

Bruxelles, le 9.3.2015
COM(2015) 120 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

**Directive-cadre sur l'eau et directive sur les inondations - mesures à prendre pour
atteindre le «bon état» des eaux de l'Union européenne et réduire les risques
d'inondation**

{SWD(2015) 50 final}
{SWD(2015) 51 final}
{SWD(2015) 52 final}
{SWD(2015) 53 final}
{SWD(2015) 54 final}
{SWD(2015) 55 final}
{SWD(2015) 56 final}

1. INTRODUCTION

La mise en œuvre la directive-cadre sur l'eau (DCE) de 2000¹ repose sur l'adoption par les États membres, de façon transparente et participative, d'une série de mesures présentant un bon rapport coût-efficacité. Les États membres doivent résumer ces mesures (établies dans leurs «programmes de mesures») dans leurs plans de gestion des bassins hydrographiques, qui sont mis à jour tous les six ans. En 2012, la Commission a publié son évaluation des plans de gestion des bassins hydrographiques disponibles à ce moment-là².

Une gestion efficace de l'eau, comme l'exige la DCE, aide les États membres à se préparer aux événements climatiques extrêmes, qui, en raison du changement climatique, deviennent de plus en plus fréquents et provoquent des dommages considérables³. Pour compléter la DCE, en 2007, la directive relative aux inondations (DI) a été adoptée, qui impose aux États membres d'évaluer et de cartographier les risques et dangers d'inondation et de les gérer en mettant en place des plans de gestion des risques d'inondation⁴.

Les deux directives ont atteint un point crucial de leur mise en œuvre. La présente communication présente une évaluation des progrès réalisés jusqu'à présent, en tenant compte du fait que les deux directives sont liées et que leur mise en œuvre doit être coordonnée. L'évaluation se fonde sur les premiers rapports concernant les mesures spécifiques adoptées par les États membres pour mettre en œuvre les mesures résumées dans leurs plans de gestion des bassins hydrographiques. Elle s'appuie sur l'évaluation par la Commission des plans de gestion des bassins hydrographiques⁵ disponibles en 2012 et répond aux exigences de l'article 18, paragraphe 4, de la DCE, qui imposent à la Commission de publier en 2015 un rapport intermédiaire sur la mise en œuvre par les États membres de leurs programmes de mesures.

L'évaluation par la Commission des programmes de mesures des États membres et l'analyse par cette dernière des évaluations préliminaires des risques d'inondation sont à la base des recommandations qui figurent à la fin du présent document. Ces recommandations sont présentées ici dans la perspective des deuxièmes plans de gestion des bassins hydrographiques et des premiers plans de gestion des risques d'inondation qui doivent être adoptés par les États membres d'ici la fin de 2015 et font actuellement l'objet de consultations publiques.

¹ 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).

² Voir <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52012DC0670>.

³ En cas de maintien du statu quo (c'est-à-dire dans l'hypothèse de la poursuite de l'actuel régime de protection contre les inondations par débordement direct de cours d'eau et de la période de retour actuelle de cent ans), les dommages pour l'Union européenne résultant de l'effet combiné du climat et des changements socio-économiques devraient passer de 6,9 milliards d'EUR par an à 20,4 milliards d'EUR par an d'ici les années 2020, à 45,9 milliards d'EUR d'ici les années 2050 et à 97,9 milliards d'EUR par an d'ici les années 2080. Voir Rojas et al. (2013) «Climate change and river floods in the European Union: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation», *Global Environmental Change* 23, 1737–1751 disponible à l'adresse suivante: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378013001416#>.

⁴ Directive 2007/60/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation (JO L 288 du 6.11.2007).

⁵ Voir http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm#third.

Sept documents de travail de la Commission accompagnent la présente communication. Deux d'entre eux comprennent une évaluation plus détaillée des progrès réalisés à ce jour dans la mise en œuvre de la DCE et de la DI⁶. Les cinq autres comprennent des évaluations des plans de gestion des bassins hydrographiques de la Belgique, de la Grèce, de l'Espagne, du Portugal et de la Croatie⁷, qui n'avaient pas encore été adoptés en 2012.

2. EXPLOITATION DES POSSIBILITES OFFERTES PAR LA POLITIQUE DE L'UNION EUROPEENNE DANS LE DOMAINE DE L'EAU

La DCE et d'autres directives relatives à l'eau⁸ ont contribué à améliorer la protection des eaux dans l'Union européenne. En général, les Européens peuvent sans aucun danger boire l'eau du robinet et nager dans des milliers de zones côtières, de cours d'eau et de lacs sur le territoire de l'UE. La pollution provenant des sources urbaines, industrielles et agricoles est réglementée.

Le «bilan de qualité» de 2012 concernant la politique de l'UE en matière d'eau douce⁹ a confirmé que le cadre actuel de la politique de l'eau aborde les enjeux qui se posent pour les eaux douces européennes. Toutefois, en raison de décennies de dégradation et d'une gestion inefficace persistante, il reste encore beaucoup à faire avant que la qualité de l'ensemble des eaux de l'UE soit suffisamment bonne: le «Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe»¹⁰ élaboré en 2012 par la Commission indique qu'environ la moitié des eaux de surface de l'UE sont peu susceptibles de parvenir à un bon état écologique en 2015. En outre, les lacunes dans la surveillance de l'état chimique des eaux de surface étaient si importantes qu'en 2012, le statut de plus de 40 % des masses d'eau était inconnu et il était impossible d'établir une base de référence. La situation semble être meilleure pour les eaux souterraines, mais il subsiste des problèmes importants dans certains bassins¹¹.

⁶ Rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des programmes de mesures prévus par la directive-cadre sur l'eau; rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la directive relative aux inondations.

⁷ Rapports sur la mise en œuvre des plans de gestion des bassins hydrographiques prévus par la directive-cadre sur l'eau.

⁸ Directive 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration (JO L 372 du 27.12.2006); directive 2008/105/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau (JO L 348 du 24.12.2008); directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (JO L 375 du 31.12.1991); directive 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (JO L 135 du 30.5.1991); directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (JO L 334 du 17.12.2010); 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); directive 2006/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade (JO L 64 du 4.3.2006); directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre «stratégie pour le milieu marin») (JO L 164 du 25.6.2008); directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable (JO L 309 du 24.11.2009).

⁹ SWD(2012) 393 final.

¹⁰ COM(2012) 673 final.

¹¹ Compte tenu de la diversité des situations que connaissent les différents bassins hydrographiques européens, la moyenne de l'UE (environ 90 % des masses d'eau sont censées atteindre un bon état

Comme elle l'a indiqué dans sa réponse à la première initiative citoyenne européenne sur le droit humain à l'eau¹², la Commission renforcera la mise en œuvre de sa législation dans le domaine de l'eau, sur la base des engagements présentés dans le 7^e programme d'action pour l'environnement et le plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau. Le plan d'action propose un large éventail d'outils de mise en œuvre qui ont été pris en compte dans le programme de travail 2013-2015 de la stratégie commune de mise en œuvre de la DCE¹³. En outre, depuis 2012, la Commission a renforcé son dialogue avec les États membres et mené de nombreux entretiens bilatéraux avec eux pour débattre de son évaluation de leurs plans de gestion des bassins hydrographiques et convenir d'actions spécifiques destinées à améliorer la mise en œuvre.

La stratégie commune de mise en œuvre et les processus bilatéraux ont été utiles aux États membres, dans la mesure où ils ont clarifié les exigences de la DCE, créé de nouveaux outils de mise en œuvre et proposé des solutions fondées sur l'expérience antérieure. Si les États membres parviennent à les intégrer et à les mettre en œuvre dans les plans de gestion actualisés pour 2015, d'autres mesures d'exécution ne devraient pas être nécessaires¹⁴. La Commission continuera toutefois à engager des procédures d'infraction dans les domaines prioritaires¹⁵, lorsque les moyens précités ne permettent pas d'améliorer la mise en œuvre.

La politique européenne de l'eau a également permis à l'UE de développer un secteur de l'eau dynamique, de premier plan au niveau mondial, qui compte 9 000 PME actives¹⁶ et fournit près de 500 000 emplois équivalents-plein temps¹⁷. Elle est donc bien plus qu'une réponse à un impératif environnemental: elle est l'un des fondements qui permet à l'UE de stimuler la croissance verte et bleue et d'utiliser les ressources plus efficacement. Par exemple, les technologies de gestion de l'eau sont au cœur de l'éco-innovation, et la Commission a lancé le partenariat d'innovation européen (PIE) sur l'eau en 2012¹⁸ pour faciliter la mise au point de solutions innovantes, susceptibles de contribuer à une reprise économique durable tout en s'adaptant au changement climatique.

quantitatif des eaux souterraines et 77 %, un bon état chimique des eaux souterraines en 2015) masque d'importants problèmes régionaux. En outre, les chiffres doivent être interprétés avec prudence en raison de lacunes et de faiblesses importantes dans les méthodes d'évaluation de l'état des eaux souterraines utilisées par certains États membres.

¹² COM(2014) 177 final.

¹³ La stratégie commune de mise en œuvre (SCM) est un processus coopératif et ouvert auquel participent la Commission, les États membres et les parties prenantes. Il a débuté en 2001 et vise à faciliter la mise en œuvre de la DCE.

¹⁴ L'annexe du rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des programmes de mesures prévus par la directive-cadre sur l'eau comprend des recommandations spécifiques d'actions que les États membres doivent mettre en œuvre. Celles-ci tiennent compte de l'évaluation réalisée par la Commission et des résultats du processus bilatéral.

¹⁵ Il s'agit notamment du respect des délais pour l'adoption des plans de gestion des bassins hydrographiques, de la surveillance et de l'évaluation, de la pollution diffuse provenant de l'agriculture, des infrastructures non conformes à la DCE, etc., en coordination avec la mise en œuvre de la directive sur les nitrates et de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

¹⁶ COM(2012) 216 final.

¹⁷ «Potential for stimulating sustainable growth in the water industry sector in the EU and the marine sector — input to the European Semester», Water Industry Final REPORT, Acteon — non encore publié.

¹⁸ http://ec.europa.eu/environment/water/innovationpartnership/about_en.htm.

3. L'ÉVALUATION PAR LA COMMISSION DES «PROGRAMMES DE MESURES» DE LA DCE

Les programmes de mesures comprennent des mesures de base obligatoires, dont certaines ont été adoptées en vertu de plusieurs directives antérieures à la DCE et d'autres, telles que les contrôles sur le captage d'eau, les rejets, la pollution diffuse ou l'altération physique des masses d'eau, qui sont spécifiques de la DCE. En outre, les États membres sont tenus de prendre des mesures complémentaires si nécessaire pour atteindre les objectifs en matière d'environnement.

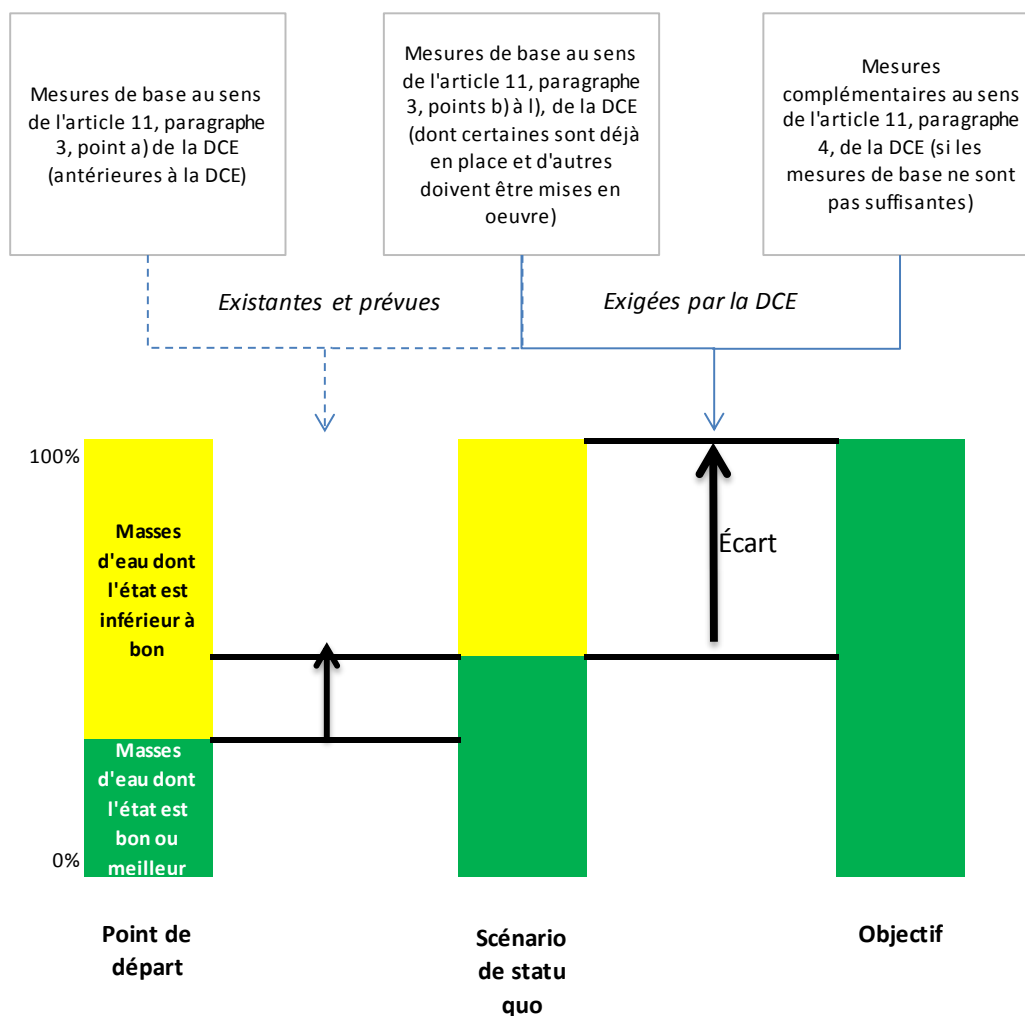


Figure 1. Illustration simplifiée d'un processus destiné à identifier et à combler l'écart entre le statu quo et l'objectif d'un bon état de l'eau pour 2015.

L'évaluation réalisée par la Commission montre que de nombreux États membres ont prévu leurs mesures sur la base de «ce qui est en place et/ou déjà en cours de réalisation» et de «ce qui est possible», sans tenir compte de l'état actuel des masses d'eau ni des pressions établies dans les plans de gestion des bassins hydrographiques comme empêchant la réalisation du «bon état». Au lieu de concevoir les mesures les plus appropriées et les plus efficaces au regard des coûts pour atteindre le «bon état» des eaux, et combler ainsi l'écart de performance persistant, de nombreux États membres se sont souvent limités à estimer le degré de contribution des mesures existantes à la réalisation des objectifs environnementaux de la DCE. De ce fait, des dérogations sont appliquées trop largement et sans justification appropriée. Dans la plupart des cas, lorsque des dérogations sont accordées et que la réalisation du «bon état» est reportée, il

n'est pas évident de savoir si des mesures sont prises afin de progresser sur la voie de l'objectif, comme l'exige la directive.

Les objectifs environnementaux de la DCE sont quantifiés et liés à un calendrier précis. L'approche adoptée par bon nombre d'États membres — consistant à «avancer dans la bonne direction» (dans une large mesure) sur la base de scénarios de statu quo — n'est, à l'évidence, pas suffisante pour atteindre les objectifs environnementaux pour la plupart des masses d'eau.

3.1. La pollution des eaux causée par l'agriculture, l'industrie et les ménages

Pour réduire la pollution en vue d'atteindre les objectifs de la DCE, il faut d'abord que plusieurs autres directives et règlements soient correctement mis en œuvre. Il s'agit notamment de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, de la directive sur les nitrates, de la directive sur l'utilisation durable des pesticides et de la directive sur les émissions industrielles, qui jouent un rôle essentiel dans la lutte contre les pollutions ponctuelles et diffuses et devraient donc être prises en compte dans les plans de gestion des bassins hydrographiques et les programmes de mesures.

Dans le **secteur agricole**, le dernier rapport sur la directive «nitrates»¹⁹ indique une légère réduction de la pollution par les nitrates des nappes d'eau souterraines, tout en insistant sur la nécessité de poursuivre l'action visant à réduire et prévenir la pollution. Ce point est confirmé par l'analyse des programmes de mesures communiqués par les États membres. Bien que d'après les déclarations de 63 % des bassins hydrographiques, la mise en œuvre de la directive «nitrates» ne soit pas suffisante pour lutter contre la pollution diffuse à un niveau permettant d'atteindre les objectifs de la DCE, les mesures nécessaires pour remédier aux insuffisances qui subsistent n'ont pas été ajoutées. La pollution diffuse touche de manière significative²⁰ 90 % des bassins hydrographiques, 50 % des masses d'eau de surface et 33 % des masses d'eau souterraines de l'ensemble de l'UE. Le secteur agricole constitue la principale source de pollution diffuse. Malgré certains progrès du fait d'une baisse de la consommation d'engrais minéraux²¹, il reste encore de nombreuses lacunes dans les mesures de base mises en place par les États membres pour faire face aux pressions d'origine agricole, y compris une insuffisance de mesures de lutte contre les émissions de phosphates et de nitrates en dehors des zones vulnérables aux nitrates au sens de la directive sur les nitrates. Les mesures complémentaires notifiées dans le domaine de l'agriculture sont essentiellement volontaires; il s'agit notamment de services de conseil et de mesures agro-environnementales de la politique agricole commune (PAC), telles que l'extensification agricole et l'agriculture biologique.

En ce qui concerne **les ménages**, la mise en œuvre de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires s'est révélée difficile, principalement en raison des aspects liés au financement et à la planification d'importants investissements en infrastructures (systèmes de collecte des eaux résiduaires et installations de traitement). La mise en

¹⁹ COM/2013/0683 final.

²⁰ Une masse d'eau soumise à une pression importante risque de ne pas atteindre le «bon état» avec les mesures actuelles.

²¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_mineral_fertiliser_consumption.

œuvre est avancée dans l'UE-15²², plusieurs États membres étant proches de la conformité totale. Pour la plupart des pays de l'UE-13, toutefois, les périodes de transition négociées dans les traités d'adhésion sont sur le point de s'achever, et la plupart des pays sont encore loin de la pleine conformité, malgré les efforts importants réalisés au cours de la dernière décennie. Les principaux défis pour l'UE-15 concernent l'entretien et le renouvellement des systèmes de collecte et de traitement des eaux usées, tandis que les nouveaux États membres doivent poursuivre leurs travaux visant la création de l'infrastructure minimale requise. En outre, les déversoirs d'orages²³ demeurent l'une des principales sources de pollution dans les zones urbaines qui nécessiteront un investissement important au cours des prochaines années dans l'ensemble de l'UE. Afin d'accroître les taux de conformité, les États membres ont été invités en 2014 à présenter des programmes de mise en œuvre détaillés, y compris la planification des investissements en infrastructures, que la Commission étudie actuellement.

La pollution causée par les activités industrielles peut être particulièrement importante pour certains polluants et certaines masses d'eau. La directive relative aux émissions industrielles prévoit les principaux moyens de lutter contre ce problème, notamment l'obligation pour les opérateurs des installations industrielles d'appliquer les «meilleures techniques disponibles» afin de garantir un niveau élevé de protection de l'environnement dans son ensemble (c'est-à-dire l'eau, l'air et la qualité des sols). Les autorités nationales compétentes sont chargées de veiller à ce que les valeurs limites d'émissions fixées dans les permis d'émissions industrielles soient conformes aux «meilleures techniques disponibles» et tiennent compte des objectifs en ce qui concerne l'eau. Cette exigence est respectée dans une certaine mesure, mais les programmes de mesures montrent que ce n'est pas le cas de manière systématique ou lorsque c'est le cas, que ce n'est pas déclaré²⁴.

La plupart des États membres ont commencé à établir leurs inventaires des émissions de **substances prioritaires**, comme l'exige la directive sur les normes de qualité environnementale. Ils utilisent ces travaux et leurs analyses des pressions et des incidences pour déterminer les sources de pollution. La proportion des masses d'eau recensées comme polluées par des sources ponctuelles ou diffuses varie considérablement d'un État membre à l'autre. Aux fins de l'inventaire, la plupart des États membres ne quantifient pas encore les émissions diffuses provenant de diverses sources. Le nombre de polluants définis par les États membres comme étant d'importance nationale²⁵ varie aussi sensiblement. Par conséquent, la plupart des mesures établies par les États membres au regard de la pollution chimique sont trop générales et fournissent des résultats non quantifiés, plutôt que spécifiques des substances ou des sources.

²² États membres qui ont adhéré à l'Union avant le 1^{er} mai 2004. Les pays de l'UE-13 ont adhéré après cette date.

²³ Tant les déversoirs d'eaux de pluie que les déversoirs mixtes (eaux usées et eaux de pluie).

²⁴ Des mesures destinées à moderniser ou à améliorer les installations de traitement des eaux usées industrielles ne sont notifiées comme principaux types de mesures que dans 29 bassins hydrographiques de huit États membres.

²⁵ Il s'agit soit de polluants spécifiques des bassins hydrographiques des eaux de surface ou de polluants des eaux souterraines pour lesquels les États membres établissent des valeurs seuils.

3.2. Utilisation trop importante d'eau: captages excessifs

Le captage d'eau au-delà de la capacité de renouvellement de la nature exerce une pression importante sur les eaux de surface et les eaux souterraines, en particulier en raison de l'irrigation pratiquée dans les pays méditerranéens et les pays de la mer Noire, mais également en raison de l'urbanisation et d'autres activités économiques dans différentes parties de l'Union. Le captage est très excessif pour 10 % des masses d'eau de surface et 20 % des masses d'eau souterraines. Dans les cas où il existe déjà un captage excessif dans les bassins hydrographiques soumis à une intense utilisation d'eau, la DCE impose aux États membres de mettre en place des mesures visant à rétablir la viabilité à long terme des captages, telles que la révision des permis ou un meilleur contrôle de l'application. Toutefois, les premiers programmes de mesures ont montré que ce problème était traité de manière inadéquate, étant donné que de nombreuses dérogations ont été appliquées pour les masses d'eau concernées, souvent sans justification appropriée.

Les premiers plans de gestion des bassins hydrographiques ont également montré que la plupart des États membres n'ont pas tenu compte des besoins en eau de la nature, ce qu'ils sont pourtant tenus de faire pour atteindre les objectifs environnementaux de la DCE. Ils n'ont souvent pris en considération que les débits minimaux à maintenir au cours des périodes estivales, sans tenir compte des différents facteurs²⁶ qui sont essentiels pour que les écosystèmes puissent se développer et produire tous leurs effets bénéfiques. Cela signifie que les mesures mises en œuvre ne garantissent pas la réalisation du «bon état» dans de nombreuses masses d'eau soumises à d'importants captages ou à une régularisation des débits (par exemple à des fins d'irrigation, d'hydroélectricité, d'approvisionnement en eau potable, de navigation). Dans le même temps toutefois, les États membres ont activement soutenu le développement d'une compréhension commune des flux écologiques et d'une meilleure prise en compte de ceux-ci dans le cadre de la mise en œuvre de la DCE. Cela a conduit à l'élaboration d'un document d'orientation que les États membres devraient commencer à mettre en œuvre en 2015²⁷. La stratégie commune de mise en œuvre de la DCE a également permis de partager les bonnes pratiques en matière d'utilisation des bilans hydrologiques, qui tiennent compte des besoins environnementaux, afin de garantir une répartition durable de l'eau²⁸, et en matière d'utilisation des techniques de télédétection à l'appui des contrôles et de la surveillance des captages illégaux²⁹.

3.3. Modifier le débit et la configuration des masses d'eau

Les modifications du débit et de la configuration (l'«hydromorphologie») des masses d'eau comptent parmi les principaux facteurs entravant la réalisation du bon état des eaux mais, d'une manière générale, les premiers programmes de mesures proposent des actions insuffisantes pour y remédier. Les changements sont le plus souvent dus au

²⁶ Par exemple, importance, fréquence, durée des flux, moment où ils surviennent et rythme d'évolution des inondations.

²⁷ Voir le document d'orientation de la SCM relatif aux flux écologiques dans la mise en œuvre de la DCE, qui est disponible à l'adresse suivante: <https://circabc.europa.eu/w/browse/a3c92123-1013-47ff-b832-16e1caaafc9a>.

²⁸ Un document d'orientation de la SCM relatif aux bilans hydrologiques est attendu pour le printemps 2015.

²⁹ Voir l'étude réalisée sur l'application de l'observation de la Terre (*Applying Earth observation*) pour aider à la détection des captages d'eau non autorisés, disponible à l'adresse suivante: <https://circabc.europa.eu/w/browse/fe1bf504-5dc4-4e12-a466-37c3a8c3eab4>.

développement d'infrastructures grises, telles que des canaux de drainage de terres, des barrages pour l'irrigation ou l'énergie hydraulique, les endiguements pour faciliter la navigation, les berges ou digues de protection contre les inondations, etc. Des mesures visant à corriger la situation ont été définies dans presque tous les plans de gestion des bassins hydrographiques, mais elles sont souvent très générales, elles ne définissent pas de priorités et ne présentent pas de lien clair avec les pressions existantes ou les effets escomptés. De plus, certains États membres n'ont pas élaboré de méthodes d'évaluation de l'état des eaux qui soient sensibles aux changements hydromorphologiques, ce qui limite leur capacité de s'attaquer au problème de manière efficace.

4. LE LIEN AVEC LA DIRECTIVE SUR LES INONDATIONS (DI)

Il est largement reconnu que de grandes parties de l'Europe seront confrontées à une augmentation de la survenance et de la fréquence des inondations dues au changement climatique. En 2007, la DI a créé un cadre paneuropéen qui peut aider les États membres à identifier, évaluer et traiter les risques d'inondation.

Comme c'est généralement le cas en matière de gestion des risques, la DI est mise en œuvre par cycles itératifs. À la fin de chaque cycle de six ans, des plans de gestion des risques d'inondation sont préparés. La première série de plans doit être présentée d'ici la fin de 2015 et devrait faire l'objet d'une coordination avec les plans de gestion des bassins hydrographiques³⁰ prévus par la DCE, afin d'exploiter les synergies entre les instruments. Les mesures de rétention naturelle de l'eau³¹ sont un exemple de mesures qui peuvent contribuer en même temps à la réalisation des objectifs de la DCE et des objectifs de la DI par le renforcement et la préservation de la capacité de rétention et de stockage naturelle des aquifères, des sols et des écosystèmes. Des mesures telles que la reconnexion d'une plaine inondable au cours d'eau, le reméandrage et la remise en état de zones humides peuvent limiter ou retarder l'arrivée de pics d'inondations en aval tout en améliorant la qualité et la disponibilité de l'eau, en préservant les habitats et en augmentant la résilience au changement climatique.

Les premières étapes du processus de gestion des risques établi par la DI ont été la préparation des évaluations préliminaires des risques d'inondation pour la fin de 2011 et la détermination des zones exposées à des risques potentiels importants d'inondation, ce qui a permis aux États membres de concentrer la mise en œuvre sur les zones où le risque est important. Les évaluations préliminaires reposaient dans une large mesure sur les informations disponibles concernant les inondations significatives survenues dans le passé et sur les prévisions de futures inondations significatives potentielles.

La plupart des États membres ont mis au point de nouvelles évaluations préliminaires des risques d'inondation, tandis que d'autres se sont appuyés sur les évaluations existantes ou sur une combinaison des nouvelles évaluations et des évaluations existantes. La source d'inondation de loin la plus fréquente dans l'UE est la source fluviale, suivie des sources pluviale et maritime. Les conséquences les plus souvent signalées sont les conséquences économiques, suivies des conséquences pour la santé

³⁰ Voir le document d'orientation de la SCM relatif aux liens entre la directive sur les inondations (directive 2007/60/CE) et la DCE (directive 2000/60/CE), disponible à l'adresse suivante: <https://circabc.europa.eu/w/browse/b91b99c7-835f-48fe-b0f5-57740b973d4c>.

³¹ Voir le document d'orientation de la SCM relatif aux mesures de rétention naturelle des eaux, disponible à l'adresse suivante: <https://circabc.europa.eu/w/browse/2457165b-3f12-4935-819a-c40324d22ad3>.

humaine³². Les critères utilisés pour définir les inondations significatives et les méthodes appliquées pour quantifier les incidences sont variables et, dans certains cas, peu détaillés.

Seul un tiers des États membres ont explicitement tenu compte des évolutions à long terme (changements climatiques et socio-économiques) dans leur évaluation des risques d'inondation, ce qui est surprenant, étant donné que les dommages causés par les inondations en Europe ont considérablement augmenté au cours des dernières décennies, principalement en raison de facteurs socio-économiques tels que l'augmentation de la richesse dans les zones sujettes aux inondations, mais également en raison du changement climatique.

La deuxième étape du processus de gestion des risques prévu par la DI a consisté à dresser des cartes des zones inondables et des cartes des risques d'inondation pour les zones répertoriées fin 2013 comme étant des zones à risques potentiels importants d'inondation. La Commission analyse actuellement les informations communiquées par les États membres³³.

Malgré les insuffisances citées, pour la première fois, tous les États membres prennent des mesures simultanément, dans un seul et même cadre, afin de prévenir ou de réduire les dommages sociaux, économiques et environnementaux liés au risque d'inondation. En outre, la DI leur a fourni une forte incitation à mettre l'accent sur la prévention et la sensibilisation, en plus de la protection³⁴. Les cartes des zones inondables et les cartes des risques d'inondation doivent désormais orienter les décideurs et les autorités vers la mise en place de mesures visant à réduire les risques d'inondation d'une manière efficace et durable pour l'eau et pour la société.

5. PROCEDURE A SUIVRE: POSSIBILITES D'INVESTISSEMENT ET TARIFICATION DE L'EAU POUR REDUIRE L'INEFFICACITE

Il est reconnu qu'il faut veiller à assurer une meilleure mise en œuvre et une meilleure intégration des objectifs relatifs à l'eau dans les autres domaines politiques, y compris les politiques de financement, telles que la PAC et les Fonds structurels et d'investissement européens. Les résultats de la période de financement 2007-2013 montrent que les États membres n'ont pas pleinement exploité les possibilités de financement de l'UE à l'appui des objectifs de la DCE³⁵, malgré quelques bons exemples³⁶. Ainsi, l'article 38 de l'ancien règlement sur le développement rural³⁷, qui

³² Sur plus de 8 000 zones exposées à des risques potentiels importants d'inondation déclarées par les États membres, dans 9 cas sur 10 environ, il s'agit d'un risque d'inondation fluviale, et les conséquences négatives potentielles signalées sont le plus souvent principalement économiques.

³³ En février 2015, trois États membres n'ont pas transmis de cartes des zones inondables ni de cartes des risques d'inondation.

³⁴ Le domaine de la gestion des risques est un nouveau domaine admissible dans le cadre de la politique de cohésion de la période 2014-2020, de sorte que des projets concernant la prévention et la gestion des risques liés au climat et des catastrophes naturelles peuvent bénéficier d'un cofinancement.

³⁵ Voir le rapport spécial n° 4/2014 de la Cour des comptes intitulé «L'intégration dans la PAC des objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau: une réussite partielle», http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_04/SR14_04_EN.pdf

³⁶ Par exemple, les investissements non productifs, au titre de l'ex-article 41 du règlement relatif au développement rural [règlement (CE) n° 1698/2005] utilisés pour améliorer la condition des berges des cours d'eau (par exemple en Flandre) et restaurer les zones humides (par exemple au Danemark).

pouvait servir à financer des mesures résultant de la DCE, n'a été que très peu utilisé³⁸. Les crédits disponibles pour la construction de stations d'épuration des eaux urbaines résiduaires n'ont dans certains cas pas été absorbés, ou leur attribution a été retardée, en partie en raison d'un manque de planification appropriée. La Commission a demandé en 2014 aux États membres de lui soumettre des programmes de mise en œuvre, y compris le détail de la planification des investissements, au titre de l'article 17 de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, et suivra de près leur mise en œuvre. D'une manière plus générale, les possibilités de financement de l'UE, qui pourraient contribuer à la réalisation des objectifs des plans de gestion des bassins hydrographiques, ne sont pas toujours exploitées dans les programmes de mesures.

Les programmes de mesures confirment également que des incitations à utiliser l'eau de manière efficace et une tarification transparente de l'eau ne sont pas appliquées dans tous les États membres ni dans tous les secteurs consommateurs d'eau, en partie en raison de l'absence de système de mesure. Afin de mettre en œuvre une tarification incitative, les utilisations impliquant une consommation d'eau devraient par défaut être soumises à des redevances volumétriques fondées sur l'utilisation réelle. Cela nécessite un système de mesure à grande échelle, notamment pour l'agriculture dans les bassins où l'irrigation est le principal consommateur d'eau. Bien que certains États membres aient réalisé des progrès considérables en adaptant leurs politiques de tarification de l'eau aux exigences de la DCE, les mesures visant à garantir la récupération des coûts liés à l'environnement et aux ressources sont limitées. L'absence de récupération des coûts, y compris des coûts liés à l'environnement, aux ressources et aux infrastructures, ne fait qu'alourdir la facture que devront payer les générations futures dans les domaines qui seront confrontés à la rareté de l'eau et à un manque d'infrastructures hydrauliques.

Pour favoriser la mise en œuvre correcte de la tarification de l'eau, le règlement portant dispositions communes³⁹ a établi des conditions préalables à l'obtention de fonds de la politique de développement rural et de la politique de cohésion. Dans ce contexte, la Commission procède actuellement à une évaluation des politiques des États membres en matière de tarification de l'eau et de récupération des coûts et exige des plans d'action dans les cas où des insuffisances sont décelées. Comme la Cour de justice de l'Union européenne l'a récemment reconnu dans un arrêt⁴⁰, la récupération des coûts — par la tarification ou par d'autres moyens — s'applique potentiellement à un large éventail de services liés à l'utilisation de l'eau qui ont une incidence sur l'eau. Lorsqu'un État membre choisit de ne pas appliquer la récupération des coûts à une activité d'utilisation

³⁷ Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 277 du 21.10.2005).

³⁸ Pour la période de programmation 2007-2013, des mesures liées à l'eau relevant de l'article 38 du règlement n° 1698/2005 relatif au développement rural ont été activées en 2010, lorsque les programmes de mesures au titre de la DCE sont devenus disponibles. En ce qui concerne les mesures au titre de l'article 30 du règlement (UE) n° 1305/2013 sur le développement rural, la grande majorité des programmes de développement rural pour la période 2014-2020 n'ont pas encore été approuvés, et il reste à voir si des mesures relatives à l'eau seront prévues.

³⁹ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil.

⁴⁰ Arrêt du 11 septembre 2014 dans l'affaire C-525/12, Commission/Allemagne.

de l'eau spécifique, il doit expliquer clairement quelles autres mesures sont en place pour garantir la réalisation des objectifs de la DCE.

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les conclusions et recommandations suivantes définissent les conditions requises pour que les programmes de mesures puissent:

- concilier les objectifs environnementaux et économiques en s'appuyant sur des mesures qui permettent d'assurer la fourniture d'eau propre en quantité suffisante pour la nature, les personnes et l'industrie;
- garantir la viabilité à long terme et la viabilité économique de l'agriculture et de l'aquaculture de l'UE ;
- soutenir la production d'énergie, un développement durable des secteurs des transports et du tourisme, contribuant ainsi à une véritable croissance verte de l'économie de l'UE.

La nécessité d'une base solide pour les programmes de mesures

Les États membres doivent intensifier leurs efforts pour fonder leurs programmes de mesures sur une évaluation fiable des pressions et incidences sur l'écosystème aquatique et sur une évaluation fiable de l'état des eaux. Dans le cas contraire, si l'évaluation de base des pressions est erronée, l'ensemble des plans de gestion des bassins hydrographiques seront mal fondés et les États membres risquent de ne pas prendre les mesures les plus urgentes, ni les plus efficaces par rapport au coût.

La surveillance devrait être maintenue et/ou améliorée. En particulier, la surveillance de l'état des eaux de surface devrait être améliorée, notamment en ce qui concerne les substances prioritaires. Il devrait être remédié d'urgence aux insuffisances qui subsistent dans les méthodes d'évaluation de l'état écologique des eaux de plusieurs États membres. Il est particulièrement important de mettre au point des méthodes sensibles aux altérations hydrologiques et physiques des masses d'eau; certains États membres l'ont déjà fait. La base de connaissances accrue qui en résulte devrait garantir un meilleur ciblage des mesures aux fins de la réalisation des objectifs de la DCE.

Analyse des écarts: qu'est-ce qui doit être fait pour atteindre les objectifs fixés?

Afin de concevoir correctement les programmes de mesures, les États membres doivent définir la combinaison la plus avantageuse des mesures qui sont nécessaires pour combler l'écart entre l'état actuel et le «bon état» des eaux. L'analyse de cet écart est nécessaire pour savoir ce qui doit être entrepris pour atteindre les objectifs, combien de temps cela prendra et quel en sera le coût pour qui. En outre, les dérogations pour des raisons liées à l'absence de faisabilité technique ou de coûts disproportionnés ne pourront se justifier adéquatement que sur la base de cette analyse. De plus, même si les dérogations sont justifiées, les États membres doivent veiller à ce que les mesures permettent de progresser autant que possible vers la réalisation des objectifs.

Adaptation de la consommation d'eau aux objectifs environnementaux de la DCE et mise en œuvre des changements

Les permis existants, par exemple pour le captage d'eau (y compris les droits relatifs à l'eau), les rejets, l'énergie hydraulique, etc., devraient être réexaminés et, si nécessaire, actualisés en vue de garantir leur compatibilité avec des objectifs de la DCE. Certains États membres ont déjà pris ces mesures, et les autres devraient suivre.

Une fois les permis révisés, les États membres devront veiller à ce qu'ils soient respectés, par exemple au moyen d'inspections effectuées selon une approche fondée sur le risque de non-respect et en garantissant une capacité de contrôle appropriée.

Lutte contre la pollution

Les États membres doivent renforcer leurs mesures de base pour lutter contre la pollution diffuse due à l'agriculture. Bien qu'il reste un long chemin à parcourir avant d'atteindre le «bon état» et que les mesures introduites avant l'adoption de la DCE ne soient pas suffisantes dans un grand nombre de bassins hydrographiques, de nombreux États membres recourent uniquement aux mesures volontaires. Si celles-ci permettent de combler effectivement une partie de l'écart qui subsiste, une amélioration significative ne peut être réalisée qu'au moyen des mesures de base obligatoires.

Les États membres doivent lutter contre les sources ponctuelles de pollution en mettant pleinement en œuvre toutes les mesures de la DCE et les autres dispositions législatives relatives à l'eau, en particulier celles de la directive sur les nitrates, de la directive sur les émissions industrielles et de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires. Cela est de loin préférable à un traitement en fin de procédé, par exemple pour garantir la bonne qualité de l'eau potable, et permet à la fois d'éviter des coûts élevés de traitement et de protéger l'environnement. Les États membres sont encouragés à continuer de créer des zones de sauvegarde pour protéger les zones utilisées pour le captage d'eau potable, en particulier en ce qui concerne les eaux de surface. Ils doivent également veiller à ce que leurs mesures ciblent les sources et les substances en raison desquelles les masses d'eau ne parviennent pas à atteindre le «bon état».

Prise en compte des aspects quantitatifs, y compris le lien avec la qualité

L'évaluation, par la Commission, des programmes de mesures montre la nécessité de mieux prendre en compte le lien entre la qualité et la quantité dans l'appréciation des pressions sur les écosystèmes aquatiques et de mettre en place des mesures ciblées sur les captages et les régulations de flux.

La rareté de l'eau et la sécheresse constituent un problème de plus en plus important dans de nombreuses régions d'Europe, du moins au cours de certaines périodes de l'année, en raison du changement climatique. Les problèmes quantitatifs concernent progressivement davantage de bassins hydrographiques répartis dans l'UE, et les États membres doivent prendre des mesures préventives afin d'éviter que les niveaux de captage ne deviennent non durables. Lorsque les niveaux de captage sont déjà excessifs, les États membres devraient prendre des mesures appropriées pour ramener l'utilisation de l'eau à des niveaux durables. Cela est particulièrement important pour les eaux souterraines, notamment dans les cas où celles-ci sont reliées à d'importants écosystèmes dépendants de l'eau, souvent des zones protégées, telles que les zones humides. Toute dérogation doit être dûment justifiée dans les plans de gestion des bassins hydrographiques, sur la base des conditions fixées dans la DCE.

Modifications des flux et des modifications physiques des masses d'eau

Bien qu'un tiers des masses d'eau de l'UE soit considérablement affecté par des régulations (hydrologiques) de flux et des altérations physiques (morphologiques), de nombreux programmes de mesures des États membres ne prévoient pas de mesures claires qui permettraient de remédier à cette situation.

Les États membres devraient appliquer des flux écologiques au sens du document d'orientation de la SCM récemment adopté et mettre en œuvre les mesures qui permettront de protéger et/ou de rétablir ces flux, tant pour les utilisations existantes que pour les nouvelles utilisations. Pour ce faire, il faut que les États membres mettent au point des méthodes de surveillance et d'évaluation pour identifier les situations où des altérations hydrologiques sont susceptibles d'empêcher la réalisation du bon état écologique. Toutefois, les changements les plus importants peuvent d'ores et déjà être identifiés et traités au moyen d'instruments et de mesures dont nous disposons, et la réduction de l'impact des captages et des régulations de flux doit être une priorité dans les prochains programmes de mesures.

Pour un grand nombre de masses d'eau, les modifications physiques sont liées aux altérations de flux, de sorte que les flux écologiques pourraient être insuffisants et devoir s'accompagner de mesures de restauration pour que les objectifs de la DCE puissent être atteints.

Utilisation judicieuse des instruments et mesures incitatives économiques

Les États membres devraient adapter la tarification inadéquate des ressources en eau, en particulier - mais pas uniquement - dans le secteur agricole. La tarification inadéquate entraîne toujours des dommages environnementaux et économiques considérables, par exemple une utilisation non rationnelle des ressources limitées en eau ou la pollution nécessitant des traitements coûteux. Cela réduit la quantité d'eau disponible pour une série d'activités économiques, limitant de ce fait les possibilités de croissance future de plusieurs régions de l'UE. Une tarification adéquate, conforme à la DCE, basée sur une mesure de la consommation et sur la récupération des coûts, conduirait à une utilisation rationnelle de l'eau, à une réduction de la consommation inutile, favoriserait le choix de cultures ou de systèmes agricoles qui réduisent les coûts de production et améliorent l'équilibre économique des exploitations agricoles et permettrait de lever des fonds pour garantir la viabilité à long terme des investissements dans les infrastructures et éviter les gaspillages dus à des fuites⁴¹.

Multiples avantages à tirer d'une mise en œuvre coordonnée

Pour que les programmes de mesures donnent de bons résultats, la coopération est essentielle à différents niveaux, et elle devrait s'appuyer sur les structures existantes qui ont prouvé leur efficacité. Cela vaut en premier lieu pour les bassins hydrographiques, pour lesquels les frontières administratives ou nationales ne devraient pas être un obstacle au choix des mesures présentant le meilleur rapport coût-efficacité. Cela vaut également pour les responsables de la mise en œuvre de différents textes de la législation environnementale, étant donné, par exemple, que les programmes de mesures prévus par la DCE sont essentiels à la réalisation de certains des objectifs de la DI, de la

⁴¹ Voir le document concernant les bonnes pratiques en matière de fuites à l'adresse suivante: <https://circabc.europa.eu/w/browse/bb786001-ed42-416d-836e-4835481ba508>.

directive-cadre relative à la stratégie pour le milieu marin ou de la stratégie de l'UE pour la biodiversité et de la directive «habitats».

L'harmonisation des délais pour l'élaboration des plans de gestion conformément à la DCE et à la DI est une excellente occasion d'utiliser conjointement les informations disponibles sur l'état des eaux et les pressions et de concevoir des programmes de mesures qui contribuent à réaliser le «bon état» tout en réduisant les risques d'inondation. Ces synergies doivent être utilisées de manière optimale.

Au moment de choisir les mesures de gestion des risques en application de la DI, les États membres devraient tenir compte du large éventail d'avantages à long terme des mesures de rétention naturelle des eaux. Ces avantages devraient également être pris en compte lors de l'évaluation des options environnementales meilleures exigées en vertu de l'article 4, paragraphe 7, de la DCE pour les projets qui impliquent une modification physique des masses d'eau.

La mise en œuvre de la DI montre jusqu'à présent des signes encourageants de progrès. Étant donné qu'il s'agit d'une directive-cadre, son succès dépendra en définitive de l'ambition des États membres et de la bonne mise en œuvre, mesurable, de leurs plans de 2015⁴². Les méthodes utilisées pour déterminer les risques d'importantes inondations à venir et la quantification des impacts futurs potentiels devraient être améliorées. Les changements climatiques et socio-économiques (par exemple, l'étalement urbain et l'utilisation des sols conduisant à une imperméabilisation de ces derniers) devraient être pris en compte plus largement, étant donné qu'il s'agit d'éléments importants de la gestion des risques d'inondation.

Le deuxième cycle de plans de gestion des bassins hydrographiques permet également des synergies avec l'élaboration du premier programme de mesures au titre de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin». Cette directive et la DCE sont complémentaires et devraient être mises en œuvre conjointement.

Exploitation des possibilités d'investissement

Les États membres devraient exploiter les nombreuses possibilités offertes par l'UE de soutenir financièrement la mise en œuvre des programmes de mesures. Ces possibilités comprennent des paiements pour l'adoption de pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement dans le cadre des programmes de développement rural, le financement apporté par les fonds relevant de la politique de cohésion au titre des objectifs liés à l'eau et à l'adaptation au changement climatique, les projets intégrés LIFE, le soutien d'Horizon 2020 à l'innovation dans le secteur de l'eau et l'adoption de solutions innovantes fondées sur la nature pour répondre aux enjeux sociétaux liés à l'eau et à la gestion des risques d'inondation. La Commission a apporté des observations détaillées sur les accords de partenariat, les programmes de développement rural et les programmes opérationnels proposés par les États membres afin de maximiser leur contribution à la réalisation des objectifs de la DCE, et plus généralement leurs avantages environnementaux, mais l'utilisation effective des fonds relève de la responsabilité de chaque État membre et de chaque région.

⁴² Pour mesurer la réussite, il est important que les États membres élaborent des lignes directrices pour l'enregistrement des données relatives aux pertes liées aux catastrophes: <http://drr.jrc.ec.europa.eu/LossDataWorkshopOctober2014>.

De même, les États membres devraient utiliser les innovations mises au point dans le cadre des partenariats européens pour l'innovation concernant l'eau ainsi que la productivité et le développement durable de l'agriculture, en liaison avec les enjeux de la mise en œuvre de la DCE.

Enfin, les États membres pourraient également tirer parti des possibilités offertes par le plan d'investissement de l'UE proposé par la Commission⁴³, en particulier pour soutenir le développement des infrastructures du secteur de l'eau.

⁴³ http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_fr.htm