COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 26.2.2019
COM(2019) 95 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) et de la directive «Inondations» (2007/60/CE) Deuxièmes plans de gestion de district hydrographique

Premiers plans de gestion des risques d'inondation

{SWD(2019) 30 final} - {SWD(2019) 31 final} - {SWD(2019) 32 final} - {SWD(2019) 33 final} - {SWD(2019) 34 final} - {SWD(2019) 35 final} - {SWD(2019) 36 final} - {SWD(2019) 37 final} - {SWD(2019) 38 final} - {SWD(2019) 39 final} - {SWD(2019) 40 final} - {SWD(2019) 41 final} - {SWD(2019) 42 final} - {SWD(2019) 43 final} - {SWD(2019) 44 final} - {SWD(2019) 45 final} - {SWD(2019) 46 final} - {SWD(2019) 47 final} - {SWD(2019) 48 final} - {SWD(2019) 49 final} - {SWD(2019) 50 final} - {SWD(2019) 51 final} - {SWD(2019) 52 final} - {SWD(2019) 53 final} - {SWD(2019) 54 final} - {SWD(2019) 55 final} - {SWD(2019) 56 final} - {SWD(2019) 57 final} - {SWD(2019) 58 final} - {SWD(2019) 59 final} - {SWD(2019) 60 final} - {SWD(2019) 61 final} - {SWD(2019) 62 final} - {SWD(2019) 63 final} - {SWD(2019) 64 final} - {SWD(2019) 65 final} - {SWD(2019) 66 final} - {SWD(2019) 67 final} - {SWD(2019) 68 final} - {SWD(2019) 69 final} - {SWD(2019) 70 final} - {SWD(2019) 71 final} - {SWD(2019) 72 final} - {SWD(2019) 73 final} - {SWD(2019) 74 final} - {SWD(2019) 75 final} - {SWD(2019) 76 final} - {SWD(2019) 77 final} - {SWD(2019) 78 final} - {SWD(2019) 79 final} - {SWD(2019) 80 final} - {SWD(2019) 81 final} - {SWD(2019) 82 final} - {SWD(2019) 83 final} - {SWD(2019) 84 final}

1. INTRODUCTION

L'eau est un élément indispensable à la vie et donc pour notre société et notre économie. La gestion durable de l'eau jouera un rôle important pour permettre à l'humanité de s'adapter à son nouvel environnement, et contribuera à éviter que l'augmentation de la température mondiale ne dépasse 1,5 degré Celsius[1]. Plus que jamais, la gestion de cette ressource vitale requiert une approche véritablement intégrée qui tienne compte des dimensions environnementales, sociales, économiques et sanitaires.

Ce 5e rapport de mise en œuvre présente les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau[2] (DCE) et de la directive «Inondations»[3] sur la base de l'évaluation de la Commission des deuxièmes plans de gestion de district hydrographique et des premiers plans de gestion des risques d'inondation élaborés et communiquées par les États membres pour la période 2015-2021. Le présent rapport est présenté en vertu des dispositions de l'article 18 de la DCE et de l'article 16 de la directive «Inondations», respectivement; il répond également à l'article 11 de la directive sur les eaux souterraines.

Introduite en 2000, la DCE garantit la totale intégration des perspectives économiques et écologiques dans la gestion qualitative et quantitative des eaux. Son principal objectif est d'obtenir, d'ici 2015, un bon état des plus de 111 000 eaux de surface (par exemple, rivières, lacs, eaux côtières) et des plus de 13 000 eaux souterraines sur le territoire de l'Union. La DCE permet toutefois le report de l'échéance de 2015, pour autant qu'il se limite au maximum à 2 cycles supplémentaires (à savoir, la période actuelle de 2015 à 2021, et la prochaine de 2021 à 2027), à moins que des conditions naturelles[4] n'empêchent la réalisation des objectifs de la DCE dans les délais établis. Obtenir un «bon état» signifie atteindre un bon état écologique et chimique des eaux de surface, ainsi qu'un bon état quantitatif et chimique des eaux souterraines, sources principales de captage d'eau potable.

La directive «Inondations», introduite sept ans plus tard comme l'une des réponses aux importantes inondations autour du Danube et de l'Elbe à l'été 2002, définit un cadre visant à réduire les risques de dommages provoqués par les inondations au sein de l'UE. Cet objectif est aujourd'hui plus pertinent que jamais, au vu de l'augmentation des inondations en Europe. Avec l'avancée des changements climatiques et l'expansion des implantations urbaines[5], les incertitudes en matière de gestion des risques d'inondation requièrent un suivi et un ajustement continus des pratiques afin de réduire au maximum l'ampleur des dommages. Le présent rapport se concentre sur les progrès réalisés à ce jour, sur la base des premiers plans de gestion des risques d'inondation.

Le présent rapport s'accompagne d'un ensemble de documents de travail des services de la Commission, comprenant des synthèses à l'échelle de l'Union et des évaluations et synthèses d'États membres individuels en matière de coopération internationale.

[1] Voir le rapport «Global Warming of 1.5 °C», adopté lors de la 48e session du GIEC (6 octobre 2018) sur les effets et l'incidence attendus d'un réchauffement de 1,5 °C et de 2 °C.

[2] 2000/60/CE; complété par la directive sur les eaux souterraines (2006/118/CE) et la directive sur les normes de qualité environnementale (2008/105/CE).

[3] 2007/60/CE

[4] Par exemple, lente récupération des écosystèmes suite à la mise en œuvre de mesures de restauration des rivières ou faibles taux de réduction des concentrations de nitrates dans les eaux souterraines.

[5] Par exemple, à travers des modifications socioéconomiques telles que l'empiètement des biens sur les plaines d'inondation.

2. ÉTAT D'AVANCEMENT EN MATIERE D'ADOPTION ET DE COMMUNICATION

Tous les États membres ont approuvé leurs plans de gestion de district hydrographique et leurs plans de gestion de risques d'inondation, à l'exception des plans de gestion de risques d'inondation des îles Canaries (Espagne)[6].

Malgré une amélioration par rapport à l'exercice de déclaration précédent, de nombreux États membres ont tardé à adopter leurs plans (après le 22 décembre 2015), ou ont remis tardivement leur rapport via la base de données du Système européen d'information sur l'eau (prévu pour le 22 mars 2016 au plus tard)[7]. Dans certains cas, des retards de deux ans ou plus ont été constatés. La Commission a engagé des poursuites à l'encontre des États membres ne respectant pas leurs obligations légales en matière de déclaration.

3. ÉVALUATION DES DEUXIEMES PLANS DE GESTION DE DISTRICT HYDROGRAPHIQUE ET DES PREMIERS PLANS DE GESTION DES RISQUES D'INONDATION

Les informations contenues dans les plans de gestion de district hydrographique et les plans de gestion des risques d'inondation ont été enregistrées dans le répertoire numérique commun, le Système européen d'information sur l'eau, géré par l'Agence européenne pour l'environnement (AEE). La Commission a utilisé le Système européen d'information sur l'eau comme base de son évaluation, en complément d'informations provenant directement des plans de gestion de district hydrographique et des plans de gestion des risques d'inondation nationaux et internationaux.

L'Irlande, la Grèce et les îles Canaries espagnoles n'ont pas communiqué en temps opportun par l'intermédiaire du Système européen d'information sur l'eau leurs plans de gestion de district hydrographique et leurs plans de gestion des risques d'inondation aux fins de leur évaluation, alors que la Lituanie et le Royaume-Uni pour Gibraltar n'ont pas communiqué leurs plans de gestion de district hydrographique. Le présent rapport ne couvre par conséquent pas ces pays ou régions.

La Commission a tenu compte des résultats de la conférence sur l'eau organisée les 20 et 21 septembre 2018 à Vienne, qui a permis à un ensemble de parties prenantes et d'États membres d'apporter des contributions au présent rapport.

La Commission a également tenu compte de commentaires apportés par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne sur les précédents rapports de mise en œuvre. Le Parlement a adopté une résolution portant sur l'eau en 2015, soulignant notamment l'importance de la gestion qualitative et quantitative des eaux, le besoin de veiller à la mise en œuvre complète de la législation européenne sur l'eau et à sa meilleure intégration dans d'autres politiques de l'Union. Il a appelé les États membres à achever leurs plans de gestion de district hydrographique et à les mettre en œuvre, ainsi qu'à rendre les informations pertinentes disponibles en ligne. Il a également souligné les synergies entre les plans de gestion de district hydrographique et les plans de gestion des risques d'inondation. Le Conseil

[6] L'Espagne a informé la Commission de l'adoption des plans de gestion de district hydrographique pour La Gomera le 17 septembre 2018, pour Tenerife et La Palma le 26 novembre 2018, pour Fuerteventura, Lanzarote et El Hierro le 26 décembre 2018, et pour Gran Canaria le 21 janvier 2019.

[7] Le format du rapport électronique ainsi que des orientations sur la présentation de rapports a été conjointement élaboré par les États membres, les parties prenantes et la Commission dans le cadre d'un processus collaboratif appelé «stratégie commune de mise en œuvre».

a publié plusieurs ensembles de conclusions entre 2007 et 2016.[8] Il a notamment souligné le besoin de mettre en œuvre pleinement l'acquis de l'UE en matière d'eau afin de protéger les eaux contre toute détérioration et de parvenir progressivement à un bon état des eaux, et a appelé la Commission et les États membres à collaborer pour mieux intégrer ces efforts dans d'autres politiques pertinentes. En particulier en ce qui concerne les inondations, le Conseil a fait référence à l'utilisation d'infrastructures vertes et au recours à des mesures de rétention naturelle de l'eau en tant que moyens pour réduire les risques d'inondation. La Commission soutient chacune de ces considérations et s'est engagée à agir en ce sens.

4. DCE – CONCLUSIONS SUITE AUX DEUXIEMES PLANS DE GESTION DE DISTRICT HYDROGRAPHIQUE

Le rapport sur l'état des eaux de l'AEE, publié en juillet 2018[9], fournit des informations détaillées sur l'état des masses d'eau européennes, telles que communiquées par les États membres au titre de la DCE.

Il montre que 74 % des masses d'eau souterraines de l'UE ont aujourd'hui atteint un bon état chimique et que 89 % d'entre elles ont atteint un bon état quantitatif.

La situation est moins encourageante pour les eaux de surface: 38 % de ces eaux seulement ont un bon état chimique et seulement 40 % ont un bon état écologique ou un bon potentiel écologique[10]. Certains polluants, dont le plus commun est le mercure[11], ont une forte incidence sur l'état. Des mesures sont prises tant au niveau de l'Union qu'au niveau international pour réduire les émissions de mercure et d'autres polluants, qui ont apporté des améliorations concernant les niveaux de certaines substances.

Comparé au cycle 2009-2015, seul un nombre limité de masses d'eau a connu une amélioration de leur état. Cela pourrait être dû à une identification tardive des pressions, aux délais plus longs nécessaires pour concevoir des mesures stratégiques efficaces, à la lenteur de la mise en œuvre des mesures, au temps de réaction de la nature avant la prise d'effet des mesures, mais également à des normes de qualité renforcées et à une amélioration de la surveillance et de la communication faisant apparaître des masses d'eau dont l'état était précédemment qualifié d'«inconnu» dans la catégorie «insatisfaisant».

Globalement, des efforts importants ont été fournis pour mettre en œuvre la DCE. L'amélioration de la mise en œuvre d'autres actes législatifs européens étroitement liés a également eu un impact positif. Cela concerne en particulier la directive sur le traitement des eaux urbaines résiduaires, la directive sur les nitrates et la directive sur les émissions industrielles, ainsi que la législation de l'UE portant sur les produits chimiques.

---

[8] Sur la pénurie d'eau et la sécheresse du 30 octobre 2007; sur la pénurie d'eau, la sécheresse et l'adaptation au changement climatique du 11 juin 2010; sur la gestion intégrée des risques d'inondation au sein de l'UE du 12 mai 2011; sur la protection des ressources en eau et la gestion durable intégrée de l'eau dans l'Union européenne et au-delà du 21 juin 2011; sur un Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe du 17 décembre 2012; sur la diplomatie de l'UE dans le domaine de l'eau du 22 juillet 2013, et sur la gestion durable de l'eau du 17 octobre 2016

[9] https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water

[10] Le bon potentiel écologique est l'objectif à atteindre par une masse d'eau de surface artificielle ou fortement modifiée.

[11] D'autres substances omniprésentes, persistantes, bioaccumulables et toxiques empêchant d'atteindre un bon état chimique sont les PBDE, le tributylétain et certains hydrocarbures aromatiques polycycliques [benzo(a)pyrène, benzo(g,h,i)périylène, indéno(1,2,3-cd)pyrène, benzo(b)fluoranthène et benzo(k)fluoranthène].

Le rapport de l'AEE conclut que les eaux européennes restent soumises à d'importantes pressions générées par des sources de pollution tant diffuses (par exemple, agriculture, infrastructures de transport) que ponctuelles (par exemple, industrie ou production énergétique), des captages excessifs et des changements hydromorphologiques résultant d'un ensemble d'activités humaines.

4.1 Évaluation au niveau national ou infranational

Une **gouvernance** appropriée au niveau des bassins hydrographiques est une condition préalable essentielle à la réalisation des objectifs de la DCE. Tous les États membres ont à présent désigné des autorités compétentes, souvent de plusieurs types, et insistent sur l'importance de leur coordination. Ils ont appliqué plusieurs méthodes pour consulter les parties prenantes. De nombreux organes consultatifs permanents ont à présent été mis sur pied. La consultation des parties prenantes aurait entraîné des modifications des projets de plans de gestion de district hydrographique; toutefois, la manière dont ces contributions ont influencé les plans de gestion de district hydrographique adoptés n'apparaissait pas toujours clairement.

Pour chaque **district hydrographique**, les États membres doivent fournir une analyse de ses caractéristiques, avec une étude des incidences de l'activité humaine et une analyse économique de l'utilisation de l'eau. Cette «**caractérisation**» doit être mise à jour tous les six ans. Les limites et l'emplacement de chacune des masses d'eau doivent également être indiqués. Pour chaque cycle, cette «délimitation» doit être contrôlée et mise à jour, les modifications des pressions et les incidences sur l'état des eaux doivent être signalées. Celle-ci a changé dans environ 4 cas sur 10, souvent sans explication claire. Les descriptions de pressions importantes sont en général plus claires du fait de critères mieux définis. Toutefois, des incidences inconnues d'origine anthropogénique et des pressions de sources inconnues (notamment des pressions hydromorphologiques) ayant été communiquées pour une large proportion de masses d'eau, une marge d'amélioration persiste.

Certaines améliorations méthodologiques permettant de faciliter le suivi et la comparabilité des données ont été réalisées pour ce qui est d'établir le moment auquel, conformément à la DCE, une masse d'eau fortement modifiée ou artificielle peut être considérée comme ayant atteint un **bon potentiel écologique**.

La **surveillance et l'évaluation de l'état écologique et de l'état chimique des masses d'eau de surface** font apparaître un résultat différent pour ce qui est des paramètres mesurés et de la comparabilité des résultats. La surveillance des substances prioritaires[12] varie fortement au sein de l'UE, tant pour ce qui est du pourcentage de masses d'eau que du nombre de substances. La plupart des États membres ont surveillé l'ensemble des substances prioritaires identifiées comme étant rejetées dans leurs districts hydrographiques. Tous les États membres ont communiqué des inventaires des émissions, rejets et pertes de ces substances nuisibles, mais seuls quelques-uns de ces inventaires sont complets.

[12] Substances présentant un risque significatif pour ou via l'environnement aquatique, répertoriées dans la directive sur les normes de qualité environnementale.

Le fait qu'il n'existait pas, avant le début 2018, de système commun d'interétalonnage pour de nombreux types d'eau[13] a pour conséquence que la comparaison entre masses d'eau reste très difficile dans ce deuxième cycle de rapport.

Il a toutefois été possible d'établir l'état de presque toutes les masses d'eau, ce qui a réduit une part importante de l'incertitude auparavant observée. Néanmoins, des écarts importants persistent dans la surveillance de l'état écologique.

Dans l'ensemble, la surveillance des éléments de qualité dans chaque catégorie d'eau est dans le meilleur des cas irrégulière, et dépend essentiellement du regroupement de plusieurs masses d'eau différentes et de l'avis des experts, plutôt que d'une évaluation plus minutieuse de chaque masse d'eau pertinente au titre des paramètres spécifiques de la DCE. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour que des réseaux de surveillance appropriés parviennent à une couverture spatiale suffisante et que leurs évaluations soient fiables.

La surveillance et l'évaluation de l'état quantitatif et l'état chimique des masses d'eau souterraines se sont améliorées, bien que bon nombre d'entre elles ne disposent toujours pas de sites de surveillance appropriés. La DCE est ici complétée par la directive sur les eaux souterraines, qui définit notamment la liste des polluants, valeurs seuils et tendances pertinents aux fins de l'évaluation de l'état chimique. Ces deux directives fonctionnent également en synergie avec d'autres législations de l'Union, telles que la directive sur l'eau potable et la directive sur les nitrates. La surveillance de l'état chimique reste insuffisante, les paramètres fondamentaux d'un nombre important de masses d'eau souterraines n'étant soit pas surveillés ou ne faisant l'objet que d'une surveillance limitée.

Les **dérogations prévues à l'article 4 de la DCE**[14]concernent aujourd'hui environ la moitié des masses d'eau d'Europe. Elles concernent principalement les masses d'eau naturelles, mais aussi de plus en plus les masses d'eau fortement modifiées et artificielles, suite à de nouvelles modifications des caractéristiques physiques. Bien que les justifications de ces dérogations se soient globalement améliorées, leur recours persistant et à grande échelle est un indicateur des efforts importants qui restent à accomplir pour obtenir un bon état ou un bon potentiel d'ici à 2027. Toutefois, et conformément aux dispositions du même article, les données communiquées indiquent que les États membres doivent davantage veiller à ce que les dérogations appliquées à une masse d'eau n'empêchent pas ou ne compromettent pas la réalisation des objectifs environnementaux dans d'autres masses d'eau (article 4, paragraphe 8), et garantissent au moins le même niveau de protection que celui prévu par d'autres législations environnementales de l'UE (article 4, paragraphe 9).

Au titre de la DCE, les États membres sont tenus d'identifier un **programme de mesures** [15] afin de parvenir à un bon état en temps opportun. En ce qui concerne les masses d'eau

[13] Décision (UE) 2018/229 de la Commission du 12 février 2018.

[14] L'article 4, paragraphe 4, prévoit le report des échéances pour obtenir un bon état ou un bon potentiel au-delà de 2015 (conformément aux dispositions de l'article 4, paragraphe 1). L'article 4, paragraphe 5, prévoit la réalisation d'objectifs moins stricts. L'article 4, paragraphe 6, permet une détérioration temporaire de l'état des masses d'eau. L'article 4, paragraphe 7, définit les conditions dans lesquelles une détérioration de l'état ou le fait de ne pas réaliser les objectifs de la DCE peut être autorisé, en cas de nouvelles modifications des caractéristiques physiques des masses d'eau de surface, de changements du niveau des masses d'eau souterraines, ou de détérioration d'un très bon état vers un bon état résultant de nouvelles activités de développement humain durable.

[15] Les prochains rapports intermédiaires sur la mise en œuvre des programmes de mesures prévus doivent être communiqués à la Commission avant le 22 décembre 2018.

affectées par un **captage d'eau**, alors que les mesures essentielles ont en général été définies, leur mise en œuvre est inégale au sein de l'Europe et la réduction des pressions est par conséquent lente. Le fait que la plupart des États membres exemptent les petits captages de contrôles ou d'enregistrement est potentiellement problématique. L'absence de contrôles ou d'enregistrement peut s'avérer préoccupante, notamment dans les États membres étant déjà confrontés à des problèmes de pénurie d'eau et dans les masses d'eau confrontées à des problèmes quantitatifs.

Les incidences de l'**agriculture** figurent parmi les plus importantes pressions identifiées par les États membres dans la plupart des districts hydrographiques comme posant un risque potentiel de détérioration ou de non réalisation des objectifs environnementaux, tant sous forme de captages excessifs que de pollution diffuse. Des mesures de base[16] sont généralement en place. Dans la moitié des cas, aucune évaluation ex ante n'est réalisée quant à la mesure dans laquelle les dispositions prises suffiront à se rapprocher d'un bon état. L'effet des mesures volontaires jouera également un rôle décisif, souvent dans le contexte de la politique agricole commune (PAC). Dans le but d'augmenter le niveau d'ambition environnementale, les propositions de la Commission pour la nouvelle PAC définissent des exigences obligatoires[17] pour les agriculteurs. En outre, la stratégie d'intervention définie par les États membres dans leurs plans stratégiques relevant de la PAC devra tenir compte des besoins identifiés dans les plans de gestion de district hydrographique et contribuer à la réalisation des objectifs de la DCE. Le cas échéant, les États membres devront apporter un soutien complémentaire à de nouvelles interventions de protection des eaux à travers différents programmes volontaires[18].

Des mesures de base pour faire face aux pressions de **secteurs autres que l'agriculture**, tels que l'industrie ou la production d'énergie, sont de même généralement en place. Il s'agit dans la plupart des cas de mesures spécifiques pour faire face à des polluants qui empêchent de rétablir un bon état chimique ou écologique, telles que, par exemple, des mesures pour diminuer ou arrêter les rejets dans l'eau de certains polluants. Des progrès supplémentaires sont toutefois nécessaires.

En ce qui concerne les modifications existantes des caractéristiques physiques des masses d'eau, la plupart des États membres ont communiqué des mesures (passes à poissons, retrait de structures, etc.) destinées à réduire les incidences négatives d'importantes **pressions hydromorphologiques** sur l'environnement. Le lien entre les mesures, les pressions et les utilisations de l'eau ou les secteurs économiques est également plus clair. Il convient

[16] Dans chaque district hydrographique, un programme de mesures doit être défini pour répondre aux questions importantes qui se posent et permettre la réalisation des objectifs de l'article 4. Les programmes de mesures doivent au minimum contenir des «mesures de base» et, lorsque cela s'avère nécessaire à la réalisation des objectifs, des «mesures complémentaires».

[17] Notamment la nouvelle exigence réglementaire nº 1 en lien avec la directive 2000/60/CE: l'article 11, paragraphe 3, point e), et l'article 11, paragraphe 3, point h) en ce qui concerne les exigences obligatoires de contrôle des sources diffuses de pollution par les phosphates, l'ERMG 2 relative aux obligations établies par la directive sur les nitrates, la BCAE 2 «Protection adéquate des zones humides et des tourbières», la BCAE 4 relative aux bandes tampons, la BCAE 5 «Utilisation de l'outil de gestion des nutriments pour une agriculture durable», et la BCAE 7 «Pas de terre nue pendant les périodes les plus sensibles».
BCAE: Bonnes conditions agricoles et environnementales https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/cross-compliance_fr.

[18] Les États membres devront proposer un soutien aux programmes écologiques volontaires pour que les agriculteurs appliquent des pratiques agricoles favorables à l'environnement et au climat au titre du premier pilier de la PAC. En outre, le soutien aux engagements agroenvironnementaux volontaires restera obligatoire au titre du deuxième pilier.

d'améliorer la définition et la mise en œuvre des débits écologiques minimaux et de garantir la continuité fluviale et une gestion appropriée des sédiments.

Plusieurs États membres ont amélioré leurs politiques de **tarification de l'eau** en remplissant les conditions ex ante relatives à l'eau au titre du règlement portant dispositions communes régissant les Fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020. Des avancées ont été réalisées dans la définition de services liés à l'utilisation de l'eau, le calcul des coûts financiers, les mesures, la réalisation d'**analyses économiques** et l'évaluation des coûts pour l'environnement et les ressources lorsqu'il s'agit de calculer les montants de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau. Il reste toutefois beaucoup de chemin à parcourir pour que ces éléments améliorés d'analyse économique se traduisent par des mesures concrètes et pour parvenir à des approches plus harmonisées en vue de l'estimation et de l'intégration des coûts pour l'environnement et les ressources. Il est essentiel d'augmenter les investissements pour atteindre les objectifs de la DCE. De nouvelles avancées dans l'étayage économique du programme de mesures faciliteraient fortement les décisions et les investissements relatifs à l'eau.

Peu de progrès ont été réalisés en ce qui concerne les **zones protégées pour l'eau potable** et les **zones protégées naturelles**. L'évaluation de la directive sur l'eau potable de 1998 a porté sur sa cohérence avec la DCE et a identifié un chaînon manquant en ce qui concerne la protection des ressources en eau potable. Par conséquent, la proposition de 2018 relative à une refonte de la directive sur l'eau potable introduit une approche fondée sur les risques du captage au robinet, tout en encourageant l'amélioration de la communication entre les autorités des États membres et les fournisseurs d'eau, de manière à garantir un cycle de gouvernance complet. Cette proposition a pour objectif de renforcer la cohérence entre les deux directives ainsi que de garantir l'application du principe du «pollueur-payeur» et du principe de précaution.

On observe, pour une part importante de zones protégées, un manque de connaissances vis-à-vis, par exemple, de l'état et des pressions, ainsi qu'une absence d'objectifs définis. Les rapports de surveillance spécifiquement axés sur les zones protégées, y compris pour les crustacés, sont très limités et parfois totalement absents.

Dans environ la moitié des États membres, les **sécheresses** ont été considérées comme une caractéristique pertinente aux fins de la gestion des eaux. Une des principales mesures pour atténuer les incidences des sécheresses est un plan de gestion des sécheresses, qui n'a pourtant pas été adopté dans l'ensemble des districts hydrographiques pertinents.

Aux fins des troisièmes plans de gestion de district hydrographique, les États membres devraient:

- poursuivre l'amélioration de l'implication des parties prenantes, avec une participation active dans le processus de planification et l'intégration de leurs contributions dans les plans de gestion de district hydrographique.

- identifier clairement l'écart les séparant d'un bon état pour les pressions individuelles et les masses d'eau ainsi que concevoir, financer et mettre en œuvre des programmes de mesures ciblés pour combler cet écart.

- réduire le recours aux dérogations afin de garantir la réalisation en temps opportun des objectifs de la DCE et d'améliorer la transparence vis-à-vis des justifications avancées.

- veiller à la mise en œuvre adéquate de l'article 9 en matière de récupération des coûts, y compris le calcul et l'internalisation des coûts pour l'environnement et les ressources pour l'ensemble des activités susceptibles d'influer de manière sensible sur les masses d'eau et l'analyse économique pour étayer le programme de mesures.

4.2 Coopération transfrontalière dans le cadre de la DCE

En ce qui concerne les districts hydrographiques traversant des frontières nationales, les États membres sont tenus, au titre de la DCE, de poursuivre une coordination mutuelle et de fournir des efforts raisonnables, également avec les pays tiers, le cas échéant. De nombreuses rivières européennes continuent de s'écouler au-delà des frontières de l'Union, y compris par exemple le Rhin et le Danube. Le degré de coopération varie. Il existe en général un accord international, souvent aussi un organisme international de coordination et, plus rarement, un plan de gestion de district hydrographique conjoint. Seuls quelques rares bassins au sein de l'UE ne disposent d'aucun de ces dispositifs.

Dans l'ensemble, en comparaison avec le premier cycle, les structures de gouvernance ont été davantage formalisées, les plans de gestion de district hydrographique internationaux ont été développés et la comparabilité des résultats s'est améliorée, au même titre que la compatibilité des approches en réponse aux pressions.

4.3 Problèmes qui ne pourraient être traités au niveau d'un État membre

La procédure de l'article 12 de la DCE relative aux problèmes qui ne peuvent être traités au niveau d'un État membre a été invoquée une fois. En 2016, le Danemark a souligné que, pour réaliser les objectifs de la DCE, d'autres États membres devaient agir pour réduire leur charge d'azote dans les masses d'eau communes. Son intervention ayant été sollicitée, la Commission a souligné que les États membres sont les premiers responsables de la réalisation des objectifs de la DCE, et a observé que l'article 3 envisage la coordination au sein des districts hydrographiques, y compris internationaux. Elle a suggéré d'épuiser en premier lieu les possibilités de coopération bilatérale, y compris au titre de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin».

DIRECTIVE «INONDATIONS» – CONCLUSIONS DES PREMIERS PLANS DE GESTION DES RISQUES D'INONDATION

5.1 Évaluation au niveau national

Les choix humains, par le passé mais aussi largement de nos jours, ont un effet important sur la survenance et les incidences des inondations[19], et certains éléments indiquent que le nombre des inondations de grande ampleur a augmenté au fil des ans.[20] Les prévisions sont préoccupantes; 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

[19] L'emplacement de biens sur les plaines d'inondation ou près de la côte, la réduction des surfaces ayant une capacité de rétention de l'eau, les interventions sur les cours d'eau ou leur environnement et les changements climatiques provoqués par l'homme, chacune de ces causes contribuant à augmenter la probabilité des inondations et de leurs effets négatifs.

[20] Zbigniew W. Kundzewicz, Iwona Pińskwar & G. Robert Brakenridge (2012): Large floods in Europe, 1985–2009, Hydrological Sciences Journal.

45,9 milliards d'EUR d'ici les années 2050 et à 97,9 milliards d'EUR par an d'ici les années 2080.[21] Il est par conséquent logique que 27 des 28 États membres aient inclus les inondations dans leurs évaluations nationales des risques, en tant que risque principal.[22]

L'établissement de plans de gestion des risques d'inondation, un outil de gestion destiné à réduire les conséquences négatives potentielles des inondations, était la troisième étape de l'approche cyclique de la gestion des risques d'inondation introduite par la directive «Inondations». Au préalable, des évaluations préliminaires des risques d'inondation[23] ont été réalisées (en 2011) et des cartes des zones inondables et des cartes des risques d'inondation ont été élaborées (en 2013) par les États membres.

En termes d'exhaustivité, presque tous les États membres ont communiqué les conclusions de leurs évaluations préliminaires des risques d'inondation ainsi que leurs cartes des zones inondables et leurs cartes des risques d'inondation dans leurs plans de gestion des risques d'inondation. Tous les États membres ont fixé des objectifs relatifs à la gestion des risques d'inondation, et dans 20 des 26 États membres évalués, ces objectifs se situent au niveau national ou consistent en l'adaptation d'objectifs nationaux à des circonstances régionales/locales. Certains ont fixé quelques objectifs généraux, d'autres ont présenté un nombre plus important d'objectifs plus détaillés. Tous les États membres ont inclus des mesures destinées à réaliser les objectifs. Toutefois, tous les objectifs ne sont pas suffisamment élaborés pour prévoir la mise en œuvre d'une surveillance, et les mesures ne sont pas toutes clairement liées à des objectifs; considérés conjointement, ces manquements pourraient présenter des difficultés pour le deuxième cycle (2016-2021), au cours duquel les États membres sont censés évaluer les progrès réalisés.

Le nombre des mesures varie sensiblement entre les États membres, allant de quelques mesures individuelles à des milliers de groupes de mesures. Environ 50 % des mesures concernent la prévention et la préparation, environ 40 % les risques de dommages provoqués par les inondations et les 10 % restants le rétablissement. En termes d'initiatives non structurelles[24], tous les plans de gestion des risques d'inondation évalués font référence à l'aménagement du territoire. Les 26 États membres évalués ont tous inclus des solutions fondées sur la nature dans certains ou dans l'ensemble de leurs plans de gestion des risques d'inondation, soit en tant projets, soit en tant qu'études préparatoires. Bien que la directive «Inondations» ne fasse pas mention de la couverture d'assurance contre les risques d'inondation, plus de la moitié des plans de gestion des risques d'inondation évalués mentionnent au moins quelques mesures connexes, y compris de sensibilisation.

Tous les États membres ont indiqué le degré de priorité des mesures, ou ont indiqué un calendrier de mise en œuvre. En guise d'illustration, environ 10 % des mesures communiquées étaient de priorité critique, 60 % de priorité très élevée ou élevée, 20 % de priorité modérée et la part restante de priorité limitée. 19 des 26 États membres évalués ont procédé dans une certaine mesure à une analyse coûts-avantages des mesures. Une approche

[21] Rojas et al. (2013) Climate change and river floods in the EU: 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#

[22] Document de travail des services de la Commission intitulé «Overview of Natural and Man-made Disaster Risks the European Union may face» (Inventaire des risques de catastrophes naturelles ou d'origine humaine auxquels l'Union européenne peut être exposée), SWD(2017) 176 final. https://publications.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/285d038f-b543-11e7-837e-01aa75ed71a1

[23] Il existe presque 8 000 zones exposées à des risques potentiels importants d'inondation au sein de l'UE.

[24] Mesures n'impliquant pas de structures d'ingénierie civile.

nationale a été élaborée dans presque tous les États membres[25]. Un nombre plus restreint (11) d'États membres a eu recours à une analyse coûts-avantages dans l'ensemble des unités de gestion[26] évaluées. 21 des 26 États membres font explicitement référence à une coordination avec les objectifs environnementaux visés à l'article 4 de la DCE dans toutes les unités de gestion ou au moins certaines d'entre elles.

Environ la moitié des États membres évalués ont procédé à des estimations des coûts des mesures de lutte contre les inondations disponibles. Toutefois, dans de nombreux cas, ces estimations ne portaient pas sur l'ensemble des mesures ou des plans de gestion des risques d'inondation. Dans 23 des 26 États membres, la plupart des plans de gestion des risques d'inondation ont recensé des sources de financement; cependant, dans de nombreux cas, celles-ci se rapportent à des mécanismes de financement possibles au sens large, par exemple les Fonds structurels et d'investissement européens.

Divers canaux de consultation avec le public et les parties prenantes ont été utilisés et, globalement, un large éventail de parties prenantes ont été impliquées dans l'élaboration des premiers plans de gestion des risques d'inondation. Toutefois, la manière dont ces contributions ont influencé les plans de gestion des risques d'inondation ayant été adoptés à différents niveaux administratifs et à travers différents actes n'apparaît pas clairement dans tous les cas.

Aux fins des deuxièmes plans de gestion des risques d'inondation, les États membres devraient

- établir un lien clair entre la mise en œuvre des mesures et la réalisation des objectifs afin d'être en mesure d'évaluer les progrès réalisés à partir du deuxième cycle;

- identifier des sources de financement spécifiques pour garantir la mise en œuvre des mesures.

5.2 Incidence des changements climatiques

Il apparaît de plus en plus évident que les changements climatiques auront une forte incidence sur la survenance et la gravité des inondations dans une part importante de l'Europe[27]. Plus de la moitié des États membres ont tenu compte des changements climatiques dans les évaluations préliminaires des risques d'inondation, les cartes des zones inondables et les cartes des risques d'inondation. Il ressort des plans de gestion des risques d'inondation évalués et des rapports des États membres que 24 des 26 États membres ont tenu compte d'au moins certains aspects, et que dix ont apporté la preuve qu'ils avaient tenu compte des incidences des changements climatiques. Quatorze États membres ont envisagé des scénarios

[25] En novembre 2017, la Commission européenne a proposé de renforcer le mécanisme de protection civile de l'Union en encourageant une réaction collective européenne plus forte avec la mise sur pied d'une capacité de réserve (intitulée «rescEU») pour compléter les capacités nationales, et en veillant à une prévention et une préparation accrues en matière de catastrophes dans les États participants au mécanisme (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6766_fr.htm).

[26] Les unités de gestion coïncident, dans la plupart des États membres, avec les districts hydrographiques au titre de la DCE. Les États membres ont désigné au total 196 unités de gestion aux fins de la mise en œuvre de la directive «Inondations».

[27] Dans son rapport d'octobre 2018, le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat a indiqué que les prévisions d'inondations étaient nettement inférieures en cas de réchauffement planétaire de 1,5 °C par rapport à 2 °C, bien que les changements prévus génèrent des risques différents en fonction des régions (http://www.ipcc.ch/report/sr15/).

climatiques futurs dans leurs plans de gestion des risques d'inondation, assortis de différents délais (environ une moitié des scénarios à l'horizon 2050, et environ une autre moitié à l'horizon 2100). Moins de la moitié d'entre eux font référence aux stratégies nationales d'adaptation élaborées par les États membres au titre de la stratégie de l'UE en matière d'adaptation au changement climatique. Dans environ un quart des États membres, tous les plans de gestion des risques d'inondation évalués faisaient référence à des stratégies nationales de cette nature; dans quelques autres États membres, une partie seulement des plans de gestion des risques d'inondation évalués comprenait de telles références.

Aux fins des deuxièmes plans de gestion des risques d'inondation, les États membres devraient

- conformément à l'article 14 de la directive «Inondations», tenir compte de l'incidence probable des changements climatiques sur la survenance des inondations et adapter les mesures en conséquence en utilisant de manière appropriée les outils de modélisation de l'Union tels que ceux disponibles via le service de lutte contre le changement climatique du programme Copernicus[28];

- tenir compte des stratégies nationales en matière de changement climatique et agir en coordination avec les mesures qui s'y rapportent.

5.3 Coopération transfrontalière dans le cadre de la directive «Inondations»

Au titre de la directive «Inondations», les États membres sont tenus de se coordonner entre eux dans les bassins hydrographiques transfrontaliers, ainsi que de fournir des efforts de coopération avec les pays tiers. Là où des structures de coordination ont été mises sur pied, l'élaboration d'un plan de gestion des risques d'inondation international a dans tous les cas mené à des objectifs communs en matière de gestion des risques d'inondation et, dans presque tous les cas, à la définition d'un ensemble de mesures coordonnées. De vastes consultations publiques ont été tenues pour certains des bassins où une commission fluviale a été établie, comme dans le Danube, le Rhin, l'Elbe et l'Oder; la prise en compte des changements climatiques au niveau du bassin est plus avancée lorsqu'une commission fluviale est investie d'un mandat de coordination.

Pour le deuxième cycle, les États membres avec des bassins hydrographiques transfrontaliers devraient

- poursuivre l'élaboration d'approches communes en tenant compte, à l'échelle des bassins, des incidences en amont et en aval des mesures de réduction des risques d'inondation ne se situant pas à proximité des frontières nationales, ainsi qu'élargir la pratique des consultations publiques internationales.

6. CONCLUSIONS

Globalement, les connaissances et les rapports concernant la directive-cadre sur l'eau se sont fortement améliorés par rapport au cycle précédent. Davantage d'États membres ont communiqué leurs rapports en temps utile, fournissant des informations plus complètes, pertinentes et fiables.

[28] https://climate.copernicus.eu/

D'après les informations communiquées, la conformité avec les objectifs de la directive-cadre sur l'eau s'améliore progressivement. Bien que certains États membres aient adopté de bonnes mesures stratégiques et procédé à un ensemble d'investissements financiers, les améliorations de la qualité de l'eau nécessitera encore un certain temps dans de nombreux bassins hydrographiques. En effet, alors qu'une vaste majorité des masses d'eau souterraines sont parvenues à un bon état, moins de la moitié des masses d'eau de surface ont un bon état, bien que les tendances relatives à plusieurs éléments de qualité et substances sous-jacents soient plus encourageantes.

De nombreux efforts restent à fournir pour réaliser pleinement les objectifs de la directive-cadre sur l'eau et des directives connexes, avant tout de la part des États membres. Les États membres bénéficieront d'une implication accrue de l'ensemble des acteurs concernés du marché et de la société civile pour permettre une meilleure application du principe pollueur-payeur. Les fonds de l'UE continueront à soutenir ces efforts de mise en œuvre, y compris les financements dans le domaine de la recherche et de l'innovation et les efforts[29] en vue d'un marché unique numérique des services liés à l'utilisation de l'eau[30]. La concrétisation de la conformité totale avec les objectifs de la DCE à l'horizon 2027, délai au-delà duquel les possibilités de dérogation seront limitées, semble à ce stade représenter un véritable défi. Les rapports ont en effet montré que, bien que de nouvelles mesures seront prises jusqu'en 2021, beaucoup d'autres seront nécessaires au-delà de cette date.

Concernant la directive «Inondations», d'importants progrès ont été réalisés. Bien qu'il s'agisse des premiers plans de gestion des risques d'inondation, il apparaît clairement que tous les États membres ont fondamentalement intégré le concept de la gestion des risques d'inondation, même si le degré pratique d'élaboration varie. Les États membres devront fournir des efforts soutenus au cours des cycles suivants pour réaliser le principal objectif de la directive «Inondations» consistant à réduire l'ampleur des conséquences négatives potentielles des graves inondations.

Selon le cas, la Commission procédera avec les États membres au suivi des recommandations contenues dans le présent rapport et ses documents d'accompagnement, afin d'assurer une meilleure mise en œuvre des exigences au titre de la directive-cadre sur l'eau et de la directive «Inondations». Elle veillera également à renforcer l'application des obligations juridiques visant les principales pressions sur l'environnement aquatique, telles que celles découlant de la directive sur les nitrates et de la directive sur le traitement des eaux urbaines résiduaires.

En plus de poursuivre la collaboration avec les États membres, la Commission continuera de discuter avec les citoyens et toutes les parties prenantes pertinentes en vue de promouvoir la conformité, notamment à travers l'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale. Dans la mesure du possible, les rapports seront davantage rationalisés ou simplifiés. Les nouveaux polluants émergents, par exemple les microplastiques et les produits pharmaceutiques, feront l'objet d'une attention spécifique.

Le présent rapport appuiera le bilan de qualité en cours de la législation européenne sur l'eau, ainsi que l'évaluation de la directive sur le traitement des eaux urbaines résiduaires. Il contribue également à évaluer les progrès réalisés en vue de la réalisation des objectifs du

[29] Des projets pertinents développant des solutions telles que des systèmes d'aide à la décision pour mesurer la qualité et la quantité de l'eau, l'intéropérabilité entre les systèmes d'information sur l'eau aux niveaux européen et national et l'efficacité de la gestion des ressources en eau sont représentés dans le ICT4Water Cluster: https://www.ict4water.eu/

[30] Tel que décrit dans le rapport intitulé «Digital Single Market for Water Services Action Plan» » (marché unique numérique pour un plan d'action relatif aux services liés à l'utilisation de l'eau): https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/ict4wateractionplan2018.pdf

septième programme d'action pour l'environnement de l'Union et du programme de développement durable à l'horizon 2030.

En Europe, l'eau est de plus en plus affectée par les changements climatiques. La conformité avec la législation européenne sur l'eau contribue déjà à gérer les incidences du changement climatique, en anticipant des phénomènes de sécheresses et d'inondations plus fréquents. La politique de l'Union européenne dans le domaine de l'eau présente un potentiel considérable d'atténuation des changements climatiques, pour autant que des actions efficaces soient prises dès à présent.