPACTS

La directive proposée prévoit une série d'obligations spécifiques poursuivant un objectif commun, à savoir déterminer la localisation et l'ampleur du problème que constitue la dégradation des sols et, plus généralement, impose aux États membres d'adopter les mesures nécessaires.

Les coûts et les avantages de la directive sont essentiellement liés à deux volets de la directive:

(4) l'identification du problème (recensement des zones à risque et des sites contaminés), sur la base des obligations prévues dans la directive;

(5) les mesures à adopter par les États membres pour lutter contre ce problème, qui sont laissées à la discrétion de ces derniers.

Coûts et avantages liés à l'identification du problème

Coûts

Trois options ont été examinées pour le recensement des zones à risque. L'option retenue est un système de surveillance ciblée permettant d'utiliser les données recueillies dans le cadre des mécanismes de surveillance existants. Les coûts globaux ne devraient pas atteindre les 2 Mio EUR par an pour l'UE à 25.

L'établissement d'un inventaire des sites contaminés nécessitera plusieurs étapes, à savoir une enquête préliminaire, suivie d'inspections sur place visant à déterminer si les sites sont contaminés ou non. L'enquête préliminaire, qui doit être réalisée dans les cinq ans suivant la transposition de la directive-cadre sur les sols, est la toute première étape du processus d'inventaire. Les coûts liés à cette première étape de cinq ans sont estimés à 51 Mio EUR par an environ pour l'UE à 25. La première étape sera suivie d'une série d'inspections (sur place) qui permettront de conclure à l'existence ou à l'absence de risque significatif pour la santé humaine ou l'environnement. Si l'existence d'un risque est confirmée, le site sera classifié comme site contaminé et inscrit dans l'inventaire. Le nombre de sites potentiellement contaminés dans l'UE à 25 n'étant pas connu à l'heure actuelle, il a fallu procéder à une estimation fondée sur un scénario. Sur la base de ce scénario, les coûts liés à la mise en place de l'inventaire des sites contaminés s'élèveraient, pour l'UE à 25, à 240 Mio EUR *maximum* par an, sur 25 ans.

Ce chiffre est à considérer comme une estimation haute, dans la mesure où le scénario utilisé se fonde sur un nombre très élevé de sites contaminés et où le nombre des sites devant faire l'objet d'une inspection sur place, de même que les coûts d'inspection proprement dits, diminueront avec le temps du fait du regroupement des inspections, de l'acquisition de compétences spécialisées et de la mise en œuvre de nouvelles techniques d'inspection (comme la télédétection).

Le rapport relatif à l'état du sol, à établir lorsqu'une transaction foncière est envisagée pour un site sur lequel est exercée ou a été exercée une activité potentiellement contaminante, doit faciliter et accélérer l'établissement de l'inventaire des sites contaminés. Les transactions foncières relevant de cette disposition permettront automatiquement d'obtenir une partie des informations nécessaires aux autorités compétentes des États membres pour compléter l'inventaire. Étant donné que, en tout état de cause, toutes les inspections menées dans le cadre du rapport sur l'état du sol auraient dû, sans cela, être effectuées aux fins de l'inventaire, il est inutile de quantifier les coûts liés au rapport sur l'état du sol. En effet, ces coûts sont déjà pris en compte dans les coûts de l'inventaire des sites contaminés. La mise en place d'un mécanisme pour financer l'assainissement des sites orphelins n'entraînera pas d'augmentation du coût total de la gestion des sites contaminés. La création d'un mécanisme spécial se traduira cependant par des

transferts lors de l'établissement du budget consacré à la gestion des sites contaminés.

Avantages

Les avantages découlant de la mise en œuvre de ces dispositions n'ont pas pu être quantifiés. Sur le plan *qualitatif*, cependant, la mise en place d'un système permettant aux États membres de mieux cerner les problèmes dus à la dégradation des sols sera bénéfique à plusieurs égards: les États membres pourront ainsi mieux protéger les sols et lutter de manière systématique et efficace contre les menaces qui pèsent sur eux. Ils pourront adopter des mesures plus ciblées et plus efficaces, et planifier leurs stratégies à moyen et à long termes tout en promouvant l'utilisation durable des sols. Ce système permettra également d'adopter une approche préventive favorisant la protection des écosystèmes et de faire réaliser à la société des économies largement supérieures aux coûts additionnels liés à la mise en œuvre de la directive-cadre sur les sols.

Coûts et avantages des mesures pouvant être prises par les États membres

La directive proposée imposera aux États membres de prendre des mesures spécifiques pour lutter contre les menaces qui pèsent sur les sols, mais leur laissera une grande marge de manœuvre quant à la manière de répondre à cette exigence. Le soin d'évaluer l'acceptabilité du risque, de déterminer le degré d'ambition des objectifs à fixer et de définir les mesures à prendre pour les atteindre étant laissé aux États membres, il est impossible d'évaluer l'ensemble des incidences de la directive proposée. En effet, si, du point de vue *qualitatif*, les incidences écologiques, économiques et sociales des mesures possibles sont semblables dans tous les États membres, il en va différemment sur le plan *quantitatif*, puisque les incidences varieront considérablement en fonction de l'approche spécifique (par site) adoptée et des mesures effectivement arrêtées. Il a donc été impossible, dans le cadre de l'analyse d'impact, de *quantifier* toutes les incidences de ces mesures spécifiques. Seul l'impact *qualitatif* plus général des mesures envisageables pour lutter contre la dégradation des sols a pu être évalué.

La Commission a néanmoins tenté de quantifier les incidences écologiques, économiques et sociales de ces mesures en analysant les différents scénarios possibles dans les États membres, sur la base des données limitées disponibles. Les coûts établis pour les différents scénarios envisagés (voir annexe I) sont donc indicatifs et ne doivent en aucun cas être considérés comme étant les coûts réels de mise en œuvre de la directive-cadre sur les sols.

6. CONCLUSIONS

L'analyse d'impact a fait apparaître que l'adoption d'un instrument juridique souple, qui se présenterait sous la forme d'une directive-cadre sur les sols, ambitieuse dans sa portée sans être trop normative dans son contenu, générerait des avantages bien supérieurs aux coûts.

En théorie, dans la mesure où la pleine application de la directive aura pour effet d'éviter les coûts liés à la dégradation des sols, les avantages devraient se chiffrer à 38 Mrd EUR par an (voir partie II). Toutefois, les avantages retirés des mesures de protection des sols n'atteindront pas un niveau comparable à celui de l'ensemble des coûts liés à la dégradation des sols: en effet, dans la pratique, il est techniquement et économiquement difficile, voire impossible d'éviter *tous* les processus de dégradation des sols et d'en neutraliser complètement les effets. En outre, le degré d'ambition des mesures qui seront adoptées pour lutter contre la dégradation des sols dépendra de l'ampleur du problème, de la perception qu'ont les États membres de l'acceptabilité des risques, ainsi que de la situation sociale et économique de chaque pays.

La directive ne précise pas qui prendra en charge les coûts de mise en œuvre, la question devant être tranchée par les États membres. Suivant les mécanismes de financement que les États membres adopteront dans leur programme de mesures et leur stratégie d'assainissement nationale, les coûts seront supportés à des degrés variables par les utilisateurs des terres, les différents secteurs économiques, les budgets nationaux ou le budget de l'UE.

Il importe d'observer que:

- les coûts surviendront avant que tous les avantages ne se soient concrétisés;
- les bénéficiaires seront les utilisateurs des terres, mais surtout la société dans son ensemble;
- les coûts diminueront avec le temps, puisque certaines menaces disparaîtront complètement dans certains régions. Les avantages s'accentueront avec le temps, les sols redevenant plus fertiles et recommençant à remplir leurs fonctions;
- les avantages augmenteront progressivement, à mesure que les mesures adoptées commenceront à avoir des effets positifs dans toute une gamme de secteurs dans lesquels les coûts liés à la dégradation des sols se font particulièrement sentir.
- Tous les coûts ne surviendront pas au même moment, et ils ne seront pas répartis de manière homogène entre les États membres: en effet, la gravité des menaces varie d'un État membre à l'autre, et certains États membres sont plus avancés que d'autres en matière de lutte contre la dégradation des sols.