COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.11.2012
COM(2012) 670 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE)

Plans de gestion des bassins hydrographiques

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

{SWD(2012) 379 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE)

Plans de gestion des bassins hydrographiques

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. INTRODUCTION

La directive-cadre sur l'eau (DCE[1]) a introduit, en 2000, de nouveaux objectifs ambitieux pour protéger et rétablir les écosystèmes aquatiques, pour garantir à long terme une utilisation durable de l'eau aux personnes, aux entreprises et à la nature. La directive-cadre sur l'eau a intégré dans un instrument juridiquement contraignant les principes clés de gestion intégrée des districts hydrographiques réunissant les perspectives économiques et écologiques dans la gestion de l'eau.

La directive-cadre sur l'eau a établi un programme et un calendrier pour que les États membres mettent en place des plans de gestion de district hydrographique d'ici à 2009. Les plans devraient avoir défini toutes les mesures à prendre dans le district hydrographique afin de permettre la réalisation des objectifs de la directive-cadre sur l'eau.

La mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau est soutenue depuis 2001 par un effort de coopération informel dans le cadre de la stratégie commune de mise en œuvre, mené par des directeurs responsables du domaine de l'eau dans les États membres et la Commission, avec la participation de toutes les parties prenantes concernées. La stratégie commune de mise en œuvre a permis d'élaborer des documents d'orientation et un grand nombre de documents de politique générale; elle est une plate-forme utile pour l'échange d'expériences et de meilleures pratiques.

Le présent rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau est exigé par l'article 18 de ladite directive et s'appuie sur l'évaluation, par la Commission, des plans de gestion de district hydrographique qui ont été soumis par les États membres. Il est accompagné de documents de travail des services de la Commission qui comprennent une évaluation détaillée des plans de gestion de district hydrographique. Il est l'un des fondements de la communication de la Commission sur le «plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe».

2. PRINCIPAUX ELEMENTS DE LA DIRECTIVE-CADRE SUR L'EAU

Le principal objectif de la directive-cadre sur l'eau est de parvenir à un bon état de toutes les masses d'eau d'ici à 2015, à savoir le bon état écologique et chimique des eaux de surface et le bon état chimique et quantitatif des eaux souterraines.

Le principal instrument de mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau est le plan de gestion des bassins hydrographiques, et le programme de mesures qui l'accompagne. Le processus de planification commence avec la transposition et les dispositions administratives, suivies par la caractérisation du district hydrographique[2], la surveillance et l'évaluation de l'état des eaux, la fixation d'objectifs, et enfin, le programme des mesures et leur mise en œuvre. La surveillance et l'évaluation de l'efficacité des mesures apportent des informations essentielles qui relient un cycle de planification à l'autre. Le programme de mesures est l'outil permettant de

[1] Directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, complétée par la directive sur les eaux souterraines (2006/118/CE) et la directive établissant des normes de qualité environnementale (2008/105/CE).

[2] Cela inclut l'analyse des pressions et incidences, l'analyse économique, la délimitation des masses d'eau et la mise en place de la typologie et des conditions de référence pour les masses d'eaux de surface, et la base pour l'évaluation de l'état écologique.

répondre aux pressions observées, permettant ainsi de parvenir à un bon état des eaux dans les bassins hydrographiques/masses d'eau.

La valeur du processus de planification et l'adéquation et la fiabilité du plan de gestion des bassins hydrographiques dépendent de la bonne mise en œuvre de chaque étape intermédiaire. Si, par exemple, une pression importante est négligée lors de l'analyse des pressions et des incidences, le programme de surveillance ne permettra probablement pas de l'évaluer et le programme de mesures ne prévoira pas de mesure pour y remédier.

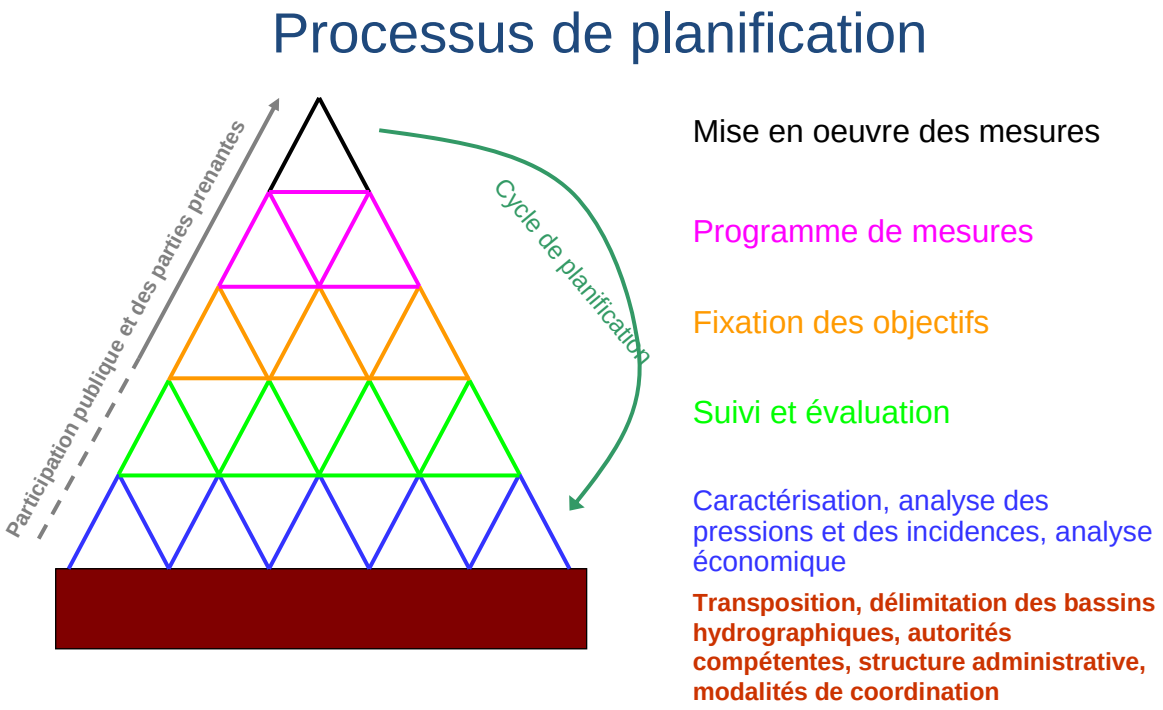


Figure 1: Représentation schématique du processus de planification de la directive-cadre sur l'eau

3. ÉVALUATION DES PLANS DE GESTION DE DISTRICT HYDROGRAPHIQUE

L'évaluation des plans de gestion de district hydrographique se base sur les données communiquées par les États membres, figurant dans les plans publiés et les documents d'accompagnement[3] et sur la notification électronique effectuée par le système d'information sur l'eau pour l'Europe (Water Information System for Europe, WISE)[4]. L'évaluation de ces plans est une tâche complexe qui implique le traitement d'informations détaillées dans 21 langues.

L'évaluation par la Commission sera aussi précise que les notifications des États membres. Il est admis que les notifications représentent une tâche d'envergure pour les États membres,

[3] Voir http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/implementation_documents_1/submitted_rbmps

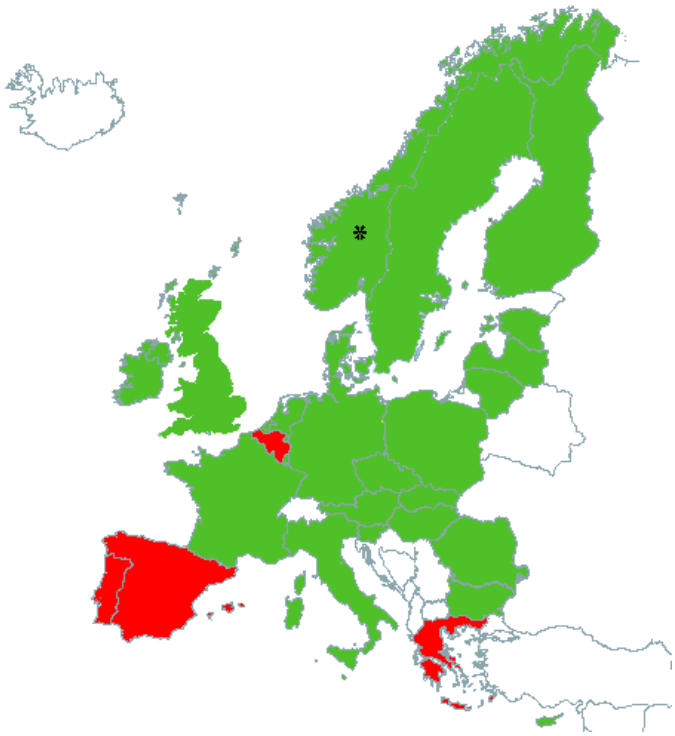
[4] Voir http://water.europa.eu et en particulier http://www.eea.europa.eu/themes/water/interactive/water-live-maps/wfd

notamment la notification électronique dans WISE. Il y a des cas de notifications de très bonne qualité, mais également des cas où elles contiennent des lacunes ou des contradictions.

4. ÉTAT D'AVANCEMENT DE L'ADOPTION DES PLANS DE GESTION DE DISTRICT HYDROGRAPHIQUE ET DE LEUR COMMUNICATION

Vingt-trois États membres ont adopté et communiqué l'ensemble de leurs plans. Quatre États membres (BE, EL, ES et PT), soit n'ont pas adopté de plans, soit ont adopté et communiqué certains plans. Au total, la Commission a reçu 124 plans de gestion de district hydrographique (sur un total de 174 escomptés). 75 % d'entre eux portent sur les bassins hydrographiques transfrontières[5].

En Belgique, la région flamande, la région de Bruxelles-Capitale et le gouvernement fédéral (responsable pour les eaux côtières) ont adopté des plans; les plans pour la Région wallonne sont attendus. En Espagne, les plans de gestion des districts hydrographiques de Tinto Odiel y Piedras, Guadalete y Barbate et Cuencas Mediterráneas Andaluzas ont été approuvés mais n'ont pas été communiqués, et seul le plan pour le district hydrographique de Catalogne a été adopté et communiqué. Au Portugal et en Grèce, aucun plan n'a encore été adopté ou communiqué[6].



5 La Norvège met en œuvre la directive-cadre sur l'eau dans le cadre de l'accord sur l'Espace économique européen, selon un calendrier spécifique convenu. Par conséquent, la Norvège a adopté neuf plans pilotes de gestion des bassins hydrographiques.

6 La Cour a condamné la Belgique, la Grèce et le Portugal pour ne pas avoir adopté et communiqué les plans. Un jugement sur l'Espagne est en cours. Les affaires sont les suivantes: Greece - C-297/11, Belgium - C-366/11, Portugal - C-223/11

Figure 2[7]: État de l'adoption des plans de gestion de district hydrographique: VERT: adopté. ROUGE: non adopté ou partiellement adopté.

Les retards dans l'adoption des plans de gestion de district hydrographique du premier cycle dans certains États membres ont des conséquences sur la mise en œuvre du deuxième cycle à la fois au sein des États membres concernés, et dans d'autres pays avec lesquels ils partagent des zones de captage.

5. CONSTATATIONS DE LA COMMISSION: MESSAGES CLES ET RECOMMANDATIONS

5.1. L'objectif du bon état des eaux sera-t-il atteint en 2015?

L'objectif du bon état des eaux fixé par la directive-cadre sur l'eau est nécessaire si l'on veut assurer à long terme la disponibilité de quantités suffisantes d'eau de bonne qualité. Parvenir à un bon état de toutes les eaux permettra aux écosystèmes aquatiques de récupérer et d'offrir les services écosystémiques qui sont nécessaires pour soutenir la vie et les activités économiques qui dépendent de l'eau.

L'évaluation des plans de gestion de district hydrographique indique que des progrès en vue de la réalisation de l'objectif sont prévus, mais le bon état des eaux ne sera pas atteint en 2015 pour une part significative des masses d'eau, et ce pour plusieurs raisons: l'évaluation des plans de gestion de district hydrographique par la Commission[8] met en évidence les principaux obstacles rencontrés dans chaque État membre, et souligne que les pressions hydromorphologiques, la pollution et les captages excessifs restent les principales pressions qui s'exercent sur le milieu aquatique.

	Nombre d'États membres	**Nombre de masses d'eau**	**% des masses d'eau en bon état ou ayant un bon potentiel en 2009**	**% des masses d'eau en bon état ou ayant un bon potentiel en 2015**	**Progrès 2009-2015 en %**	**État inconnu en 2009 en %[9]**
État écologique des eaux de surface	21[10]	82 684	43	53	10	15
État chimique des eaux de surface	Informations trop imprécises pour établir la base de référence 2009[11]					40

[7] Vue d'ensemble actualisée à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/environment/water/participation/map_mc/map.htm

[8] Voir documents de travail des services de la Commission qui l'accompagnent.

[9] ES, PT et EL ne sont pas pris en compte en raison de l'absence de plans de gestion des bassins hydrographiques.

[10] État écologique: les pays qui n'ont pas communiqué de plans de gestion des bassins hydrographiques, ou qui n'ont pas signalé de dérogation ou dont l'état écologique des eaux est inconnu, ne sont pas inclus.

[11] État chimique: il est indiqué que l'état chimique de plus de 40 % des masses d'eau de surface est inconnu et l'évaluation n'est pas comparable pour le reste des masses d'eau.

	Nombre d'États membres	Nombre de masses d'eau	% des masses d'eau en bon état ou ayant un bon potentiel en 2009	% des masses d'eau en bon état ou ayant un bon potentiel en 2015	Progrès 2009-2015 en %	État inconnu en 2009 en %[9]
État quantitatif des eaux souterraines[12]	24	5 197	85	92	7	6
État chimique des eaux souterraines[12]	24	5 197	68	77	9	3

Source: informations communiquées par les États membres en 2012.

Les informations présentées dans les plans de gestion de district hydrographique sur l'état chimique des eaux de surface ne sont pas suffisamment claires pour établir une base de référence pour l'année 2009. La qualité chimique des masses d'eau s'est sensiblement améliorée au cours des trente dernières années, mais la situation en ce qui concerne ces substances prioritaires introduites par la directive-cadre sur l'eau n'est pas à la hauteur des objectifs. Il est indiqué que l'état chimique d'une grande partie des masses d'eau de surface est inconnu. En outre, les premiers plans de gestion de district hydrographique affichent des niveaux différents de mise en œuvre de la directive 2008/105/CE établissant des normes de qualité environnementale, ce qui rend difficile la comparaison de l'évaluation de l'état chimique dans les États membres.

La directive-cadre sur l'eau reconnaît que parvenir au bon état des eaux pourrait prendre plus de temps pour certaines masses d'eau. Pour cette raison, elle donne aux États membres la possibilité de se prévaloir d'une dérogation sur la base des conditions naturelles de la masse d'eau, et de prolonger ce délai jusqu'en 2027 ou au-delà[13].

L'échéance fixée pour atteindre le bon état des eaux peut également être prolongée si, entre autres, il est techniquement impossible ou exagérément coûteux de rétablir le bon état de la masse d'eau d'ici à 2015[14]. Lorsque des dérogations sont appliquées, la directive-cadre sur l'eau impose aux États membres de les justifier et d'en expliquer les motifs dans les plans de gestion de district hydrographique. Cela signifie expliquer sur quelle base les évaluations des conditions naturelles, des frais disproportionnés et/ou de la non-faisabilité technique ont été effectuées et la manière de progresser vers l'objectif du bon état des eaux. Cette justification est la clé d'une prise de décision transparente et responsable.

Trop souvent, dans les plans de gestion de district hydrographique, on recourt à des dérogations pour justifier des utilisations de l'eau et des pratiques de gestion, sans présenter de plan pour atteindre les objectifs de la directive-cadre sur l'eau.

Recommandations aux États membres:

12 Les chiffres n'incluent pas FI et SE qui ont un très grand nombre de petites masses d'eau en bon état.

13 Article 4, paragraphe 4, point c).

14 Article 4, paragraphes 4, 5 et 7.

– *évaluer les obstacles qui ont entravé la mise en œuvre pendant le premier cycle et prendre des mesures pour les surmonter au cours du second cycle;*

– *montrer davantage d'ambition dans la prise de mesures visant à atteindre un bon état des eaux. En cas d'incertitudes relatives à l'efficacité, prendre des mesures dites «sans regret».*

5.2. Surveillance et évaluation: des connaissances solides pour prendre des décisions en connaissance de cause

Une surveillance fiable et des méthodes permettant une évaluation complète de l'état des masses d'eau sont des éléments essentiels d'une bonne gestion de l'eau. Le coût de la surveillance est beaucoup moins élevé que le coût des décisions inappropriées.

La directive-cadre sur l'eau prévoit des programmes de surveillance modulables qui peuvent être utilisés pour donner la priorité à la surveillance là où elle est le plus nécessaire. Des programmes de surveillance intelligents doivent être parties intégrantes de la constitution de la base des connaissances pour l'élaboration et la mise en œuvre de mesures. Dans de nombreux programmes de surveillance, on ne sait pas si et comment les informations sur la caractérisation et les pressions sont utilisées pour poursuivre l'élaboration des plans de gestion de district hydrographique.

Il ressort clairement des informations communiquées à la Commission qu'il y a une lacune dans la surveillance. L'état écologique de près de 15 % des masses d'eau de surface dans l'UE est inconnu et l'état chimique de 40 % des masses d'eau de surface est inconnu. Dans certains États membres, l'état écologique et l'état chimique de l'eau sont inconnus pour plus de 50 % des masses d'eau. Un effort résolu est nécessaire.

L'état écologique tel que défini par la directive-cadre sur l'eau est l'expression de la qualité de la structure et du fonctionnement des écosystèmes aquatiques. L'exercice d'interétalonnage prévu par la directive-cadre sur l'eau a comparé les méthodes d'évaluation de l'état écologique utilisées par les États membres pour s'assurer qu'elles sont conformes aux définitions de ladite directive et garantir la comparabilité des résultats entre États membres. Cet exercice a suscité un vaste échange d'informations qui a permis aux pays moins expérimentés dans l'évaluation de l'état écologique de bénéficier de la connaissance des autres.

En dépit de progrès considérables, certains pays présentent des lacunes importantes dans l'élaboration et l'application des méthodes d'évaluation. Souvent, l'interétalonnage a été réalisé comme un exercice scientifique, non appliqué à la gestion de l'eau. Les lacunes sont importantes pour les eaux de transition et les eaux côtières et pour les méthodes d'évaluation biologique sensibles aux pressions hydromorphologiques, qui sont les principales pressions qui empêchent les masses d'eau de parvenir à un bon état écologique.

L'évaluation de l'état chimique montre que l'état d'une grande partie des masses d'eau est inconnu. Le contrôle de l'état chimique est insuffisant dans de nombreux États membres, toutes les substances prioritaires ne faisant pas l'objet d'une surveillance et le nombre de masses d'eau soumises à une surveillance étant limité.

Recommandation aux États membres:

– *améliorer et développer les outils de surveillance et d'évaluation pour assurer une image statistiquement fiable et complète de l'état de l'environnement aquatique aux fins de la programmation future.*

5.3. Cadre juridique et gouvernance

Un solide cadre juridique et des structures de gouvernance appropriées constituent une condition préalable fondamentale pour assurer le succès de la gestion intégrée des bassins hydrographiques.

La directive-cadre sur l'eau a introduit une nouvelle orientation pour la gestion de l'eau en mettant la protection de l'environnement aquatique et les objectifs écologiques au centre d'une approche intégrée de la gestion de l'eau au niveau du bassin hydrographique. À cette fin, une adaptation des cadres juridiques existants et de l'administration de la gestion de l'eau était attendue.

Bien que des progrès considérables aient été accomplis, ils n'ont pas concerné la plupart des États membres où l'on note le maintien du statu quo. Les objectifs environnementaux de la directive-cadre sur l'eau semblent avoir été inclus en tant qu'objectifs supplémentaires sans être véritablement intégrés dans les décisions de politique.

Une coordination appropriée de la prise de décision dans l'ensemble des secteurs est essentielle. Des décisions sur les activités économiques qui ne tiennent pas compte de la disponibilité actuelle et future des ressources en eau peuvent entraîner des pratiques contraires à une gestion durable, telles que la surexploitation des ressources, avec des conséquences négatives sur l'environnement, la population et d'autres secteurs économiques. Avec l'adoption de la directive-cadre sur l'eau, les États membres devraient prévoir, dans les plans de gestion de district hydrographique, des mesures visant toutes les utilisations de l'eau et assurer la cohérence entre les plans de gestion de district hydrographique et d'autres outils d'aménagement de l'espace. La directive-cadre sur l'eau a également marqué le passage des approches traditionnelles axées sur l'utilisation de l'eau à une approche plus intégrée qui devrait se refléter dans un système de gouvernance. C'est ce qui s'est passé à des degrés divers. Dans certains cas, la responsabilité de la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau a été confiée à des unités spécialisées sans lien évident avec la gestion de l'eau au quotidien et sans retour d'informations au niveau du bassin hydrographique. Le résultat crée un chevauchement entre les approches et dans certains cas, donne lieu à des décisions et des mesures qui ne sont pas conformes aux objectifs de la directive-cadre sur l'eau.

La coopération et la coordination transfrontières des procédures de mise en œuvre sont également essentielles pour la mise en œuvre du principe de gestion au niveau du bassin hydrographique, établi par la directive-cadre sur l'eau, en particulier si l'on considère que les bassins hydrographiques transfrontières couvrent la plus grande partie de l'UE. Avec l'adoption de la directive-cadre sur l'eau, la coopération internationale a été renforcée et améliorée de manière significative. Dans certains cas, elle est passée d'un échange d'informations à la prise en compte commune des problèmes et à la prise de décisions conjointes sur les mesures transfrontières. Des plans de gestion de district hydrographique communs ont été préparés dans des grands bassins transfrontaliers, mais les efforts doivent se poursuivre en matière de coordination des mesures.

La participation du public et des utilisateurs à la gestion de l'eau est un autre élément clé introduit par la directive-cadre sur l'eau. Une approche proactive peut produire des décisions optimales qui sont plus acceptables et mieux mises en œuvre sur le terrain. Il est important de garantir la transparence sur la manière de traiter les résultats de la procédure de consultation et il existe quelques bons exemples à cet égard.

Recommandations aux États membres:

– *poursuivre le renforcement d'une gestion de l'eau pluridisciplinaire et intégrée; chercher des solutions qui permettent d'équilibrer la protection de l'environnement et le développement économique durable à long terme et, le cas échéant, adapter les approches juridique et administrative;*

– *prévoir une coordination avec les pays ayant des bassins hydrographiques communs dès le début du processus de préparation du plan de gestion des bassins hydrographiques, adopter et mettre en œuvre des mesures transfrontières;*

– *associer les parties prenantes et les autorités dès le début du processus de planification, et faire preuve de transparence.*

5.4. Intégration des aspects quantitatifs et qualitatifs dans la gestion de l'eau

Une bonne gestion de l'eau devrait intégrer les aspects qualitatifs et quantitatifs: la réalisation des objectifs fixés par la directive-cadre sur l'eau n'est possible que si une quantité suffisante d'eau propre est disponible pour les écosystèmes aquatiques. À cette fin, un flux écologique est nécessaire si l'on veut préserver l'état écologique et assurer la disponibilité de l'eau pour des utilisations différentes. La pertinence des problèmes de disponibilité des ressources hydriques est reconnue dans de nombreux bassins hydrographiques de l'ensemble de l'Europe. Les plans de gestion de district hydrographique ont fait l'inventaire des mesures visant à traiter les problèmes de la rareté de l'eau et de la sécheresse qui devraient s'aggraver avec les effets du changement climatique[15]. Toutefois, des lacunes ont été décelées dans les plans de gestion de district hydrographique en ce qui concerne la qualité et la disponibilité de séries de données, et le manque de mesures cohérentes.

Un certain nombre de plans de gestion de district hydrographique contiennent des informations sur les effets du changement climatique, mais dans la plupart des cas, elles n'influencent pas la sélection des mesures et le prochain cycle de planification des plans de gestion de district hydrographique prévoit de les examiner plus en détail.

La gestion des risques d'inondation est une partie intégrante de la gestion intégrée de l'eau; aussi les questions liées aux inondations figurent dans les plans de gestion de district hydrographique dans l'ensemble de l'UE, notamment parce qu'elles peuvent modifier fortement une masse d'eau. Le deuxième cycle de plans de gestion de district hydrographique devra être coordonné avec les premiers plans de gestion des risques d'inondation.

Recommandations aux États membres:

[15] Communication sur le réexamen de la politique européenne relative à la rareté de la ressource en eau et à la sécheresse.

– *mettre en œuvre des flux écologiques pour que les autorités et les utilisateurs puissent déterminer la quantité d'eau et le régime d'écoulement nécessaires pour atteindre l'objectif du bon état écologique;*

– *améliorer les ensembles de données sur la quantité d'eau, la disponibilité de l'eau et la prévision de l'évolution de la demande afin de pouvoir élaborer des ensembles de mesures cohérents et efficaces;*

– *intégrer la question du changement climatique dans les plans de gestion de district hydrographique;*

– *coordonner la préparation et la consultation relatives aux plans de gestion des risques d'inondation avec les seconds plans de gestion de district hydrographique pour en assurer la cohérence.*

5.5. Le rôle clé de la législation antérieure à la directive-cadre sur l'eau dans la réalisation des objectifs de cette dernière

Avant la directive-cadre sur l'eau, la politique européenne de l'eau s'est attaquée au problème des importantes pressions exercées sur le milieu aquatique, au travers de l'adoption de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires et de la directive sur les nitrates[16]. Ces directives prévoient la protection de l'eau en tenant compte des pressions liées aux éléments nutritifs associées à l'agriculture et aux aménagements urbains, et contribuent à atteindre les objectifs de la directive-cadre sur l'eau.

La mise en œuvre de la directive «nitrates» est relativement avancée dans les anciens États membres (UE-15), mais nettement moins dans les États membres qui ont adhéré à l'UE en 2004 (UE-12) et qui bénéficient de périodes de transition. Un soutien financier insuffisant et le manque de planification appropriée sont les principaux obstacles.

Le dernier rapport[17] établi en application de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires montre que les systèmes de collecte des eaux résiduaires ont été mis en place pour 99 % de la charge polluante totale des États membres de l'UE-15 et 65 % de la charge totale générée par les pays de l'UE-12. Le traitement secondaire était en place pour 96 % de la charge de l'UE-15 et 48 % de la charge des États membres de l'UE-12. Un traitement plus rigoureux a été mis en place pour 89 % de la charge dans l'UE-15 et 27 % de la charge générée dans les pays de l'UE-12. La disponibilité des ressources nécessaires pour couvrir les investissements reste un obstacle à la mise en conformité. Par conséquent, la recherche de solutions techniques innovantes et rentables devrait être encouragée.

La pollution due aux émissions industrielles est réglementée par la directive IPPC[18]. Le dernier rapport sur la mise en œuvre de ladite directive montre que, bien qu'elle ait été à

---

16 Directive 91/271/CEE du Conseil relative au traitement des eaux urbaines résiduaires(JO L 135 du 30.5.1991) et directive 91/676/CEE du Conseil concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (JO L 375 du 31.12.1991).

17 Sixième synthèse de la Commission sur la mise en œuvre de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires - Document de travail des services de la Commission SEC(2011) 1561 final (années de référence 2007/2008).

18 La directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (JO L 24 du 29.1.2008, p. 8–29) sera remplacée par la

l'origine d'une rationalisation significative de la législation environnementale applicable à l'industrie dans de nombreux États membres, un trop grand nombre d'autorisations fixait des valeurs limites d'émission qui n'étaient pas en conformité avec les meilleures techniques disponibles et ne protégeaient pas suffisamment l'environnement aquatique.

Recommandation aux États membres:

– renforcer les programmes d'action et la désignation des zones vulnérables prévus par la directive «nitrates», améliorer les taux de conformité en ce qui concerne le traitement des eaux usées en établissant des plans d'investissement appropriés et assurer la conformité des valeurs limites d'émission aux meilleures techniques disponibles.

5.6. Promouvoir l'utilisation rationnelle de l'eau grâce à une tarification adaptée

La transparence sous la forme d'une information appropriée sur les prix de l'eau est la base pour l'élaboration de politiques de tarification de l'eau incitant les utilisateurs à utiliser l'eau de manière efficace, conformément à la directive-cadre sur l'eau. Toutefois, peu de progrès ont été réalisés jusqu'à ce jour dans la mise en œuvre de politiques de tarification transparente.

Une utilisation efficace de l'eau exige de mesurer le volume d'eau utilisé. Des taux forfaitaires, des tarifs qui s'appuient sur la superficie irriguée ou des factures partagées entre les utilisateurs ne sont pas des mesures suffisantes pour inciter à une utilisation durable de l'eau. Dans certains États membres et certains secteurs, tels que l'agriculture ou les ménages, le comptage de la consommation d'eau n'est pas pleinement mis en œuvre.

La récupération des coûts financiers des services liés à l'eau, y compris des coûts en capital, garantit la durabilité à long terme nécessaire des investissements. Les coûts environnementaux et les coûts en ressources sont également un élément essentiel de la récupération des coûts pour veiller à ce que les effets externes induits par l'utilisation et l'élimination de l'eau soient correctement compensés. En outre, le coût des services liés à l'eau devrait être récupéré selon le principe du pollueur-payeur[19].

Très rares sont les États membres qui ont mis en œuvre de manière transparente la récupération des coûts environnementaux et des coûts en ressources. La récupération des coûts s'effectue, dans une plus ou moins large mesure, dans les ménages et l'industrie. En ce qui concerne l'agriculture, dans de nombreux secteurs, le coût de l'eau est facturé dans une mesure limitée.

L'évaluation des plans de gestion de district hydrographique montre la faible qualité de l'évaluation des coûts et des avantages. Une nette amélioration dans ce domaine et la définition d'une méthodologie commune pour le calcul des coûts (y compris les coûts environnementaux et les coûts en ressources) et des avantages (notamment les services

---

directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles à compter du 7 janvier 2014. Voir http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/ippc/key_impl.htm.

[19] La Commission a engagé des procédures d'infraction contre neuf États membres qui ont mis en œuvre une interprétation étroite des services liés à l'eau limitée à l'eau potable et au traitement des eaux.

écosystémiques) sont nécessaires. Dans le cas contraire, il ne sera pas possible d'assurer la mise en œuvre de politiques de tarification efficaces ni d'éviter des mesures disproportionnées ou inadaptées.

Recommandations aux États membres:

– *assurer la transparence et l'équité des politiques de tarification de l'eau et les fonder sur le comptage;*

– *améliorer l'évaluation coûts-bénéfices pour assurer la récupération des coûts.*

5.7. Financement des mesures

Les programmes de mesures des États membres contiennent différents instruments (juridiques, administratifs et techniques, infrastructures, formation, etc.), et sont potentiellement financés de différentes manières. Le budget public devrait couvrir une partie des mesures, et les opérateurs privés sont aussi censés apporter des fonds, par exemple en application des dispositions relatives à la récupération des coûts. –Les fonds européens (Fonds structurels, Fonds de cohésion et fonds de la PAC) peuvent également contribuer au financement de certaines mesures de la directive-cadre sur l'eau.

La proposition de la Commission relative à un nouveau règlement LIFE 2014-2020 prévoit la possibilité de cofinancer des projets qui intègrent plusieurs fonds de l'UE et d'autres sources financières, pour ne former qu'un seul projet à grande échelle pour la mise en œuvre de mesures prévues par la directive-cadre sur l'eau.

La proposition de la Commission pour la politique de cohésion couvrant la période 2014-2020 s'appuie sur des éléments clés de la directive-cadre sur l'eau, notamment la conditionnalité ex ante pour l'utilisation des Fonds structurels et du Fonds de cohésion dans le secteur de l'eau. La politique de cohésion est une occasion de réunir les besoins de la gestion de l'utilisation de l'eau et la mise en œuvre de la politique de l'eau.

Les décisions sur le financement doivent concorder avec les priorités définies dans les plans de gestion de district hydrographique. La plupart des plans de gestion de district hydrographique ne contiennent pas d'informations précises sur les coûts liés à la mise en œuvre des mesures et sur la manière de les financer. Des mécanismes de financement et la disponibilité de fonds doivent être déterminés lors de la sélection des mesures, sans quoi la faisabilité de la mise en œuvre reste incertaine.

Recommandations aux États membres:

– *mettre les décisions de financement (y compris les fonds de l'UE) en adéquation avec les priorités et les mesures déterminées dans les plans de gestion de district hydrographique, notamment le respect des exigences de la législation de l'Union européenne sur l'eau;*

– *dans le plan de gestion des bassins hydrographiques et dans les programmes de mesures: inclure les coûts des mesures, désigner les autorités responsables et indiquer qui supporte les coûts.*

5.8. L'intégration dans les autres politiques

L'aménagement du territoire, l'agriculture, le développement urbain, l'hydroélectricité, la navigation, la protection contre les inondations, tous ces secteurs ont des incidences potentiellement importantes sur les ressources en eau. Le processus du plan de gestion des bassins hydrographiques offre une occasion unique d'interagir avec ces secteurs et d'élaborer un cadre dans lequel ces activités devraient être menées d'une manière durable. La mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau exige une intégration des objectifs de la politique de l'eau dans le développement et la planification des activités économiques qui dépendent de l'eau.

Plus de 90 % des plans de gestion de district hydrographique évalués indiquent que l'agriculture est une source importante de pression dans le bassin, notamment la pollution ponctuelle ou diffuse par les matières organiques, les éléments nutritifs et les pesticides, et les incidences hydromorphologiques.

Bien qu'une grande variété de mesures techniques, non techniques ou des instruments économiques figurent dans les programmes de mesures, des éléments importants font défaut (champ d'application, calendrier et financement). En général, les plans de gestion de district hydrographique ne prévoient pas d'action déterminée pour lutter contre les pressions exercées par l'agriculture ni de dispositions adéquates pour associer les agriculteurs au processus de la directive-cadre sur l'eau[20]. En outre, les informations sur la manière dont les possibilités offertes par les programmes de développement rural sont exploitées ne sont pas très précises.

Les propositions de la Commission en faveur de la réforme de la PAC[21] contiennent plusieurs éléments qui pourraient améliorer sensiblement l'interaction entre l'agriculture et la politique de l'eau. Il s'agit notamment de l'ajout, sous réserve de certaines conditions, de la directive-cadre sur l'eau à la conditionnalité, de l'écologisation du premier pilier de la PAC, et d'un système de programmation avec la politique de développement rural, qui indique explicitement que l'utilisation efficace de l'eau et la gestion de l'eau sont des sous-priorités dans le cadre des programmes de développement rural.

L'article 4, paragraphe 7, de la directive-cadre sur l'eau relatif aux nouveaux projets et modifications des masses d'eau établit les conditions dans lesquelles des compromis entre la protection de l'eau et l'évolution de la situation économique peuvent être réalisés. Cet article subordonne les nouvelles modifications à des explications spécifiques à prévoir dans le plan de gestion des bassins hydrographiques. Parmi les 116 plans évalués qui font référence notamment à des dérogations, seuls 12 plans mentionnent des projets qui relèvent de l'article 4, paragraphe 7. S'il est clair qu'il existe davantage de projets, prévus et en cours, susceptibles de détériorer l'état des masses d'eau, ceux-ci ne figurent pas dans les plans de gestion de district hydrographique.

L'absence de référence à de nouveaux projets et programmes dans la plupart des plans de gestion de district hydrographique est le signe d'une occasion manquée pour le

[20] Voir le site internet de la DG Environnement dans toutes les langues de l'UE: "Guidance for administrations on making WFD agricultural measures clear and transparent at farm level" et "Handbook on Farm Advisory Systems and water protection".

[21] http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_fr.htm.

développement durable des activités économiques dans le cadre d'une véritable gestion intégrée de l'eau.

Dans le cadre de l'article 4, paragraphe 7, le développement de l'énergie hydroélectrique mérite une attention particulière. La question de l'incidence significative de cette énergie sur l'environnement doit être correctement traitée. Il y a lieu d'accorder la priorité à la remise en état et l'agrandissement des installations existantes par rapport à de nouveaux projets qui doivent s'appuyer sur une évaluation stratégique au niveau du bassin hydrographique et sur un choix optimal des emplacements du point de vue de la production d'énergie, avec la plus faible incidence sur l'environnement[22].

De même, la navigation intérieure, bien qu'elle soit potentiellement un mode de transport à faible émission de carbone, peut également avoir des effets négatifs sur l'environnement aquatique. Des lignes directrices détaillées ont été élaborées dans le cadre de la stratégie commune de mise en œuvre et d'autres processus[23]; celles-ci devraient être utilisées pour veiller à ce que la navigation intérieure soit développée d'une manière durable sans entraver les objectifs de la directive-cadre sur l'eau.

Les pressions de source terrestre influencent l'état du milieu marin. Les mesures prises dans le cadre des plans de gestion de district hydrographique contribueront à atteindre un bon état écologique dans le cadre de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin[24]. La directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» exige la préparation d'un programme de mesures d'ici à 2015, qui pourrait bénéficier d'une coordination avec les plans de gestion de district hydrographique élaborés au cours du 2e cycle d'ici à 2015.

Recommandation aux États membres:

– *utiliser le processus du plan de gestion des bassins hydrographiques afin de fournir un cadre clair pour le développement des activités économiques qui dépendent de l'eau;*

– *améliorer la coopération avec la communauté agricole lors de l'élaboration du programme de mesures afin de garantir sa faisabilité et son acceptation; veiller à ce que le système de conseil agricole joue un rôle proactif et exploite les possibilités offertes par les programmes de développement rural;*

– *équilibrer les actions volontaires et les mesures obligatoires dans le domaine de l'agriculture afin de fournir une base de référence solide pour les programmes de développement rural et les exigences de conditionnalité liées à l'eau; recourir davantage aux mesures polyvalentes de rétention naturelle de l'eau;*

---

22 Document d'orientation CIS sur la directive-cadre sur l'eau et les pressions hydromorphologiques. Recommandations pour une meilleure intégration des politiques (2006) : http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/thematic_documents/hydromorphology/hydromorphology/_EN_1.0_&a=d

23 Ibidem. Voir également la déclaration commune sur la navigation intérieure et la viabilité environnementale dans le bassin du Danube (2007). Projet PLATINA: manuel de bonnes pratiques pour une planification durable des voies navigables (2011). Document d'orientation de la Commission sur le développement et la gestion durables de la navigation intérieure dans le cadre de la législation européenne sur la protection de la nature (2012).

24 Directive 2008/56/CE établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (JO L 164 du 25.6.2008).

– *coordonner et inclure des programmes, plans et projets ayant une incidence sur l'environnement aquatique (navigation, hydroélectricité ou mesures de protection contre les inondations) dans le plan de gestion des bassins hydrographiques.*

6. CONCLUSIONS

- De nombreux efforts ont été déployés pour la préparation et la rédaction des plans de gestion de district hydrographique. Nos connaissances sur l'état des eaux de l'UE et sur les activités ayant une incidence sur l'eau n'ont jamais été aussi bonnes. Toutefois, l'évaluation réalisée par la Commission montre que les efforts doivent être intensifiés si l'on veut assurer la réalisation des objectifs de la directive-cadre sur l'eau dans les cycles 2015, 2021 et 2027.

- Il existe de bons exemples de mise en œuvre de tous les aspects de la directive-cadre sur l'eau. Par conséquent, les États membres à la traîne en ce qui concerne l'approbation et la mise en œuvre de leurs plans de gestion de district hydrographique ont la possibilité d'apprendre des autres États membres en vue de remédier à leur retard.

- La mise en œuvre des plans de gestion de district hydrographique devrait permettre de faire en sorte que la gestion de l'eau soit fondée sur une meilleure compréhension des principaux risques et pressions rencontrés dans un bassin hydrographique reposant sur une surveillance appropriée. Cela se traduira par des interventions efficaces au regard des coûts et garantira à long terme la fourniture durable d'eau aux personnes, aux entreprises et à la nature.

- La Commission continuera à rechercher et à promouvoir une fructueuse coopération informelle avec les États membres et les parties prenantes dans le cadre de la stratégie commune de mise en œuvre.

- La Commission va également effectuer un suivi bilatéral avec les États membres sur la mise en œuvre des recommandations qu'elle a formulées dans le présent rapport de mise en œuvre et dans les documents qui l'accompagnent, tout en continuant à faire respecter les obligations de la directive-cadre sur l'eau, le cas échéant.

- Les conclusions de ce rapport ont été utilisées pour déterminer les propositions de politique présentées dans la communication de la Commission sur le «plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe» et seront examinées dans le cadre de la stratégie commune de mise en œuvre.