



Évaluation de la Directive 2002/49/EC relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement

Résumé analytique

Deuxième examen sur la mise en œuvre et évaluation
de la directive sur le bruit dans l'environnement

COMMISSION EUROPÉENNE

Direction générale Environnement
Direction F
Unit ENV F.3
Connaissance, Risques et Environnement urbain

E-mail: ENV-END-REVIEW@ec.europa.eu

*Commission européenne
B-1049 Bruxelles*

Évaluation de la Directive 2002/49/EC relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement

Résumé analytique

Deuxième examen sur la mise en œuvre et évaluation
de la directive sur le bruit dans l'environnement

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----------|
| 1. INTRODUCTION..... | 1 |
| 1.1 Directive 2002/49/EC | 1 |
| 1.2 Les objectifs du deuxième examen de la mise en œuvre | 1 |
| 1.3 Objectifs et champ d'application de l'évaluation | 2 |
| 1.4 Méthodologie | 2 |
| 2. PRINCIPALES CONSTATATIONS – DEUXIÈME BILAN SUR LA MISE EN ŒUVRE ... | 3 |
| 2.1 L'approche globale pour la mise en œuvre de la directive END et sa transposition législative | 3 |
| 2.2 Désignation et délimitation des agglomérations, des grands axes routiers, des grands axes ferroviaires et des aéroports | 3 |
| 2.3 Limites de bruit et objectifs | 3 |
| 2.4 Les zones calmes | 4 |
| 2.5 Cartes de bruit stratégiques | 4 |
| 2.6 Plans de prévention du bruit dans l'environnement et consultations publiques | 5 |
| 3. CADRE DE L'ÉVALUATION ET PRINCIPALES CONCLUSIONS..... | 7 |
| 3.1 Principales conclusions de l'évaluation | 7 |
| 3.1.1 Pertinence | 7 |
| 3.1.2 Cohérence..... | 8 |
| 3.1.3 Efficacité et Impacts | 8 |
| 3.1.4 L'efficacité..... | 10 |
| 3.1.5 Valeur ajoutée européenne (« EAV ») | 11 |
| 3.1.6 Conclusions générales..... | 12 |

1. INTRODUCTION

Le présent Résumé analytique présente les résultats et les conclusions du deuxième examen de la mise en œuvre et de l'évaluation de la Directive relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement (« END »). L'étude a été effectuée par le Centre pour la Stratégie et les Services d'Évaluation et par ACCON, avec l'appui d'AECOM.

1.1 Directive 2002/49/EC

La Directive 2002/49/EC (Directive sur la gestion du bruit dans l'environnement, « END ») est l'instrument législatif de l'UE pour l'évaluation et la gestion du bruit dans l'environnement¹. La directive a été adoptée le 25 juin 2002, et est entrée en vigueur le 18 juillet 2002. La directive END a les deux objectifs suivants :

- Art. 1(1) - Établir une **approche européenne commune** afin d'**éviter**, de **prévenir** ou de **réduire** en priorité les effets nuisibles, y compris la gêne, de l'exposition au bruit dans l'environnement ; et
- Art. 1(2) – fournir une base pour mettre au point des **mesures communautaires destinées à réduire les émissions sonores provenant des principales sources**, en particulier les véhicules et les infrastructures routiers et ferroviaires, les aéronefs, les matériels extérieurs et industriels et les engins mobiles.

La mise en œuvre de la directive END s'effectue par cycles de 5 ans (échéances). La 1^{ère} échéance couvre la période 2007 à 2012, la 2^{ème} échéance la période 2012-2017.

1.2 Les objectifs du deuxième examen de la mise en œuvre

Conformément aux dispositions de l'article 11(1), un examen de la mise en œuvre de la directive doit être effectué tous les cinq ans. En 2010, une étude technique² a été effectuée pour documenter le premier examen de la mise en œuvre, et la Commission européenne (CE) a publié un rapport présentant une synthèse des résultats du premier examen de la mise en œuvre, en 2011³. Le deuxième examen de la mise en œuvre s'est penché sur les progrès réalisés au cours de la période de mise en œuvre de cinq ans la plus récente, en tenant compte de l'évolution dans la mise en œuvre (et d'éventuels changements au niveau de l'approche administrative et du droit national de transposition) entre les échéances R1 et R2. Les objectifs du deuxième examen de la mise en œuvre de la directive END étaient les suivants :

- Évaluer la mise en œuvre juridique et administrative de la Directive, et ses principales dispositions dans l'UE-28 et par État membre ; et
- Identifier les difficultés rencontrées par les autorités compétentes lors de la mise en œuvre de ces dispositions.

On s'est penché sur la mesure dans laquelle les problèmes et les questions en suspens, identifiés au cours du premier examen de mise en œuvre, n'ont toujours pas été résolus, ou ont été soulevés au cours de la 2^{ème} échéance (R2) par le biais de

¹ Le « bruit dans l'environnement » est défini comme un « son extérieur non désiré ou nuisible résultant d'activités humaines, y compris le bruit émis par les moyens de transport, le trafic routier, ferroviaire ou aérien, et provenant de sites d'activité industrielle. »

² Rapport final sur la Tâche 1, Examen de la Mise en Œuvre de la Directive 2002/49/CE sur le Bruit dans l'Environnement, Mai 2010

³ COM (2011) 321 final du 1^{er} juin 2011, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/DOC/?uri=CELEX:52011DC0321&from=EN>

mesures correctives. La recherche a également évalué dans quelle mesure de nouveaux problèmes ou difficultés ont surgi au cours de la 2^{ème} échéance (R2).

1.3 Objectifs et champ d'application de l'évaluation

La Commission européenne (« CE ») a annoncé, en 2013, dans sa communication relative à une réglementation affûtée et performante (REFIT)⁴ qu'une évaluation de la directive END serait effectuée, à savoir une évaluation factuelle visant à établir si les mesures de l'UE sont proportionnées et à même de permettre la réalisation des objectifs de politique définis. L'objectif était d'évaluer la directive dans le cadre du programme REFIT⁵. L'évaluation fut effectuée sur la base des conseils méthodologiques sur l'évaluation⁶ et un ensemble détaillé de questions sur l'évaluation ont été évaluées, sur la base de critères de *pertinence, cohérence, efficacité, efficience et valeur ajoutée européenne*. Dans le contexte de REFIT, l'établissement de l'« aptitude aux fins recherchées » de REFIT, et de la façon dont elle apporte un cadre réglementaire à la fois « simple, claire, stable et prévisible », est une question concernant chacun de ces critères d'évaluation. La portée de cette évaluation couvrait la période allant de l'adoption de la directive jusqu'à la fin de 2015.

1.4 Méthodologie

La méthodologie de l'étude était axée sur trois phases : une phase de démarrage, une phase de collecte des données de base, et une phase de présentation de rapport. Les méthodes d'essai utilisées pour la collecte et l'analyse des données sont résumées dans le tableau suivant :

Tableau 1 Méthodes de recherche pour la collecte de données – Deuxième examen sur la mise en œuvre et évaluation de la directive END

Programme d'entrevues – entrevues avec 104 parties concernées par la directive END (p.ex. autorités compétentes, associations industrielles de l'UE, experts en acoustique, organisations non gouvernementales et organisations communautaires).

Sondages en ligne - on a procédé, au cours d'une période allant du mois de mars au mois de mai 2015, à trois sondages en ligne avec (i) des pouvoirs publics, (ii) des organisations non gouvernementales/groupes communautaires, et (iii) des sociétés de conseil en acoustique.

Atelier de validation – trois documents de travail ont été présentés et discutés au cours d'un atelier sur (1) le deuxième bilan sur la mise en œuvre (2) l'évaluation REFIT de la directive END, et (3) la méthodologie proposée pour l'évaluation coûts-bénéfices. Les informations ont été recueillies auprès des parties concernées participant à l'atelier, et à la suite de cet atelier.

Recherche documentaire – on a procédé à l'examen d'une documentation de l'UE et de sources nationales, par exemple le texte juridique de la Directive, des guides sur les bonnes pratiques (p.ex. sur les endroits tranquilles, la cartographie du bruit), un examen d'un exemple de carte de bruit stratégiques (SNM «), et des Plans d'Action pour le Bruit), ainsi qu'à une évaluation de méthodologies à la pointe de la technologie pour quantifier les coûts et les bénéfices du bruit et leurs effets sur la santé.

Études de cas – pour l'évaluation des coûts et des bénéfices (qui sont à la base de l'évaluation coûts-bénéfices), on a procédé à 19 études de cas à niveau de mesure pour des aéroports (5), de grands réseaux ferroviaires (2), et de grands axes routiers. On disposait de moins de données pour les agglomérations (10).

⁴ COM(2013)685 final

⁵ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm

⁶ cf. http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/20131111_guidelines_pc_part_i_ii_clean.pdf et *Évaluation des activités de l'UE: guide pratique des services de Commission (2004)*

2. PRINCIPALES CONSTATATIONS – DEUXIÈME BILAN SUR LA MISE EN ŒUVRE

Sont maintenant résumées les principales conclusions du deuxième examen de la mise en œuvre de la directive END.

2.1 L'approche globale pour la mise en œuvre de la directive END et sa transposition législative

- On relève des différences considérables entre les États membres en ce qui concerne les approches pour la mise en œuvre de la directive END : par exemple des approches plus centralisées et plus décentralisées. On a relevé que le niveau administratif (national, régional ou local) auquel la directive est mise en œuvre varie entre les agglomérations, les routes, les chemins de fer et les aéroports. Ceci reflète le fait que la directive est mise en œuvre selon le principe de la subsidiarité.
- La transition aux seuils définitifs de la directive END entre les échéances 1 et 2 (R1 et R2) a augmenté le champ d'application de la directive END, y compris une augmentation significative du volume de km (grands axes routiers et ferroviaires) et du nombre d'agglomérations et d'aéroports couverts.
- On a assisté à la persistance de retards considérables, lors de la mise en œuvre de la directive END au cours de R2, dans la présentation, par tous les États membres de l'UE, de cartes de bruit stratégiques et de PPBE dans les délais stipulés dans la directive (cf. Art. 7, Art. 8). Toutefois, on avait également rencontré des difficultés similaires au cours de R1.
- D'une manière générale, la directive END et ses définitions ont généralement été transposées correctement dans la législation nationale, soit à travers l'adoption de nouvelles réglementations mises en œuvre, soit par le biais d'amendements de la législation existante.
- On a toutefois assisté, chez certains États membres, à des difficultés pour assurer que la législation nationale transposant la directive END transpose correctement toutes les définitions des termes essentiels, et que la terminologie utilisée soit suffisamment proche des concepts décrits dans la directive END (p.ex. des zones calmes dans une agglomération).

2.2 Désignation et délimitation des agglomérations, des grands axes routiers, des grands axes ferroviaires et des aéroports

- On n'a signalé aucun problème significatif concernant la désignation de grands axes routiers, de grands axes ferroviaires, d'aéroports, et d'agglomérations comprise dans le champ d'application de la directive END, étant donné que les définitions des seuils sont considérées comme étant claires.
- Il subsiste toutefois, dans certains États membres, des difficultés de nature pratique, au sein des agglomérations, concernant la délimitation de responsabilités administratives entre organismes nationaux et administrations locales aux fins de la production de cartes de bruit stratégiques, notamment pour les grands axes ferroviaires et routiers situés dans des agglomérations.

2.3 Limites de bruit et objectifs

- Bien que la directive END n'établisse pas, à l'échelon de l'UE, de valeurs limites spécifiques à la source, l'établissement de valeurs limites nationales est considéré comme une mesure utile par l'autorité compétente dans de nombreux États membres, étant donné que les dépassements servent souvent de base pour donner priorité aux mesures de réduction du bruit.
- Même si des valeurs limites obligatoires ont été fixées dans 21 États membres de l'UE, et des objectifs non obligatoires dans 4 autres États membres de l'UE, on

relève bien peu d'indices de leur application efficace au cours de la 1^{ère} échéance (R1) ou de la 2^{ème} (R2). Toutefois, du fait que les valeurs limites nationales sont placées sous la responsabilité des États membres, elles sont exclues de l'objectif de la directive END.

2.4 Les zones calmes

- Bien qu'un grand nombre d'États membres ait avancé dans le développement de la définition de zones calmes (dans les agglomérations et en rase campagne) et la définition de critères de sélection pour désigner des zones calmes, moins de la moitié de tous les États membres de l'UE (13) ont, jusqu'à présent, désigné des zones calmes.
- Cependant, dans les États membres de l'UE qui ont désigné ou identifié officiellement des zones calmes, leur nombre a augmenté considérablement entre la 1^{ère} échéance (R1) et la 2^{ème} (R2).
- Il subsiste, parmi les parties concernées, une perception de la nécessité du développement, par la CE, de nouvelles consignes pratiques sur les zones calmes, concernant leur désignation initiale, les types de mesure qui pourraient être mises en œuvre pour assurer leur protection ultérieure, et la façon de préserver des zones de « calme relatif » dans des zones urbaines.
- On dénote, dans certains États membres, une réticence à désigner des zones calmes, en raison d'une part de l'incertitude sur la possibilité d'inverser ce processus dans l'avenir, d'autre part de la possibilité qu'une zone calme puisse faire l'objet de contestations judiciaires (p.ex. de la part de promoteurs immobiliers, d'administrations municipales etc).

2.5 Cartes de bruit stratégiques

- Dans les 28 États de l'UE, on a bien progressé dans l'établissement d'une cartographie du bruit, et dans la collecte de données sur l'exposition de la population à des niveaux élevés de bruit dans l'environnement, définis de la façon suivante : $L_{den} > 55$ dB(A) et $L_{night} > 50$ dB(A).
- Les indicateurs L_{den} et L_{night} sont utilisés par l'autorité compétente responsable de la cartographie du bruit dans l'UE et ces indicateurs, complétés dans certains cas par des indicateurs de bruit nationaux supplémentaires.
- La soumission, dans certains États membres de l'UE, de cartes de bruit stratégiques à la CE, au cours de R1 et R2, s'est effectuée avec des retards significatifs (auxquels on doit ajouter également des cas de non soumission). Il est toutefois difficile de comparer l'intégralité des données entre les échéances, car on devrait, pour cela, disposer de données comparables avec une date d'échéance similaire.
- Il subsiste des problèmes au niveau de la présentation tardive de cartes de bruit stratégiques, concernant le bruit des avions dans les agglomérations (on n'en a reçu que 52%), et, de façon générale, dans les grands axes ferroviaires et les aéroports. Les autorités compétentes des États membres concernés considèrent que les retards importants dans la réalisation d'une cartographie de bruit stratégiques et dans la communication de cartes de bruit stratégiques à la CE constituent un problème.
- On a identifié les obstacles actuels suivants à la production plus rapide de cartes de bruit stratégiques : insuffisance des ressources humaines et financières dans les autorités compétentes des États membres de l'UE présentant une structure de mise en œuvre fortement décentralisée ; complexité excessive des dispositions administratives, donnant lieu à des difficultés pour assurer une coordination efficace ; et manque de volonté politique à l'échelon local, en ce qui concerne l'affectation des ressources, en particulier en l'absence de tout financement du gouvernement central.

- Au cours des échéances R1 et R2, la plupart des autorités compétentes ont externalisé la cartographie du bruit à des spécialistes en acoustique. Toutefois, les autorités compétentes ont acquis de l'expérience dans la coordination de la production de cartes de bruit stratégiques au cours de R1, et dans une meilleure définition de leurs exigences d'approvisionnement.
- Dans certains États membres de l'UE, on a relevé des cas de réduction des de mise en œuvre au cours de R2, en raison d'une capacité renforcée de la prestation de ces services.
- Plus de la moitié des États membres confirment que des améliorations sensibles ont été obtenues au cours de R2, sur le plan de la qualité et de la disponibilité de données saisies au cours de R2 par rapport à R1. Dans d'autres États membres, il subsiste des difficultés au niveau de données saisies au cours des deux échéances.
- On a identifié des exemples de retards dans l'approvisionnement en services de cartographie du bruit au cours de R2, dus à des retards dans les autorisations politiques relativement aux budgets pour la cartographie du bruit attribuables à la crise économique et financière, et dans la disponibilité ponctuelle de données saisies (notamment des informations relatives aux recensements).

Méthodes d'évaluation communes, et comparabilité des données

- On a établi qu'il est important d'assurer une continuité et une harmonisation adéquates entre les échéances en ce qui concerne la collecte de données saisies, afin de permettre la comparabilité de données produites au cours de la cartographie stratégique du bruit. Certaines parties concernées estiment qu'il est nécessaire d'accroître l'harmonisation entre les données saisies, afin de renforcer les comparaisons entre elles, tandis que d'autres se demandent si, du fait que les données requises sont spécifiques au contexte, une telle initiative serait réaliste.
- On reconnaît de toutes parts la grande réussite que représente le développement de méthodes communes d'évaluation du bruit par le biais du développement de la méthodologie CNOSSOS-EU, de 2009 à 2015. La substitution de l'Annexe II de la Directive par la Directive (UE) 2015/996 de la Commission devrait éventuellement engendrer des données plus comparables, condition préalable nécessaire pour assurer que le développement / la révision de la législation de base dispose de meilleures informations provenant du secteur des transports.
- Assurer la comparabilité des données d'une échéance à l'autre, pour une même source et entre des États membres de l'UE, restera difficile, jusqu'à l'application obligatoire de la directive 2015/996 de la Commission à partir de R4. On relève actuellement certaines différences dans le logiciel de modélisation et les méthodes de calcul du bruit utilisées pour la cartographie de la même source entre échéances, dans certains États membres de l'UE, en raison desquelles une comparabilité régulière entre les 28 pays de l'UE ne peut encore être assurée.

2.6 Plans de prévention du bruit dans l'environnement et consultations publiques

Intégralité des données et informations des rapports - Les PPBE

- On relève, chez certains États membres (p.ex. CZ, EL, ES, FR, LU, MT, PT et RO) des retards dans la soumission de PPBE au cours de R2. Les informations des rapports les plus récents sur l'intégralité des données montrent que plus de 2 ans après le délai officiel pour les rapports, au cours de R2, l'exhaustivité des

soumissions de PPBE est inférieure à 50% pour toutes les sources⁷, les lacunes les plus flagrantes étant celles qui se rapportent aux grands axes ferroviaires et aux aéroports.

- Il convient toutefois de souligner que les retards relevés pour les rapports à la CE ne sont pas uniques à R2. On a également relevé des retards dans les soumissions de PPBE, au cours de R1, dans plusieurs États membres (plusieurs desquels ont également connu des retards au cours de R2).
- Les retards de finalisation de cartes de bruit stratégiques au cours de R2, dans plusieurs États membres, ont eu effet de « domino » au niveau des délais pour l'élaboration et la soumission de PPBE à la CE.
- Le délai de 12 mois, entre l'échéance officielle pour la présentation à la CE du rapport concernant la soumission de cartes de bruit stratégiques et de PPBE était considéré, par la majorité des intervenants, comme étant trop serré pour disposer d'un temps suffisant pour la finalisation des PPBE.
- Certains intervenants ont souligné la nécessité de prévoir le temps nécessaire pour organiser des processus de consultation publique, examiner les soumissions de consultation, et tenir compte de façon adéquate du feedback dans la finalisation des PPBE.
- Un problème particulier a été identifié au niveau de la rapidité de l'achèvement des PPBE dans les agglomérations. Dans les États membres qui ont adopté une approche décentralisée pour la mise en œuvre de la directive END, on a noté qu'en présence de nombreux acteurs divers, il est parfois difficile de coordonner le développement et la coordination de PPBE de façon efficace et opportune.
- On relève différentes approches, entre les États membres, pour la planification des mesures, du fait que la directive END est mise en œuvre conformément au principe de la subsidiarité. Ceci se reflète dans les types de mesures de réduction du bruit qui sont identifiées, l'équilibre entre les mesures avec et sans dépenses⁸, et la mesure dans laquelle on suit une orientation stratégique ou opérationnelle.
- Bien que certains PPBE dans R2 comprennent des informations sur les coûts-bénéfices, d'autres ne comprennent pas de données, ou bien, par exemple, des données partielles seulement sur les coûts estimatifs, mais aucune sur les bénéfices prévus, conformément aux dispositions contenues dans la section « Informations financières » dans l'Annexe V (*prescriptions minimales pour les PPBE*).
- On n'a relevé aucune amélioration sensible dans la qualité des informations et des données sur les coûts-bénéfices entre les échéances, ce que les intervenants attribuent à la complexité de l'évaluation des coûts et bénéfices à l'échelon des mesures.

Consultations publiques des PPBE

- La qualité des réponses à la consultation concernant la publication du projet de texte des PPBE s'est avérée être variable. Alors que certaines autorités compétentes étaient satisfaites de la quantité et la qualité des commentaires reçus, d'autres avaient reçu bien peu de commentaires des intervenants concernés, lesquels avaient pourtant été informés à l'avance de cette consultation.
- Les organisations non gouvernementales qui ont participé à des consultations ont déclaré que bien que les PPBE comprennent souvent un récapitulatif des réponses à

⁷ Ceci dépend toutefois de ce que l'on entend par « exhaustivité » des données, car certaines autorités compétentes estiment qu'elles ne sont tenues que de fournir un récapitulatif du PPBE, et pas le PPBE complet.

⁸ Mesures dites « douces » ne nécessitant pas de dépenses : par exemple, certains PPBE sont caractérisés par l'encouragement d'un plus grand emploi des transports en commun, ainsi que la marche à pied et le vélo

la consultation, il est, dans de nombreux cas, difficile d'établir de quelle façon on a tenu compte de ces réponses dans la finalisation des PPBE.

- Des exemples de bonnes pratiques, dans l'exécution des consultations, ont été identifiées : par exemple, on s'est assuré que la version provisoire du PPBE a été publiée au tout début du processus de consultation (et/ou avant son lancement), et on a poursuivi la consultation pendant une période minimum de 2 mois afin de donner aux intervenants le temps suffisant pour examiner le projet de PPBE, et élaborer une réponse réfléchie. Une bonne évaluation des réponses augmente les délais nécessaires pour la préparation, le développement et la finalisation des PPBE, ce dont on ne tient actuellement pas compte dans les délais de rapports de l'UE.

La mise en œuvre des PPBE

- Une des difficultés pour la mise en œuvre des mesures dans les agglomérations est que l'autorité compétente chargée du développement du PPBE (il s'agit souvent des administrations municipales) ne jouit pas des pouvoirs décisionnaires stratégiques ou budgétaires pour déterminer quelles mesures comprises dans les PPBE sont réalistes, viables et finançables. Ce problème est moins prononcé pour d'autres sources, par exemple de grands axes ferroviaires et routiers, où l'autorité compétente responsable de la planification des mesures dispose également de pouvoirs budgétaires ou de décision.
- Bien que les PPBE soient censés présenter un compte rendu sur la période de mise en œuvre précédente de 5 ans, un grand nombre de PPBE ne rendent pas compte systématiquement des réalisations du précédent cycle de 5 ans, en ce qui concerne les mesures qui ont été entièrement, partiellement ou pas du tout réalisées.

Accessibilité de l'information sur les cartes de bruit stratégiques et les PPBE

- Presque tous les États membres de l'UE ont mis, en ligne, des cartes de bruit stratégiques à la disposition du public, qui est en mesure d'y accéder. Des cartes de bruit ont été rendues disponibles par le biais de différents portails d'information Internet, à l'échelon national, régional et municipal. Du point de vue du citoyen, il est important que celui-ci puisse accéder à des cartes de bruit stratégiques couvrant une certaine localité à un niveau de gouvernance local.
- Toutefois, en raison de retards persistants dans la soumission de données et informations de rapports pour la cartographie du bruit et la planification des mesures dans R2, les cartes de bruit stratégiques et les PPBE ne sont toujours pas disponibles en ligne dans certains États membres de l'UE, plusieurs années après la date à laquelle ils sont censés avoir été achevés et médiatisés.
- Il serait également utile, du point de vue du contrôle de la situation globale en ce qui concerne la mise en œuvre à l'échelon de l'UE (et des responsables politiques) de pouvoir accéder également aux cartes de bruit et aux PPBE élaborés à l'échelon national (en particulier pour les grands axes ferroviaires et routiers) par le biais d'un simple portail d'information, afin d'éviter la fragmentation excessive de l'information.

3. CADRE DE L'ÉVALUATION ET PRINCIPALES CONCLUSIONS

3.1 Principales conclusions de l'évaluation

Les conclusions de l'évaluation, groupées par les principaux critères d'évaluation, sont présentées ci-après.

3.1.1 Pertinence

L'article 1(1) de la directive END, qui précise que cette dernière « vise à établir une approche commune destinée à éviter, prévenir ou réduire en priorité les effets nuisibles de l'exposition au bruit dans l'environnement », reste fortement pertinent. La collecte de données/informations comparables, basées sur une approche commune

pour tous les États membres de l'UE pour l'évaluation de l'importance de l'exposition de la population à des seuils de dB(A) spécifiques, est une condition préalable à la réalisation du deuxième objectif de la directive END, qui est de documenter le développement de mesures contre le bruit par le biais d'une législation sur la source, dans l'UE. Les intervenants reconnaissent en outre que le deuxième objectif reste extrêmement pertinent, étant donné que les décideurs, dans l'UE, responsables de la révision de la législation sur le bruit à la source dans l'environnement, sont tributaires de la disponibilité, au récepteur, de données fiables pour l'ensemble de l'UE, sur l'exposition de la population, ce qui contribue à la définition de valeurs limites appropriées dans la législation sur la source.

Bien que les deux principaux objectifs de la Directive restent pertinents, l'Art. 1(1) définit un objectif intermédiaire de définition d'une « *approche commune* » ; lui fait défaut toutefois un objectif plus stratégique concernant l'objectif éventuel de la mise en œuvre de la Directive, par exemple la fixation d'un objectif pour la réduction, d'un certain pourcentage, de l'exposition au bruit dans l'environnement en Europe en ce qui concerne le nombre de personnes exposées à des niveaux de bruit élevés. L'objectif final, à savoir la réduction de l'incidence négative sur la santé publique, est actuellement implicite dans ses dispositions, plutôt qu'explicite dans ses objectifs, ce qui rend difficile l'attribution directe à la directive END d'une réduction effective du bruit en raison de la mise en œuvre des mesures. étroitement .

3.1.2 Cohérence

En ce qui concerne la « **cohérence interne** », la Directive s'est avérée être, d'une manière générale, **cohérente et logique**. Il subsiste néanmoins certaines incohérences secondaires dans le texte juridique, et certaines définitions contenues dans l'art. 3 (p.ex. : *agglomération*, *zone calme dans une agglomération*, et *zone calme en pleine campagne*) devraient être révisées, ou tout au moins clarifiées, afin de renforcer la cohérence interne du texte.

Pour ce qui est de la « **cohérence externe** », la Directive END est jugée fortement cohérente avec la législation de l'UE sur le bruit à la source. Lors de l'évaluation des différents textes juridiques, on n'a pas relevé d'incohérences ou duplications majeures. Toutefois, étant donné que l'adoption de la directive END remonte à 14 ans, lorsque l'on procèdera à la révision éventuelle du texte juridique dans l'avenir, on devra le mettre à jour afin d'assurer qu'il reflète les modifications apportées à la législation primaire (p.ex. l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, en décembre 2009).

La législation nationale sur la réduction du bruit a été transposée afin qu'elle soit cohérente avec la directive END, même si, dans les premiers temps de la transposition de la Directive, certaines contestations de nature pratique avaient été soulevées par les 13 pays dans lesquels cette législation était déjà en place préalablement à l'adoption de la directive, afin de la mettre à jour et d'assurer son harmonisation avec la législation nationale.

3.1.3 Efficacité et Impacts

Des **progrès significatifs** ont été réalisés pour la **définition d'une « approche commune »** (Art. 1(1)). En particulier, le développement de méthodes communes d'évaluation du bruit par le biais de CNOSSOS-EU⁹ et le remplacement de l'Annexe II

⁹ https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/cnossos-eu%2520jrc%2520reference%2520report_final_on%2520line%2520version_10%2520august%25202012.pdf

de la directive END par la Directive 2015/996 de la Commission (UE) représente une grande réalisation, et a été reconnue comme telle par des intervenants de la directive END. L'étude a révélé que l'on a tenu compte du **progrès scientifique et technique dans la mesure du bruit** dans le développement progressif de CNOSSOS-EU (2009-2015). Ceci nécessite des délais importants, reflétant sa complexité technique, ainsi que la nécessité de prévoir le temps nécessaire pour permettre aux États membres d'effectuer la transition de l'emploi d'approches intérimaires et nationales à des méthodes d'évaluation communes.

Toutefois, la mise en œuvre intégrale d'une approche commune est tributaire de la mise en œuvre de la Directive 2015/996 de la Commission (UE) à compter de R4, lorsque des cartes de bruit stratégiques seront produites de façon commune. On a établi que des données sur l'exposition de la population ne permettent pas encore d'effectuer une comparaison intégrale dans les 28 pays de l'UE entre les échéances. Toutefois, les données devraient devenir comparables à l'avenir ; en ce qui concerne l'avancement vers une approche commune pour la mesure des **effets nuisibles du bruit**, la CE a lancé des travaux pour le développement de méthodes d'évaluation sur des rapports de dose-réponse pour l'Annexe III. Toutefois, la finalisation de l'Annexe III est fonction de la finalisation, par l'OMS, de ses propres lignes directrices sur les rapports de dose-réponse, prévus pour 2017.

La présentation tardive à la CE de **cartes de bruit stratégiques et de données sur l'exposition de la population, ainsi que de plans d'action**, par le biais des procédures de compte rendus dans au moins certains États membres de l'UE, au cours de R1 et R2, a entravé l'efficacité de la mise en œuvre. L'insuffisance de données ponctuelles, et de l'exhaustivité de l'information dans les 28 pays de l'UE, rend l'utilisation des soumissions par les États membres encore plus difficile : par exemple, en ce qui concerne la CE, la présentation d'un compte rendu sur la situation dans l'intégralité de l'UE (Art. 11) et la fourniture d'informations pour la législation sur les sources (Art. 1(2)).

Pour ce qui est du **deuxième objectif**, la recherche a identifié des éléments démontrant que la directive END a déjà joué un rôle important avec la fourniture d'informations pour le développement d'une législation sur les sources. La directive END représente un point de référence stratégique, et est mentionnée dans les dispositions d'autres législations de l'UE relatives au bruit, ainsi que dans des évaluations pertinentes des impacts. La législation sur les sources, révisée au cours des trois dernières années, fait spécifiquement référence à des liens entre la législation sur les sources et la directive END. Toutefois, les données sur l'exposition, recueillies à travers la directive END, n'ont pas encore été utilisées directement par les décideurs de l'UE sur la politique relative aux sources.

La recherche a établi que des activités relatives au premier objectif de la directive END ont eu un certain nombre d'**effets positifs**, par exemple la promotion d'une approche plus stratégique pour la gestion, la mitigation, et la réduction du bruit dans l'environnement par le biais de la planification de mesures, du renforcement de la visibilité du bruit dans l'environnement, et des effets nocifs, pour la santé, de hauts niveaux de bruit (au récepteur) pour les citoyens de l'UE, et l'augmentation d'une attention pour la politique à l'échelon des États membres.

Les décideurs non spécialisés dans le bruit dans l'environnement (p.ex. ceux de la planification des transports, du développement de l'infrastructure, du développement urbain et de l'urbanisme) ont été sensibilisés sur l'importance de l'incorporation de certains aspects, par exemple la mitigation et la réduction du bruit dans l'environnement, dès le tout début de l'élaboration de la politique, du processus décisionnel, et des modalités de conception du programme ; on relève déjà un renforcement de l'intégration entre différentes organisations concernées, exerçant des rôles et responsabilités divers.

L'application est l'aspect de la mise en œuvre de la directive END où des lacunes ont été relevées. Même si, d'après certaines autorités compétentes d'États membres interviewées en 2015, la CE pourrait, potentiellement, prendre des mesures à l'encontre d'États membres de l'UE pour la présentation tardive, à la CE, d'informations et de données légalement obligatoires pour la présentation de rapports, cette dernière n'en a encore rien fait.

3.1.4 L'efficacité

On a relevé des coûts administratifs de la mise en œuvre de la directive END stables pour chaque échéance à 75,8 millions, d'après des données reçues de 23 États membres de l'UE. Lorsqu'ils sont extrapolés à l'UE-28, ces coûts se chiffrent à 80,3 millions d'€, (R1) et €107,4 million d'€ (R2), respectivement. Si l'on tient compte de l'augmentation du volume de la cartographie du bruit et des exigences de la planification des mesures au cours de R2, qui a pratiquement doublé en raison de la transition aux seuils définitifs de la directive END, cela implique des réductions des coûts de l'approvisionnement en services extérieurs de cartographie du bruit, ainsi que l'absence de coûts ponctuels au cours de R2. Les coûts médians par habitant (sur la **population totale** des 11 États membres de l'UE qui ont fourni les données nécessaires) pour la cartographie du bruit – environ 0,15€ - et pour la planification des mesures – 0,03€ - sont bas. Les coûts estimés par **habitant affecté**, estimés en fonction des conseils en acoustique, se chiffrent à 0,50€ à 1,00€ (pour la cartographie du bruit seulement), et 1,50€ - 2,00€ (cartographie du bruit, planification des mesures et organisation de consultations publiques, seulement dans les cas où un soutien technique externe a été financé pour aider les autorités compétentes).

Étant donné que les coûts de mise en œuvre de la directive END sont à la charge de l'administration publique, et sont, au bout du compte, imputés aux contribuables de chaque pays, il semble plus opportun d'utiliser, à titre de référence pour les coûts administratifs de la mise en œuvre de la directive END, les données de l'autorité compétente, à savoir 0,15€ et 0,03€, ces chiffres s'appliquant à l'intégralité de la population, et non pas seulement à la population exposée. Toutefois, même l'estimation de 1,50€ - 2,00€ par habitant affecté montre que lorsque l'on considère exclusivement la population affectée, les coûts administratifs s'avèrent être proportionnels aux bénéfices (pour une évaluation quantitative des bénéfices, voir CBA ci-dessous, tandis que pour une évaluation qualitative, voir la section sur l'efficacité dans le rapport principal).

On a procédé à une **analyse des coûts-bénéfices** afin de quantifier (en termes monétaires) la rentabilité de la législation END. Le principal bénéficiaire est la population affectée par le bruit excessif. Il n'a pas été possible de quantifier certains des bénéfices stratégiques de la législation END, par exemple son rôle pour stimuler la sensibilisation au bruit en tant que problème, réaliser des jeux de données spatiaux homogènes sur l'exposition au bruit, et les mesures à l'appui dans d'autres zones (p.ex. le développement de normes techniques). En conséquence, l'analyse des coûts-bénéfices est basée principalement sur une évaluation de la contribution apportée par des mesures identifiées dans les PPBE de R1 à la réduction de l'exposition à des niveaux de bruit nuisibles.

L'analyse a révélé que la législation END a contribué de façon positive à la réduction de l'exposition de la population à des niveaux élevés de bruit dans l'environnement. Bien que l'on ait noté que la **magnitude des coûts et des bénéfices** des mesures de mitigation du bruit varie entre les pays et les sources, on a identifié un rapport coûts-bénéfice dans toute une gamme de scénarios, ces scénarios reflétant à la fois des différences dans les hypothèses sous-jacentes concernant la mesure dans laquelle les coûts et les bénéfices peuvent être attribués à la législation END, et la gamme d'incertitudes relative à la valeur des incidences sur la santé de l'homme. Le scénario de base engendre un rapport coûts/bénéfices dans l'ensemble raisonnable (1/29), bien

que ces rapports varient substantiellement d'une mesure à une autre. Dans l'ensemble, les bénéfices sont susceptibles d'être sous-estimés, étant donné que l'analyse n'examinait que les effets de la réduction du bruit sur des populations « fortement gênées » et au « sommeil fortement perturbé ».

Il convient de noter que, bien que l'analyse des coûts-bénéfices soit un élément important pour l'analyse de l'efficacité, les données relatives au niveau de mesures ne fournissent que des informations approximatives, étant donné que la mise en œuvre des mesures du PPBE n'est pas obligatoire, et ne tient pas compte des nombreux avantages stratégiques de la législation END (voir *impacts*, sous *efficacité*) qui ne peuvent être évalués que qualitativement.

La législation END a déjà **contribué de façon positive à la réduction du bruit par le biais de mesures (volontaires) dans les PPBE**, qui ont été entièrement ou partiellement mises en œuvre. Ces estimations indiquent que les bénéfices découlant d'initiatives visant à réduire le bruit de toutes les sources dans l'EU-28 sont substantiels, même si une partie seulement de l'ensemble des bénéfices puisse être attribuée à la Directive END (étant donné que d'autres facteurs de politique peuvent expliquer la raison pour laquelle certaines mesures ne ciblant pas directement la réduction du bruit sont adoptées ; p.ex. qualité de l'air, développement planifié de l'infrastructure des transports). Sur un plan moins positif, moins de mesures que prévu ont été adoptées au cours de R1, en raison de la crise économique et financière mondiale, qui a affecté le budget disponible dans de nombreux États membres de l'UE.

Le mécanisme de communication de l'information de la Directive END (« ENDRM ») est **dans l'ensemble efficace pour la collecte de cartes de bruit stratégiques (et de données sur l'exposition de la population) et de PPBE dans des États membres de l'UE**, étant donné que les autorités compétentes qui sont membres d'EIONET ont déjà accès à Reportnet à des fins de communications plus générales sur l'environnement. Il serait toutefois possible de simplifier le processus de communication, de renforcer la convivialité de Reportnet pour les autorités compétentes nationales, et de faciliter encore davantage l'extraction de données à l'échelon de l'UE. En outre, des clarifications supplémentaires s'imposent en ce qui concerne les types de données dans et hors des agglomérations que l'on doit soumettre sous chaque source, étant donné qu'à l'heure actuelle, le manque de clarté dans certains secteurs concernant les informations devant être communiquées risque d'engendrer des incohérences en ce qui concerne la comparabilité des données.

3.1.5 Valeur ajoutée européenne (« EAV »)

Dans l'ensemble, la Directive END fait preuve d'une forte valeur ajoutée européenne, en fournissant **un cadre réglementaire à l'échelle de l'Europe pour la collecte de données sur la cartographie du bruit concernant l'exposition de la population au bruit dans l'environnement, au récepteur, sur une base commune**. Les décideurs politiques de l'UE ont relevé une valeur ajoutée européenne incontestable pour une législation sur la source, étant donné qu'il leur faut des données complètes et comparables, à l'échelon de l'UE, sur l'exposition de la population afin de fournir des informations pour le développement de la législation sur la source. La législation END présente également une valeur ajoutée par le biais de la collecte d'informations sur la population dans l'EU-28, afin de mieux contrôler et évaluer l'impact du bruit dans l'environnement, au récepteur, sur la santé (jusqu'à présent, les données sur l'exposition de la population, à l'échelon national, n'étaient généralement pas disponibles pour le public).

La recherche a mis en lumière, parmi les parties concernées par la Directive END, des différences au niveau des perceptions sur la valeur ajoutée européenne entre États membres de l'UE, lorsque la législation nationale sur le bruit était déjà en place préalablement à la Directive END (13), et les États membres dépourvus auparavant de

tout cadre législatif (15). Pour les États membres dépourvus d'une législation préalable sur le bruit dans l'environnement, la Directive END a contribué au renforcement de la visibilité du bruit dans l'environnement à l'échelon national, tout en soulignant l'importance des prises de décision à l'échelon national, et en rendant la mitigation du bruit plus visible dans les programmes d'investissement à l'échelon national et régional (p.ex. construction de routes et développement de l'infrastructure des transports, urbanisme, et occupation des sols). Là où une législation nationale était déjà en place préalablement à la Directive END, la présence d'une forte valeur ajoutée était encore perçue, étant donné que l'on reconnaissait qu'une approche européenne avait encouragé la collecte de données à l'échelon de l'UE et facilité la mise en commun des expériences et des analyses comparatives.

La mise en place d'un processus de plan d'action sur cinq ans, par le biais de la Directive END, a ajouté de la valeur par le biais de la **promotion d'une approche plus stratégique, pour la gestion et la mitigation du bruit dans l'environnement**, à l'échelon de l'UE, que celle qui était en place précédemment dans la plupart des pays, y compris ceux chez lesquels il existait déjà un cadre de réglementation national. Les États membres sont optimistes sur l'utilité de la planification de mesures, et se félicitent de la flexibilité considérable qu'apporte la Directive END au niveau de la politique de mise en œuvre à l'échelon national, en reflétant la subsidiarité.

Enfin, même si des parties concernées par la Directive END reconnaissent que la Directive END pourrait être encore perfectionnée de différentes façons dans l'avenir, ces mêmes parties sont vivement opposées au « scénario contrefactuel » de l'abrogation éventuelle de la Directive, qui a été examiné dans le contexte des contrôles d'aptitude (*Fitness Check*).

3.1.6 Conclusions générales

L'évaluation a comporté un examen détaillé des principaux problèmes d'évaluation relatifs à la mise en œuvre de la Directive END jusqu'à présent. Les conclusions sont les suivantes :

- La directive END répond, dans l'ensemble, à ses objectifs, même si son efficacité et son impact pourraient être renforcés de différentes façons dans l'avenir, de la façon illustrée dans la section « Perspectives futures » du rapport final.
- Il est nécessaire d'exprimer de façon plus explicite les objectifs à plus long terme que la Directive END s'efforce de réaliser (réduction de l'incidence de hauts niveaux de bruit dans l'environnement) pour les différents modes de transport.
- Dans son ensemble, la directive, ainsi que les exigences spécifiques relatives à la réalisation du premier objectif de la Directive END (cartographie du bruit et planification des mesures, contenues dans l'Article 1(1)), sont largement acceptées par les parties concernées.
- Bien des progrès considérables ont été effectués pour la réalisation du premier objectif de la Directive END, à savoir une « approche commune » (cf. Article 1(1)), en particulier en ce qui concerne l'emploi de méthodes d'évaluation communes, l'insuffisance des délais alloués pour un ensemble complet de données et d'informations pour la présentation de rapports sur les cartes de bruit stratégiques et les PPBE, au cours de R1 et R2, continue d'entraver la mise en œuvre intégrale et efficace de la Directive END.
- Bien que l'on procède, de façon efficace, à l'emploi de consultations publiques dans certains pays, le rôle de la consultation du public pourrait être renforcé dans d'autres.
- L'absence, jusqu'à présent, de mesures d'application à l'échelon de l'UE, afin d'assurer la fourniture rapide d'informations pour des rapports concernant des cartes de bruit stratégiques et des PPBE, a, dans une certaine mesure, entravé la

réalisation des objectifs de la Directive END. Toutefois, les évaluateurs estiment que le lancement de procédures d'infractions n'est peut-être pas toujours un mécanisme approprié en cas de retard, étant donné que, dans certains États membres de l'UE, des autorités compétentes nationales sont confrontées à un manque de ressources pour l'application de la Directive END ; en outre, certaines parties concernées font état de la lourdeur des procédures de communication des données, pour les soumissions à la CE.

- Sans l'existence de la Directive END, on se pencherait beaucoup moins sur la résolution du problème des niveaux élevés de bruit dans l'environnement, dans l'ensemble de l'UE-28, certains États membres de l'UE n'auraient introduit aucune législation, et seul un nombre minimum de cartes de bruit et de données sur l'exposition de la population aurait été mis à la disposition du public.
- L'évaluation du niveau de mesures a identifié des rapports coûts / bénéfices positifs pour des investissements dans les mesures de mitigation et réduction du bruit dans tous les modes de transport : grands axes ferroviaires, grands axes routiers et aéroports.
- Dans l'ensemble, la Directive END s'est avérée être une directive rentable, même si elle n'a pas encore atteint son potentiel intégral ; elle sera renforcée dès que les données seront entièrement comparables, et est déjà activement utilisée par les décideurs de l'UE chargés de la législation sur les sources.