



Rapport de synthèse sur les activités de consultation publique

concernant

l'évaluation de la directive 91/271/CEE du Conseil
du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux
urbaines résiduaires

{SEC(2019) 448 final} — {SWD(2019) 701 final}



Consultation des parties intéressées

1. Introduction

L'objectif des consultations était de recueillir de nouvelles données pour étayer l'analyse de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficience, de la cohérence et de la valeur ajoutée européenne de la directive, comme l'exigent les lignes directrices pour une meilleure réglementation applicables aux bilans de qualité et aux évaluations. Les activités ont été coordonnées avec le [bilan de qualité relatif à l'eau](#). L'approche adoptée pour la consultation a été exposée dans la [stratégie de consultation](#) publiée en mai 2018.

2. Groupes de parties intéressées visés par le processus de consultation

- Autorités des États membres (autorités nationales, régionales et locales)
- Exploitants publics et privés d'installations de traitement des eaux usées, ou associations d'experts
- Entreprises/associations professionnelles concernées par la directive
- Citoyens
- Institutions de l'UE
- Universitaires/chercheurs et syndicats
- Organisations internationales
- Organisations non gouvernementales et initiatives citoyennes

Ces parties intéressées ont été consultées dans différents contextes et ont toutes apporté une contribution précieuse.

3. Activités de consultation dans l'ordre chronologique

- Mécanisme de retour d'information concernant la feuille de route pour l'évaluation de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires
- Entretiens de cadrage concernant les questions clés
- Consultation publique
- Ateliers d'experts thématiques
- Conférence des parties intéressées
- Consultation écrite des experts des États membres sur les aspects liés à la modélisation

Retour d'information concernant la feuille de route relative à l'évaluation

La [feuille de route pour l'évaluation](#) a été publiée en octobre 2017, en même temps que la feuille de route pour le bilan de qualité relatif à l'eau. Les deux feuilles de route ont fait l'objet d'un mécanisme de retour d'information. En plus de 3 contributions anonymes et d'1 réponse d'un citoyen, 8 ONG, 4 organismes de recherche, 1 association de services publics, 10 représentants du secteur de l'eau et 1 autorité compétente ont fourni un retour d'information durant la période de consultation.

Les thèmes jugés importants étaient notamment les suivants:

- la gestion des eaux d'orage;
- les nouveaux polluants préoccupants;
- la nécessité de procéder à des investissements durables à long terme et d'appliquer le principe du pollueur-payeur;
- l'évaluation des liens avec la directive-cadre sur l'eau et la directive relative aux boues d'épuration;
- les liens avec les ODD, et en particulier l'ODD n° 6.

Les points de vue recueillis ont été pris en considération lors de l'établissement du mandat pour l'étude d'appui et de la définition des questions clés.

Entretiens concernant les questions clés

Durant la phase initiale de l'évaluation, des entretiens de cadrage ont été organisés avec des experts issus d'associations professionnelles, d'une ONG active dans les domaines de l'environnement et des droits de l'homme et d'une association spécialisée dans les technologies de l'eau. Ces entretiens ont permis de définir les questions clés et ont fourni des indications sur les données disponibles.

Les questions pour lesquelles l'accord a été le plus immédiat et le plus déterminant sont les surcharges dues aux pluies d'orage (SWO), les nouveaux polluants préoccupants, les systèmes individuels ou autres systèmes appropriés (IAS), et l'efficacité énergétique. En ce qui concerne la surveillance et le dimensionnement des installations, les points de vue ont été mitigés. Ces thématiques ont néanmoins été considérées comme des questions clés car elles avaient également été jugées importantes par la CCE.

D'une manière générale, les experts ont convenu que la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires était essentielle pour garantir la mise en place des infrastructures de collecte et de traitement. La clarté et la simplicité de la directive ont elles aussi été largement reconnues. Les répondants ont souligné que les investissements nécessaires à la mise en œuvre étaient importants et constituaient parfois un obstacle à celle-ci. Ils se sont néanmoins également accordés sur le fait que les avantages l'emportaient sur les coûts.

Consultation publique

La [consultation publique](#) a été lancée en ligne en juillet 2018. Le questionnaire a été publié dans les 23 langues officielles de l'UE sur le site internet de la Commission consacré aux consultations, et est resté accessible pendant 14 semaines. Il était composé d'une partie générale et d'une partie destinée aux experts, laquelle était structurée suivant les critères d'évaluation prévus dans le cadre du programme «Mieux légiférer».

Au total, 608 réponses ont été reçues (606 par l'intermédiaire du portail en ligne et deux par courriel, en raison de problèmes techniques). **Étant donné qu'il n'était obligatoire de répondre à aucune des questions relatives au contenu, le nombre total de répondants varie pour chaque question.** Si les principales constatations découlant des réponses à la consultation publique sont examinées dans le présent document, les constatations spécifiques, en revanche, ont été intégrées tout au long du texte principal de l'évaluation.

Plus de la moitié des réponses émanaient de citoyens (57 %) et 17 % d'exploitants privés ou publics d'installations de traitement des eaux usées. Les autres répondants représentaient des autorités publiques, des ONG, des universités, des entreprises du secteur concerné, des associations publiques et privées, ainsi que les institutions de l'Union. Pour ce qui est des nationalités, la quasi-totalité des États membres de l'UE étaient représentés par des parties intéressées, à l'exclusion de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie et de la Hongrie. Les États membres ayant la plus grande part des répondants étaient l'Allemagne (22 % des répondants) et l'Espagne (21 %). Une campagne de faible ampleur regroupant des exploitants d'installations de traitement des eaux usées situées en Espagne a pu être repérée, et les observations correspondantes ont été intégrées dans l'analyse principale portant sur la cohérence interne de la directive.

Efficacité

Dans la partie du questionnaire destinée aux experts, les parties intéressées étaient invitées à évaluer l'efficacité des dispositions essentielles de la directive. Les points de vue divergeaient selon les dispositions, mais la plupart d'entre elles ont été jugées très efficaces ou moyennement efficaces. Les parties intéressées ne pensent pas que la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires ait été très efficace en ce qui concerne la bonne utilisation des systèmes individuels ou d'autres systèmes appropriés, ni que les États membres aient géré correctement les surcharges dues aux pluies

d'orage. Aucune tendance n'a été observée dans les réponses en fonction des différentes catégories de parties intéressées.

Objectifs	Très utile	Assez utile	Assez inutile	Tout à fait inutile	Ni utile ni inutile	Je ne sais pas
Protéger l'environnement contre les effets nocifs des rejets d'eaux urbaines résiduaires (N=345)	46 %	42 %	3 %	1 %	4 %	4 %
Protéger la santé humaine contre les effets nocifs des rejets d'eaux urbaines résiduaires (N=343)	31 %	54 %	3 %	1 %	6 %	5 %
Collecter les eaux urbaines résiduaires (N=341)	46 %	37 %	3 %	1 %	8 %	4 %
Garantir le bon fonctionnement des systèmes individuels ou d'autres systèmes appropriés (N=332)	7 %	28 %	14 %	5 %	25 %	22 %
Garantir le bon fonctionnement du trop-plein des égouts unitaires (N=337)	6 %	25 %	20 %	7 %	23 %	18 %

Tableau 11 Réponses des différentes catégories de parties intéressées sur l'efficacité d'un certain nombre de dispositions de la directive

Efficiace

En ce qui concerne la proportionnalité des coûts et des avantages, les parties intéressées qui connaissent bien la directive ou la connaissent un peu sont tout à fait d'accord ou d'accord sur le fait que les coûts et les avantages sont proportionnés, en particulier à long terme. Ces parties intéressées provenaient de toutes les catégories.

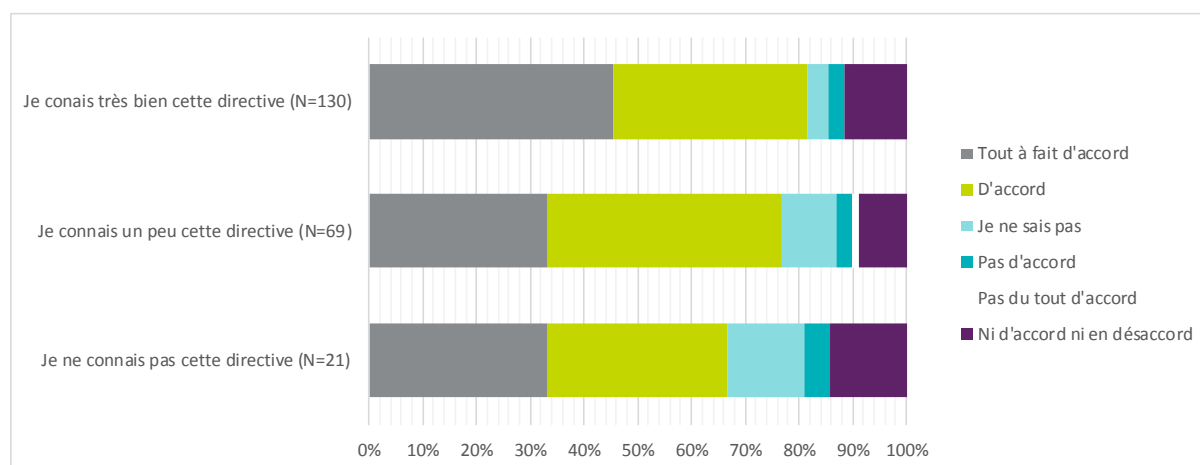


Figure 2 Points de vue des parties intéressées sur la proportionnalité des coûts et des avantages

En tout, 79 % de tous les répondants se sont déclarés d'accord ou tout à fait d'accord sur le fait que les coûts étaient justifiés compte tenu des avantages, la majorité des répondants étant des citoyens.

Cohérence

L'évaluation de la cohérence interne a fait apparaître des points de vue mitigés, la plupart des répondants convenant que la directive est dans une large mesure, ou dans une certaine mesure, cohérente sur le plan interne (27 % et 53 %, n=299). Il a été relevé que la directive contient des seuils divergents pour les eaux industrielles usées. Il ressort de l'examen des commentaires que bon nombre de parties intéressées ont mentionné dans leur évaluation des aspects ayant trait à la cohérence sur le plan externe, ou encore l'incapacité partielle de la directive relative aux eaux urbaines résiduaires à répondre aux nouveaux besoins de la société. S'agissant de la cohérence externe, les parties intéressées jugent la directive relative aux eaux urbaines résiduaires cohérente dans une certaine mesure avec les autres actes législatifs concernant l'eau, bon nombre d'entre elles soulignant qu'elle est dans une large mesure, ou dans une certaine mesure, cohérente avec la directive-cadre sur l'eau (32% et 50%, n=293).

En ce qui concerne les nouvelles politiques en matière d'énergie et de climat, les parties intéressées ont estimé que la directive relative aux eaux urbaines résiduaires n'est pas suffisamment cohérente avec ces politiques.

Pertinence

Les parties intéressées ont également évalué la capacité de la directive relative aux eaux urbaines résiduaires à faire face aux problèmes qui se posent aujourd'hui et, toutes catégories confondues, se sont déclarées d'accord sur le fait que certains problèmes n'étaient pas totalement pris en considération par la directive. Un recoupement avec le degré de connaissance de la directive déclaré par les parties intéressées fait apparaître que celles qui connaissent très bien la directive ne pensent pas qu'elle soit suffisante pour faire face aux problèmes qui se posent aujourd'hui.

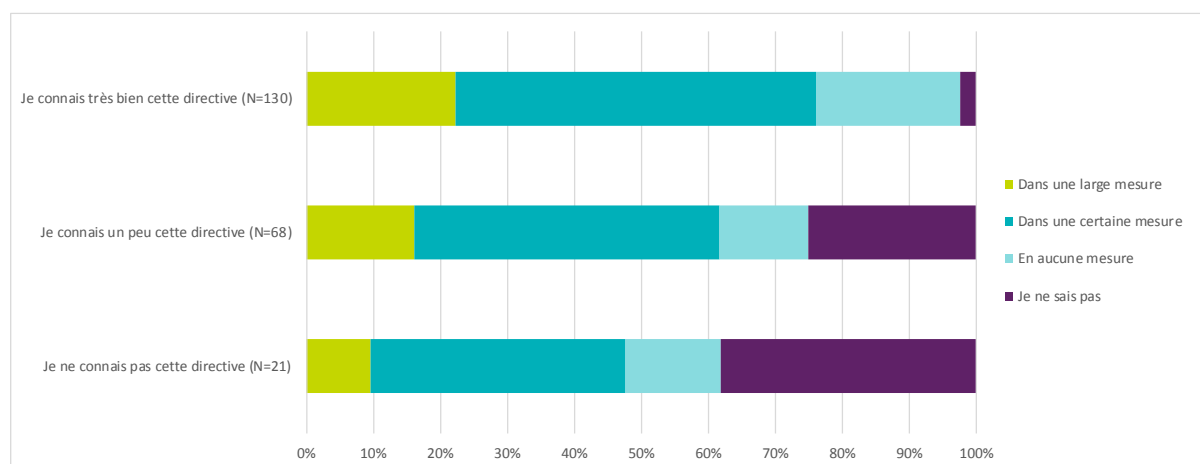


Figure 43 Avis des parties intéressées sur la capacité de la directive relative aux eaux urbaines résiduaires à faire face aux problèmes qui se posent aujourd'hui, par degré de connaissance

Interrogés sur la question de savoir quels problèmes ne sont pas suffisamment pris en considération par la directive, les associations professionnelles et les exploitants d'installations de traitement des eaux usées ont répondu qu'elle n'abordait pas suffisamment la question de la récupération des ressources, en particulier les boues, et qu'il était nécessaire de s'occuper des nouveaux polluants.

Parmi les substances susceptibles d'être présentes dans les eaux usées et qui pourraient préoccuper les parties intéressées, les perturbateurs endocriniens arrivent en tête (52 %), et 19 % des parties intéressées, toutes catégories confondues (220 citoyens, 27 exploitants et 7 universitaires), se sont déclarées très fortement préoccupées ou fortement préoccupées. Les autres substances mentionnées étaient les produits pharmaceutiques, et les substances pour lesquelles les parties intéressées ont déclaré être très fortement préoccupées étaient les polluants industriels (48%), les pesticides (47%) et les microplastiques (46%) (n=608).

Sur la question de savoir qui devrait assumer le coût du traitement supplémentaire nécessaire pour éliminer ces substances, les parties intéressées étaient partagées, 40 % estimant que ce coût devrait être pris en charge par le pollueur initial (par ex. l'industrie), tandis que 25 % jugent acceptable une augmentation de leur facture d'eau (n=608). Seules 3 parties intéressées ont répondu «Je ne sais pas», et 16 % des parties intéressées n'ont donné aucune réponse. Les parties intéressées estimant que l'industrie devait assumer le coût étaient essentiellement des citoyens, des ONG et des compagnies de distribution d'eau.

Valeur ajoutée européenne

Interrogées sur la question de savoir s'il est nécessaire de poursuivre l'action au niveau de l'UE en ce qui concerne les eaux résiduaires, la plupart des parties intéressées ont déclaré qu'elles jugeaient cette action nécessaire dans une large mesure (63 %) ou dans une certaine mesure (26 %). La principale catégorie de parties intéressées favorable à la poursuite de l'intervention au niveau de l'UE est celle des citoyens. La plupart des parties intéressées conviennent que le retrait de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires aurait des incidences négatives (86 %, N=307) et 2 % pensent que ce retrait aurait des répercussions positives. D'après les parties intéressées, le retrait de la directive aurait une incidence négative sur la qualité de l'eau et la santé humaine. Il réduirait également la propulsion à développer les infrastructures nécessaires pour protéger l'environnement.

Les résultats de la consultation publique ont été en grande partie intégrés dans l'analyse figurant dans l'étude d'appui évaluative et ont servi de base à l'évaluation de la Commission.

La Commission a également reçu quelques documents de prise de position:

- **Agence suédoise de protection de l'environnement (EPA):** Le document de prise de position a apporté des informations et des clarifications qui sont venues compléter les réponses de l'EPA à la consultation publique. Selon l'EPA, les insuffisances de la directive relative au traitement des eaux urbaines résident dans sa rigidité, qui empêche l'adaptation aux conditions locales, ainsi que dans ses objectifs peu ambitieux en ce qui concerne le phosphore.
- **Association danoise pour l'environnement et la technologie :** Le document de prise de position a relevé que les technologies de traitement ont progressé au cours des dernières décennies, et que la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaire n'a pas saisi l'occasion pour intégrer les aspects liés à l'efficacité énergétique et encourager la récupération et la réutilisation des ressources présentes dans les eaux usées.
- **EurEau:** Dans des documents de prise de position concernant les micropolluants et les microplastiques présents dans les eaux usées, EurEau a expliqué l'ampleur de ce problème et les difficultés qu'il soulève. Cette entité a également envoyé des documents de prise de position concernant l'efficacité énergétique et la terminologie utilisée dans la directive pour décrire le traitement, et exprimé son point de vue sur les possibilités de traitement des eaux usées et sur les problèmes posés par les plastiques à usage unique.
- **World Green Infrastructure Network (Réseau européen des infrastructures vertes):** Le document de prise de position a fourni des indications sur la manière dont les infrastructures vertes peuvent contribuer à la gestion des surcharges dues aux pluies d'orage. Il relevait également qu'en raison de facteurs externes tels que le changement climatique et l'émergence de nouveaux polluants préoccupants, de nouveaux besoins sociétaux sont apparus depuis l'adoption de la directive relative au traitement des eaux urbaines.
- **Xylem:** Selon ce fournisseur de technologies, le vieillissement des infrastructures et l'absence de financements suffisants constituent un défi majeur. Il préconise d'encourager davantage la récupération des coûts et d'envisager de nouvelles solutions rentables pour gérer les surcharges dues aux pluies d'orage. Il propose en outre de promouvoir la récupération des ressources et l'efficacité énergétique.
- **Centre for Water Security and Cooperation (Centre pour la sécurité de l'approvisionnement et la coopération dans le domaine de l'eau):** Le Centre a formulé des

observations sur le conflit qui peut exister entre l'accès à l'eau et la récupération des coûts, sur les nouveaux défis inhérents au changement climatique (tels que les phénomènes météorologiques extrêmes qui soulèvent de nouvelles difficultés pour les réseaux d'assainissement et les installations de traitement des eaux usées), ainsi que sur les habitations non reliées au réseau, les produits pharmaceutiques et la valeur ajoutée européenne.

Ateliers d'experts thématiques¹

Les informations recueillies lors des ateliers ont été prises en considération dans le rapport relatif à l'étude évaluative et dans l'évaluation. En outre, certaines des discussions tenues lors des ateliers ont permis de confirmer l'approche de modélisation du JRC et l'évaluation des coûts et des avantages. Les ateliers ont accueilli des experts représentant les États membres, des universitaires, des associations professionnelles/le secteur concerné, des ONG de défense de l'environnement et le personnel de la Commission.

Atelier sur les nouveaux polluants préoccupants organisé conjointement avec le bilan de qualité relatif à l'eau (24 octobre)

Objectif: Évaluation de l'incidence des nouveaux polluants préoccupants sur le milieu aquatique et évaluation de la capacité des installations de traitement des eaux usées à réduire cette incidence.

Résumé: Les nouveaux polluants préoccupants désignent un large éventail de substances. Les répondants considèrent que les installations de traitement des eaux usées ont pour effet, d'une part, de réduire les concentrations de certaines de ces substances grâce au traitement déjà en place, mais constituent, d'autre part, selon certains, le point de rejet dans l'environnement. Il n'existe pas, à ce jour, de technique de traitement capable à elle seule d'éliminer tous les nouveaux polluants préoccupants. Si l'incidence de certains nouveaux polluants préoccupants sur l'environnement a déjà été constatée (par ex. le Diclofenac), il en va différemment pour d'autres, dont on ignore encore le comportement dans l'environnement et les effets cumulatifs potentiels en combinaison avec d'autres substances.

Certains pays ont déjà commencé à prendre des mesures pour faire face au problème des nouveaux polluants préoccupants. Ainsi, la Suisse a introduit la quatrième étape de traitement dans un certain nombre d'installations prioritaires.

Atelier sur les surcharges dues aux pluies d'orage et les systèmes individuels ou autres systèmes appropriés (25 octobre 2018)

Objectif: Discussion sur les aspects juridiques et environnementaux des surcharges dues aux pluies d'orage (et en particulier les déversoirs d'orage des réseaux d'assainissement unitaires) et sur les systèmes individuels et autres systèmes appropriés. Le JRC a présenté les résultats préliminaires de ses travaux de modélisation sur les incidences de ces deux thèmes. Les parties intéressées ont eu la possibilité d'examiner cette approche et de la valider.

Résumé: Surcharges dues aux pluies d'orage: La question des surcharges dues aux pluies d'orage n'est abordée que dans une note de bas de page de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, ce que certains participants ont jugé insuffisant. La terminologie couvre à la fois les déversoirs des réseaux unitaires et des réseaux séparatifs. Il n'y a toutefois pas de définition de ce qui constitue un «épisode de déversement» ou un «épisode de surcharge». Les 15 premières minutes d'un déversement constituent le «premier flux», qui peut renfermer la plus grande partie des polluants. Un autre problème important concerne le contenu du ruissellement urbain, qui déverse des polluants supplémentaires dans les eaux résiduaires à son arrivée dans le réseau d'assainissement. Les États membres adoptent des approches différentes pour faire face aux surcharges: surveillance,

¹ Le compte rendu et la présentation sont consultables sur CIRCAB.

investissements dans des réseaux séparatifs ou recours à des solutions faisant intervenir des infrastructures vertes/la nature, notamment les zones humides.

Systèmes individuels et autres systèmes appropriés: Les systèmes individuels et autres systèmes appropriés sont utilisés tant dans les agglomérations < 2 000 EH que dans les agglomérations > 2 000 EH, mais seules ces dernières relèvent de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires. Les experts des États membres ont présenté les différents cadres utilisés dans leur pays pour la gestion des systèmes individuels et autres systèmes appropriés. Même avec des cadres très élaborés, il est difficile de garantir le bon fonctionnement et la bonne utilisation des systèmes individuels et autres systèmes appropriés.

Atelier sur les coûts et les avantages (8 novembre 2018)

Objectif: Cet atelier a permis de comparer les résultats de l'étude d'appui évaluative concernant la directive à ceux d'études similaires menées par la Banque mondiale (2018), l'OCDE (étude en cours, menée en collaboration avec la DG ENV) et Blue2 (étude en cours, commanditée par la DG ENV).

Résumé: Les fonctions de coûts utilisées pour l'évaluation des coûts liés à la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires sont connues de la communauté des parties intéressées et sont jugées relativement stables, quoique nécessitant un grand volume de données. Étant donné les coûts occasionnés par la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, il est impossible, dans le cadre de l'évaluation, de ne pas examiner la question de l'accessibilité économique, de la récupération des coûts et du financement de l'UE. Les discussions relatives aux avantages ont montré que l'approche privilégiée était l'approche dommages-coûts. Dans l'ensemble, il s'est dégagé un large consensus sur le fait qu'il est difficile de recenser, de quantifier et de monétiser tous les avantages apportés par la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires. L'étude de la Banque mondiale concernant 8 États membres a recensé les différents avantages, comme l'avait fait l'étude d'appui évaluative et, en raison de la divergence d'approche, elle aboutit, dans certains scénarios, à des coûts dépassant les avantages.

Conférence des parties intéressées

Objectif: Le 16 novembre 2018, une conférence des parties intéressées a été organisée dans les locaux du Comité des Régions. Elle a rassemblé environ 90 participants représentant les États membres, les services de distribution d'eau, ainsi que différentes ONG, organisations internationales et universités. Cette conférence avait pour objectif de partager les conclusions préliminaires de l'étude d'appui et les premiers résultats de l'analyse des réponses à la consultation publique.

Résumé: D'une manière générale, les parties intéressées estiment que de réels progrès ont été accomplis en ce qui concerne la collecte et le traitement des eaux usées dans l'UE. Elles attribuent ces progrès à la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires. Les surcharges dues aux pluies d'orage et la gestion des systèmes individuels et autres systèmes appropriés sont un problème bien connu, et les résultats de la modélisation effectuée par le JRC montrent clairement leur incidence sur l'environnement. Dans leurs présentations, les experts des États membres ont confirmé qu'il était possible de mettre en œuvre la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires assez rapidement et que la qualité de l'eau s'en trouvait améliorée.

Sur la question de l'évaluation des avantages, les parties intéressées ont convenu que les avantages étaient considérables et l'emportaient sur les coûts. Dans l'ensemble, elles ont estimé que les avantages découlant de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires allaient au-delà de la protection du milieu aquatique et touchaient également à la santé et au bien-être. Ces avantages sont, comme chacun sait, difficiles à évaluer.

Parmi les défis à venir, les parties prenantes ont relevé: les micropolluants, l'amélioration de l'efficacité énergétique, la réduction de l'incidence des surcharges et la réutilisation de l'eau et des boues.

Dans l'ensemble, les parties intéressées ont confirmé que la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires s'articule bien avec les autres dispositions législatives et contribue de manière appréciable à la réalisation des objectifs d'autres directives. S'agissant de la législation de l'Union en général, les parties intéressées ont estimé qu'une meilleure harmonisation avec les politiques en matière d'énergie et de climat serait bénéfique.

Consultation écrite

Les représentants du groupe d'experts sur la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires ont été consultés par écrit sur les informations ayant trait aux éléments suivants: 1) systèmes individuels ou autres systèmes appropriés, 2) surcharges dues aux pluies d'orage et 3) coûts et avantages. En tout, 20 États membres sur 28 ont réagi et ont soit validé les informations communiquées, soit fourni des données complémentaires. Ces informations ont été utilisées pour alimenter la modélisation du JRC et l'analyse figurant dans l'étude d'appui évaluative.