

Bruxelles, le 10.12.2019
SWD(2019) 440 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU BILAN DE QUALITÉ

de

la directive-cadre sur l'eau, la directive sur la protection des eaux souterraines, la directive sur les normes de qualité environnementale, la directive «Inondations»

Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

Directive 2006/118/EC du Parlement européen et du Conseil sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration

Directive 2008/105/EC du Parlement européen et du Conseil établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau, modifiant et abrogeant les directives du Conseil 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE, 86/280/CEE et modifiant la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil

Directive 2007/60/EC du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation

{SEC(2019) 438 final} - {SWD(2019) 439 final}

Résumé

Ce bilan de qualité est une évaluation globale des mesures relevant des directives suivantes:

- la directive-cadre sur l'eau (DCE);
- la directive sur les normes de qualité environnementale (DNQE);
- la directive sur la protection des eaux souterraines;
- la directive «Inondations».

Il évalue si les directives sont adaptées aux objectifs poursuivis en examinant leur fonctionnement à l'aune de cinq critères énoncés dans le programme «Mieux légiférer» de la Commission: l'efficacité, l'efficience, la cohérence, la pertinence et la valeur ajoutée européenne.

En ce qui concerne la directive-cadre sur l'eau, complétée par la directive sur les normes de qualité environnementale et la directive sur la protection des eaux souterraines, les résultats sont mitigés. D'un côté, la DCE a permis de mettre en place un cadre de gouvernance pour la gestion intégrée de plus de 110 000 masses d'eau dans l'Union européenne (UE), ralentissant ainsi la détérioration de l'état des eaux et réduisant la pollution chimique (principalement ponctuelle). De l'autre, aucun progrès substantiel n'a été enregistré dans le statut général des masses d'eau entre le premier et le deuxième cycle de gestion des bassins hydrographiques. La mise en œuvre de la directive a connu un retard considérable et moins de la moitié des masses d'eau de l'UE sont dans un bon état, alors que l'échéance pour y parvenir avait été fixée à 2015, sauf dans des cas dûment justifiés. En ce qui concerne la directive «Inondations», bien qu'il soit encore trop tôt pour tirer des conclusions étant donné que le premier cycle de sa mise en œuvre n'a débuté qu'en 2016, ce bilan de qualité constate que la directive a amélioré la gestion des risques d'inondation.

Une bonne gestion de l'eau est importante pour la planète, les populations et l'économie

L'eau est un besoin essentiel de toute société. Les objectifs des directives sont aussi pertinents aujourd'hui qu'ils étaient au moment de l'adoption de celles-ci, sinon plus. Ils contribuent à la réalisation d'un ensemble d'objectifs de développement durable. L'eau est également d'une grande valeur pour l'économie de l'UE. Les secteurs tributaires de l'eau dans l'UE génèrent 3,4 milliards d'EUR, soit 26 % de la valeur ajoutée brute annuelle de l'UE, et emploient quelque 44 millions de personnes. La politique de l'Union dans le domaine de l'eau est d'une grande importance pour les citoyens européens. La consultation publique a recueilli un total de plus de 370 000 réponses, ce qui est exceptionnellement élevé.

Facteurs ayant favorisé les progrès et facteurs les ayant entravés

Parmi les facteurs qui ont contribué à l'efficacité des directives dans la réalisation des objectifs fixés, il y a:

- la liste des substances prioritaires;
- les références (contraignantes) aux objectifs de la DCE dans d'autres politiques de l'UE;
- les financements de l'UE;
- le principe largement applicable de la non-détérioration; et
- les exigences des directives en matière de surveillance.

L'un des facteurs qui ont empêché l'obtention de meilleurs résultats est le fait qu'il s'est avéré plus difficile que prévu de mettre en place un cadre de gouvernance tenant compte des conditions spécifiques dans chaque État membre. En outre, un bon état ne dépend pas seulement des mesures d'atténuation des pressions actuelles, mais aussi de mesures de restauration destinées à pallier les effets des pressions du passé, et notamment les changements hydromorphologiques et la pollution chimique. Enfin, le bon état des masses d'eau dépend également très fortement de la pleine mise en œuvre d'autres actes législatifs de l'UE, tels que

la directive sur les nitrates et la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, ainsi que d'une meilleure intégration des objectifs relatifs à l'eau dans d'autres domaines d'action tels que l'agriculture, l'énergie ou les transports. Tel n'est pas encore suffisamment le cas.

Le manque de ressources financières est un autre facteur qui empêche l'obtention de meilleurs résultats. Les mesures proposées par les États membres sont souvent déterminées par ce qu'il est possible de réaliser dans le cadre des budgets et des politiques déjà en place, au lieu d'être le fruit d'une approche intégrée. Les États membres ont tendance à recourir à des solutions technologiques faciles destinées à lutter contre la pollution ponctuelle, en laissant largement de côté les sources de pollution diffuses. Cet état de fait conduit à une mise en œuvre inefficace, car l'approche adoptée n'est pas fondée sur une analyse des pressions et des incidences et sur les données de surveillance, ce qui aiderait les États membres à déterminer les mesures nécessaires pour remédier de manière ciblée aux pressions sur les masses d'eau ainsi que l'ampleur des mesures nécessaires. En ce qui concerne la directive-cadre sur l'eau, les études sur la valeur des services écosystémiques et la restauration des cours d'eau indiquent que: i) les avantages des mesures visant à améliorer l'état des masses d'eau l'emportent sur les coûts; et que ii) les citoyens sont disposés à payer davantage que ce qui est actuellement dépensé pour des mesures liées à l'eau. Le principe de la récupération des coûts n'est pas suffisamment mis en œuvre, tandis que les exemptions fondées sur des coûts disproportionnés ne sont pas toujours dûment justifiées. Pour ce qui est de la directive «Inondations», les études montrent que le rapport coûts-avantages des mesures de protection contre les inondations est positif.

Un compromis est possible entre une gestion de l'eau locale et l'applicabilité des directives

L'analyse effectuée dans ce bilan de qualité conclut qu'il existe un moyen terme entre la flexibilité des directives, qui est nécessaire pour permettre aux États membres de mettre en œuvre les mesures présentant le meilleur rapport coût-efficacité, et la complexité créée par cette flexibilité, qui constitue un obstacle à la force exécutoire des directives et à l'obtention de meilleurs résultats.

Les pressions exercées sur l'eau et les mesures nécessaires pour les atténuer sont souvent spécifiques à l'emplacement. C'est pourquoi, conformément au principe de subsidiarité, les directives couvertes par ce bilan de qualité ont introduit une approche de gestion intégrée de l'eau, qui laisse aux États membres une latitude considérable dans l'identification de mesures spécifiquement locales en vue d'atteindre les objectifs, tout en garantissant une harmonisation suffisante et des règles du jeu équitables. Dans le même temps, de nombreuses questions liées à l'eau ont un caractère transfrontalier: tous les États membres, à l'exception de Malte et de Chypre, partagent des bassins hydrographiques internationaux, ce qui signifie que des changements dans un État membre peuvent avoir une incidence sur l'hydrologie ou la qualité de l'eau dans d'autres États membres.

La complexité de la directive-cadre sur l'eau est une conséquence de la nécessité de prendre des mesures spécifiques aux emplacements. Toutefois, dans la pratique, il s'avère qu'il s'agit d'un facteur qui fait obstacle à la force exécutoire des directives et à la possibilité de rendre les États membres comptables de l'ambition insuffisante de leurs politiques en matière d'eau. Les exigences importantes applicables aux plans de gestion des bassins hydrographiques et aux consultations publiques sont nécessaires pour que la marge d'appréciation accordée par la DCE reste soumise à un contrôle et pour assurer la transparence publique des politiques et des actions dans le domaine de l'eau. Rien n'indique que les exigences en matière de surveillance et de notification imposent une charge administrative excessive. Cela étant, les citoyens, les représentants des États membres, les groupes de défense de l'environnement et le secteur de l'eau ont indiqué que des améliorations étaient possibles en ce qui concerne tant l'accessibilité que le niveau de détail des informations. Des efforts sont faits pour résoudre ces questions,

simplifier les exigences en matière de notification et réduire la charge administrative, par exemple par une amélioration du système de notification électronique.

Contrairement aux approches directives traditionnelles, l'innovation de la directive-cadre sur l'eau a consisté à fixer les besoins d'un écosystème sain comme objectif à atteindre; elle exige aussi de mettre en œuvre tout ce qui est nécessaire dans tous les secteurs, dans des conditions économiquement efficaces, et fait pression pour que cet objectif soit atteint. Le mécanisme de gouvernance de la DCE est donc conçu de manière à permettre aux États membres de mettre en commun toutes les connaissances pertinentes, sur la base des principes de surveillance et de participation des parties prenantes, d'établir des plans de gestion axés sur les bassins hydrographiques et de collaborer par-delà les frontières. L'un de ses principaux acquis est d'avoir permis un enrichissement notable de la base de connaissances relative aux écosystèmes aquatiques dans l'UE, qui sert également à informer d'autres politiques. La surveillance des tendances de certains polluants a, pour la première fois, fourni aux États membres les informations nécessaires pour gérer la présence de polluants qui ne sont pas ou plus autorisés dans le milieu aquatique, due, par exemple, à une utilisation illégale ou au ruissellement.

En résumé: les directives sont adaptées à leur finalité, mais certaines améliorations sont possibles

L'analyse des éléments probants et le retour d'information des parties prenantes nous permettent de conclure que les directives sont largement adaptées à leur finalité. Elles ont conduit à un niveau de protection des masses d'eau et de gestion des risques d'inondation plus élevé qu'il n'aurait été possible sans elles. Le fait que les objectifs de la DCE n'aient pas encore été pleinement atteints est dû en grande partie à l'insuffisance des financements, à la lenteur de la mise en œuvre et à l'intégration insuffisante des objectifs environnementaux dans les politiques sectorielles, et non à des insuffisances dans la législation.

Perspectives d'avenir – enseignements tirés

Sur la base des constats opérés, on peut s'attendre à ce que les progrès vers un bon état soient lents mais constants. La lenteur des progrès peut s'expliquer par les facteurs susmentionnés, outre les longs délais dont la nature a besoin pour réagir aux mesures. Il est également plus difficile de rendre les progrès visibles en raison du principe «one-out-all-out» (principe du paramètre déclassant) qui sous-tend la protection globale des masses d'eau et des écosystèmes, en vertu duquel le bon état n'est pas reconnu si l'un quelconque des paramètres pertinents n'est pas satisfaisant. En ce qui concerne les défis à venir, le présent bilan de qualité conclut que la directive-cadre sur l'eau est suffisamment contraignante à l'égard des pressions à traiter, tout en étant suffisamment souple pour renforcer sa mise en œuvre, le cas échéant, pour pouvoir appréhender de nouveaux défis qui ne sont pas mentionnés dans la directive, et notamment le changement climatique, la rareté de l'eau et les nouveaux polluants préoccupants (tels que les microplastiques et les produits pharmaceutiques).

Le domaine principal dans lequel des améliorations et de meilleurs résultats sont possibles est celui des produits chimiques. Bien qu'il soit avéré que la DCE, la DNQE et la directive sur la protection des eaux souterraines ont permis de réduire la pollution chimique des eaux de l'UE, l'analyse met en évidence trois domaines dans lesquels le cadre législatif actuel n'est pas optimal:

- les différences entre les États membres sont beaucoup plus importantes que ne le justifient les spécificités nationales [différences entre les listes de polluants locaux (polluants spécifiques aux bassins hydrographiques et polluants représentant un risque pour les masses d'eau souterraines) et les valeurs limites que ceux-ci ne devraient pas dépasser];
- la mise à jour de la liste des substances prioritaires (c'est-à-dire l'ajout ou le retrait de substances et des normes de qualité correspondantes) est un processus de longue haleine,

en partie parce qu'il faut du temps pour rassembler les preuves scientifiques nécessaires et en partie en raison de la procédure législative ordinaire;

- la DNQE et la directive sur la protection des eaux souterraines évaluent le risque pour les personnes et l'environnement en se basant principalement sur des substances individuelles, sans tenir compte des effets combinés des mélanges et ne couvrent, inévitablement, qu'une partie infime des substances présentes dans l'environnement.

La prochaine série de programmes de mesures jouera un rôle essentiel dans la réalisation des progrès nécessaires en vue d'atteindre les objectifs environnementaux à l'horizon 2027. Plus de la moitié de toutes les masses d'eau européennes faisant actuellement l'objet d'exemptions, les défis que doivent relever les États membres sont plus que substantiels. Après 2027, les possibilités d'exemption seront réduites, étant donné que des reports d'échéances au titre de l'article 4, paragraphe 4, ne peuvent être autorisés que si toutes les mesures ont été mises en œuvre, mais les conditions naturelles sont telles que les objectifs ne peuvent être atteints d'ici 2027. La Commission devra continuer à travailler avec les États membres et à les aider à améliorer la mise en œuvre des directives au coût le plus faible possible, par exemple en partageant les meilleures pratiques en matière de récupération des coûts, de réduction des émissions de polluants à la source, d'infrastructure verte et autres.