COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 15.12.2021
COM(2021) 970 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE), de la directive sur les normes de qualité environnementale (2008/105/CE modifiée par la directive 2013/39/UE) et de la directive «Inondations» (2007/60/CE)

Mise en œuvre des programmes de mesures prévus
Nouvelles substances prioritaires
Évaluation préliminaire des risques d'inondation et territoires à risque important d'inondation

{SWD(2021) 970 final} - {SWD(2021) 971 final}

1. Introduction

Avec l'adoption du pacte vert pour l'Europe[1], l'Union européenne a pris des mesures cruciales pour faire face aux crises concomitantes et interconnectées liées au changement climatique, aux risques sanitaires, à l'appauvrissement de la biodiversité et à la pollution dans tous les milieux environnementaux. La gestion durable de la qualité et de la quantité des eaux joue un rôle déterminant pour une riposte efficace, fondée sur le cadre législatif existant et sur la mise en œuvre ambitieuse du pacte vert pour l'Europe et de ses initiatives ultérieures. En guise de soutien supplémentaire, le financement désormais disponible pour la mise en œuvre des plans de reprise et de résilience des États membres aide ces derniers à faire face aux pressions affectant la qualité et la quantité des eaux douces et, ce faisant, stimule la transition vers une économie européenne propre, circulaire et zéro carbone, dans le respect du principe du «ne pas nuire».

En 2021, l'Europe a de nouveau été confrontée aux répercussions de phénomènes extrêmes liés à l'eau, aggravés par les effets du changement climatique: les inondations dramatiques survenues dans les bassins du Rhin et de la Meuse, de même que les vagues de chaleur et les incendies de forêt sans précédent, ont causé des pertes tragiques en vies humaines ainsi que des dommages se chiffrant à plusieurs milliards d'euros. Bien qu'ils ne dépendent que partiellement d'une politique adaptée dans le domaine de l'eau, ces événements soulignent l'importance de mieux gérer les ressources en eau douce, de façon constante et sur le long terme, y compris par-delà les frontières nationales.

La directive-cadre sur l'eau[2] (DCE) définit le cadre principal et les objectifs généraux de la politique européenne dans le domaine de l'eau, ainsi que pour l'atteinte d'un bon état de toutes les eaux de surface et souterraines. La directive sur les normes de qualité environnementale[3] (DNQE) et la directive sur la protection des eaux souterraines[4] (DPES) complètent la DCE en ce qui concerne les normes relatives aux eaux de surface et aux eaux souterraines respectivement. Le bilan de qualité 2019 de la législation européenne sur l'eau[5], qui porte sur ces trois directives et sur la directive «Inondations»[6], a conclu que le cadre législatif existant était globalement adapté aux objectifs poursuivis, mais que des améliorations étaient possibles. Il en est ressorti que la réalisation des objectifs de la DCE et de la directive «Inondations» nécessitera un financement suffisant, une mise en œuvre plus rapide et une meilleure intégration de ces objectifs dans la législation sectorielle. Certaines des lacunes de la législation et des mesures possibles concernant les produits chimiques seront

[1] https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr
[2] Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JO L 327 du 22.12.2000, p. 1.
[3] Directive 2008/105/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau, JO L 348 du 24.12.2008, p. 84, telle que modifiée par la directive 2013/39/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 août 2013, JO L 226 du 24.8.2013, p. 1.
[4] Directive 2006/118/CE Directive 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration, JO L 372 du 27.12.2006, p. 19.
[5] https://ec.europa.eu/environment/water/fitness_check_of_the_eu_water_legislation/index_en.htm.
[6] Directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, JO L 288 du 6.11.2007, p. 27.

évaluées dans le cadre de l'analyse d'impact actuellement menée en ce qui concerne les listes de substances présentes dans les eaux souterraines et de surface[7].

Le présent rapport a pour objet d'apporter de nouveaux éclaircissements et de dresser un état des lieux des progrès accomplis en ce qui concerne la mise en œuvre globale de cette législation, en préambule à l'évaluation de la prochaine génération (2022-2027) de plans de gestion des districts hydrographiques (PGDH) et de plans de gestion des risques d'inondation.

Il rend compte de l'évaluation réalisée par la Commission des rapports obligatoires relatifs à l'eau récemment soumis par les États membres concernant :

- l'état d'avancement de la mise en œuvre des programmes de mesures (PDM) au titre de la DCE, deuxième cycle (2016-2021);
- la surveillance, dans les eaux de surface, des substances ajoutées à la liste des substances prioritaires en vertu de la DNQE en 2013;
- l'examen et la mise à jour des évaluations préliminaires des risques d'inondation du premier cycle de la directive «Inondations» (2016-2021).

2. Rapports

Les deuxièmes PGDH au titre de la DCE (attendus pour décembre 2015) ont été évalués par la Commission en 2019[8]. Les rapports intermédiaires sur la mise en œuvre des PDM devaient être remis en décembre 2018 au plus tard. En vertu de l'article 18 de la DCE, la Commission est tenue d'informer le Parlement et le Conseil des progrès réalisés dans la mise en œuvre des PDM dans les trois ans à compter de la publication de son rapport d'évaluation des PGDH. Tous les États membres ont fourni des rapports intermédiaires sur l'exécution de leurs PDM.

En ce qui concerne la DNQE, le présent rapport évalue l'état d'avancement dans l'observation des exigences portant sur les 12 nouvelles substances ajoutées à la liste des substances prioritaires dans les eaux de surface, approuvée en 2013. Plus précisément, la directive 2008/105/CE, modifiée par la directive 2013/39/UE, article 3, point 1 *bis* ii), exige des États membres qu'ils établissent et soumettent à la Commission un programme de suivi supplémentaire et un programme préliminaire de mesures couvrant les substances nouvellement répertoriées. Les États membres ont tous produit des rapports sur les nouvelles substances prioritaires.

Enfin, en ce qui concerne le deuxième cycle de déclaration de la directive «Inondations», les États membres étaient tenus, en vertu de l'article 14, d'avoir réexaminé et actualisé pour le 22 décembre 2018 leur évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI) réalisée lors

[7] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12662-Integrated-water-management-revised-lists-of-surface-and-groundwater-pollutants_fr.
[8] https://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm

du premier cycle. Les rapports devaient être remis à la Commission le 22 mars 2019 au plus tard. Presque tous les États membres ont rendu compte de la mise à jour de leur première EPRI[9].

3. Deuxième programme de mesures - Évaluation intermédiaire

L'article 11 de la DCE exige des États membres qu'ils élaborent un PDM pour chaque district hydrographique (DH) et qu'ils précisent le contenu de ce programme, à savoir les mesures de base (article 11, paragraphe 3) et les mesures complémentaires (article 11, paragraphe 4), ainsi que les mesures supplémentaires (article 11, paragraphe 5) éventuellement nécessaires.

Les États membres ont été invités à rendre compte des progrès réalisés dans l'application des «principaux types de mesures» (KTM) qu'ils ont définis. Les KTM sont des mesures types prises pour réduire les pressions, par exemple l'élimination des obstacles sur les cours d'eau, la mise à niveau des stations de traitement des eaux usées, la suppression progressive des substances prioritaires, etc.[10]

Cette évaluation des PDM reflète la situation telle que rapportée dans la base de données WISE. Dans la mesure du possible, une analyse séparée a été réalisée pour les mesures de base au titre de l'article 11, paragraphe 3, de la DCE et pour les mesures complémentaires et supplémentaires au titre de son article 11, paragraphes 4 et 5.

Bien souvent, une comparaison directe des données des PGDH et des PDM de 2018 est impossible en raison de problèmes méthodologiques, tels que des variations au niveau des mesures, des années de référence et des limites des masses d'eau. Les informations fournies pour 2016 et 2018 et les prévisions pour 2021 fournissent malgré tout des données quantitatives sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des PDM. Dans la mesure du possible, ces données sont prises en compte dans le présent rapport et dans le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne.

Situation générale

À mi-parcours du cycle 2016-2021, la mise en œuvre des mesures était engagée dans tous les États membres, avec toutefois des retards dans certains cas. Si l'on se réfère aux PDM de 2015, tous les États membres ont rendu compte de KTM et plusieurs[11] ont achevé leur déclaration et couvrent désormais l'ensemble de leurs DH. La plupart d'entre eux ont progressé dans l'identification des lacunes à combler afin d'atteindre le bon état pour chaque pression significative et du niveau de mise en œuvre nécessaire pour y parvenir. Pour les (18) États membres qui ont communiqué des données permettant une analyse et une comparaison plus approfondies, on constate que 70 à 100 % des objectifs ont été atteints pour les DH dans 3[12] d'entre eux, tandis que dans 4 autres[13], 30 à 80 % des indicateurs montrent une

[9] Plusieurs États membres n'avaient pas présenté de rapport à la date limite. La Commission a lancé des procédures d'infraction pour déclaration tardive. À ce jour, seules deux procédures d'infraction sont encore en cours.
[10] Liste des KTM dans le document WFD Reporting Guidance 2022, p. 387.
[11] Danemark, Grèce, Croatie et Slovénie.
[12] Estonie, Lettonie, Malte.

progression vers l'objectif de remédier aux lacunes. Dans un autre État membre[14], les objectifs ont été atteints dans 16 des 25 DH. Il s'agit d'une évolution encourageante qui permettra de mieux identifier et hiérarchiser les mesures à prendre.

Les États membres qui ont identifié d'autres pressions, en plus des pressions significatives, ont mis en place des mesures pour y remédier, ont généralement déterminé les problèmes à résoudre pour atteindre le bon état et ont élaboré des indicateurs pour identifier le niveau de mise en œuvre requis pour y parvenir.

[13] Autriche, France, Portugal et République tchèque.
[14] Espagne.

État membre	DH	Toutes les mesures finalisées	Toutes les mesures prévues finalisées	Certaines mesures finalisées	Certaines mesures prévues finalisées	Aucune mesure finalisée
AT	3			3		
BE	8	1		5	1	1
BG	4			1	3	
CY	1			1		
CZ	3			3		
DE	10			10		
DK	4				4	
EE	3			3		
EL	14			14		
ES	25			25		
FI	8		8			
FR	14			7	7	
HR	2			2		
HU	1		1			
IE	3			3		
IT	8		1	3	4	
LT	4				4	
LU	2			2		
LV	4				4	
MT	1			1		
NL	4			4		
PL	10				10	
PT	10			9	1	
RO	1			1		
SE	5				5	
SI	2			2		
SK	2			2		

Tableau 1: Situation dans les États membres et progrès réalisés depuis les deuxièmes plans de gestion des districts hydrographiques.

Les États membres ont également fait état des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de leurs PDM. Comme le montre le tableau 2 ci-dessous, le manque de financement, les retards et la gouvernance constituent les principaux obstacles rencontrés.

		Obstacles							
État membre	DH	Gouvernance	Retards	Manque de financement	Absence de mécanisme	Mesures insuffisantes	Absence de rentabilité	Événements extrêmes	Autres
AT	3								
BE	8		3	3	2				2
BG	4		4		1	1			
CY	1								
CZ	3	3	3	3	3		3	3	
DE	10		10	4	10	9	7	4	10
DK	4		4						4
EE	3		3	3	3				
EL	14		14						
ES	25	25	25	25	25				
FI	8			8	8				
FR	14	14	14	14	14				14
HR	2		2	2	2				
HU	1	1	1	1	1	1		1	1
IE	3	3		3			3		3
IT	8	5	5	8	7	1	2	6	
LT	4								
LU	2							1	2
LV	4			4				4	
MT	1		1						
NL	4		4	4			4		4
PL	10	3	3	3	3	4	4	2	5
PT	10		8	9			8	8	
RO	1		1	1	1		1		1
SE	5				5				
SI	2			2					
SK	2		2	2			2		2

Tableau 2: Obstacles à la mise en œuvre des programmes de mesures (PDM) relatifs aux districts hydrographiques (DH)

Le tableau 3 ci-dessous résume les prévisions de chaque État membre en ce qui concerne la réalisation des objectifs pour les différentes pressions et les KTM correspondants, prévisions établies à mi-parcours pour la seconde moitié du cycle (2018-2021). Une tendance à la hausse indique que l'on s'éloigne des objectifs de la législation, tandis qu'une tendance à la baisse indique que l'écart vers l'objectif se réduit.



**Pollution provenant des zones urbaines, des transports et des infrastructures construites*

Tableau 3: Évolution des principaux types de mesures (KTM), prévisions communiquées – 2018-2021

3.1 Lutte contre la pollution

Avec le pacte vert pour l'Europe, la lutte contre la pollution occupe le devant de la scène. L'ambition de mettre fin à la pollution s'est traduite par l'adoption d'un plan d'action complet «zéro pollution»[15] ainsi que de la stratégie pour la durabilité dans le domaine des produits chimiques[16]. Quant à la stratégie «De la ferme à la table»[17] (axée entre autres sur la réduction des pertes de nutriments et des pesticides et sur le renforcement de l'agriculture biologique) et à la stratégie pharmaceutique pour l'Europe[18] (visant notamment à réduire la présence d'antibiotiques dans l'environnement), elles permettront également d'accélérer la réduction de la pollution des eaux.

Pollution d'origine agricole

L'agriculture est considérée comme l'un des principaux facteurs empêchant d'atteindre le bon état des masses d'eau dans l'UE. Elle peut provoquer une pollution diffuse par les nitrates et les pesticides dans les eaux de surface et souterraines[19]. De plus, les captages d'eau nécessaires à l'agriculture constituent une pression majeure qui nuit au bon état quantitatif des masses d'eau souterraine.

Les États membres se concentrent notamment sur des mesures visant à réduire la pollution par les nutriments issue de l'agriculture (KTM 2), à réduire la pollution par les pesticides liée à l'agriculture (KTM 3) et à mettre en place des services de conseil dans le domaine agricole (KTM 12). Les rapports montrent également qu'ils disposent tous de règles générales sur les rejets provenant de l'agriculture.

Dix États membres appliquent ces règles sur l'ensemble de leur territoire, tandis que les autres appliquent des règles différentes selon le DH ou, dans deux cas, uniquement dans les zones vulnérables aux nitrates. Selon les informations communiquées par les États membres, le bilan est plutôt positif pour le KTM 2: les indicateurs tendent à progresser, ce qui signifie que, là où tel est le cas, les mesures sont efficaces pour améliorer la situation et rétablir le bon état des eaux, tandis que l'absence de tendance perceptible indique que la lutte contre les pressions concernées ne permet pas d'améliorer l'état des eaux et que des efforts supplémentaires en la matière sont nécessaires. Pour les KTM 3 et 12, le tableau est mitigé, et de nombreux États membres ne soumettent pas de rapports ou de cartographies pour ces mesures. Concernant les cartographies soumises, elles montrent que les écarts se réduisent pour la majorité des indicateurs, mais aucune tendance perceptible ne ressort pour un nombre important d'États membres, ce qui signifie que les mesures prises pour faire face aux pressions couvertes par ces KTM ne sont pas efficaces pour améliorer l'état des eaux et que des efforts supplémentaires sont nécessaires dans ce domaine.

---

[15] https://ec.europa.eu/environment/strategy/zero-pollution-action-plan_fr.
[16] https://ec.europa.eu/environment/strategy/chemicals-strategy_en.
[17] EUR-Lex - 52020DC0381 - FR - EUR-Lex (europa.eu).
[18] https://ec.europa.eu/health/human-use/strategy_fr
[19] Évaluation des eaux 2018 par l'AEE – Agence européenne pour l'environnement (europa.eu).

Dans le cadre de leur PDM, les États membres prennent notamment des mesures découlant de la directive «Nitrates»[20]: le dernier rapport sur la mise en œuvre de la directive[21] recommande des mesures renforcées dans les zones polluées, ainsi que des mesures établies dans les nouveaux plans stratégiques relevant de la politique agricole commune (PAC), qui doivent être soumis à la Commission au plus tard le 1er janvier 2022. Un récent rapport de la Cour des comptes européenne a analysé dans quelle mesure la PAC et la politique européenne dans le domaine de l'eau favorisent l'utilisation durable de l'eau dans le secteur de l'agriculture[22]. La Commission estime que la PAC contribue à cet objectif par l'intermédiaire de divers instruments et différentes mesures. La nouvelle PAC offre de réelles possibilités de se montrer plus ambitieux et de financer des mesures supplémentaires en faveur de la gestion durable de l'eau dans l'agriculture dans le cadre des nouveaux «éco-régimes» (ou programmes écologiques) de son pilier I et du programme de développement rural de son pilier II. Elle se concentre sur neuf objectifs spécifiques définis à l'article 6 de la proposition de la Commission[23], dont trois sont bénéfiques pour l'environnement[24]. Lors de l'élaboration de leurs plans, les États membres doivent contribuer à la réalisation de ces objectifs. Parallèlement, ils sont tenus d'œuvrer à la concrétisation des objectifs du pacte vert pour l'Europe, et notamment à celui de la stratégie «De la ferme à la table» visant à réduire de 50 % les pertes de nutriments de même que l'utilisation globale des pesticides chimiques et les risques qui y sont associés. Ces objectifs sont décrits, entre autres, dans les recommandations de la PAC[25] envoyées aux États membres.

Pollution provenant des ménages et des industries

Les rapports montrent une tendance positive, notamment en ce qui concerne les mesures liées à la construction ou à la modernisation des stations d'épuration des eaux usées (KTM 1)[26], à l'élimination progressive des substances prioritaires et substances dangereuses prioritaires (KTM 15) et à la modernisation ou à l'amélioration des installations de traitement des eaux

---

[20] Directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, JO L 375 du 31.12.1991, p. 1.

[21] EUR-Lex - 52021DC1000 - FR - EUR-Lex (europa.eu).

[22] Rapport spécial 20/2021: La PAC et l'utilisation durable de l'eau dans l'agriculture: des fonds davantage susceptibles d'encourager à consommer plus qu'à consommer mieux, septembre 2021. https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=59355
La Commission considère que la PAC a contribué à la réalisation des objectifs de la DCE par divers mécanismes: notamment l'écoconditionnalité, le paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement et le verdissement, les paiements aux bénéficiaires pour compenser les coûts et les pertes de revenus résultant de la mise en œuvre de la DCE, ainsi que le soutien et les investissements en matière de développement rural.

[23] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (les «plans stratégiques relevant de la PAC») et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), COM/2018/392 final.

[24] **OS4** – Contribuer à l'adaptation au changement climatique et à l'atténuation de ses effets, notamment en réduisant les émissions de gaz à effet de serre et en favorisant la séquestration du carbone, et développer les énergies durables; **OS5** – Favoriser le développement durable et la gestion efficace des ressources naturelles telles que l'eau, les sols et l'air, y compris en réduisant la dépendance à l'égard des produits chimiques; **OS6** – Contribuer à enrayer et à inverser le processus d'appauvrissement de la biodiversité, à améliorer les services écosystémiques et à préserver les habitats et les paysages.

[25] Plans stratégiques relevant de la PAC | Commission européenne (europa.eu)

[26] 18 États membres déclarent être en bonne voie de combler leurs lacunes.

industrielles usées (KTM 16). Quasiment tous les États membres disposent d'un régime d'autorisation et/ou de permis visant à contrôler les rejets ponctuels d'eaux usées, qui s'applique à la fois aux eaux souterraines et aux eaux de surface. Cependant, au moins la moitié d'entre eux autorisent encore les rejets de faibles quantités bien que, dans certains cas, l'enregistrement de ces rejets soit obligatoire. À de rares exceptions près, les États membres ont pris des mesures pour éliminer la pollution affectant les eaux de surface.

La révision prévue de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires[27] (proposition de la Commission en 2022) devrait permettre de réduire davantage la présence de polluants dans les eaux de surface et les eaux souterraines européennes, à la fois en augmentant le volume des eaux usées couvertes par la directive et en privilégiant davantage les technologies de traitement avancées. La nouvelle approche fondée sur le risque de la directive révisée sur l'eau potable[28] stimulera les interactions entre les acteurs du secteur de l'eau et les responsables de la mise en œuvre de la DCE.

De même, la révision prévue de la directive relative aux émissions industrielles[29] (proposition de la Commission en 2022) devrait améliorer le respect des normes de qualité des eaux en ce qui concerne à la fois les rejets directs et indirects, et souligner la nécessité d'un système de gestion environnementale qui favorise la réutilisation de l'eau et l'efficacité des ressources.

Nouvelles substances prioritaires

La situation actuelle concernant la surveillance et les mesures relatives aux nouvelles substances visées par la DNQE de 2013 a fait l'objet d'une évaluation distincte. En vertu de cette directive, 12 substances supplémentaires[30] doivent être surveillées par tous les États membres.

La plupart des États membres surveillent déjà les 12 substances qui ont été ajoutées en 2013. Quatre d'entre eux[31] ont communiqué le statut chimique de toutes les substances à contrôler et ont défini des KTM pour toutes les substances dont les concentrations dépassent les seuils fixés. Dans onze autres États membres, la plupart des substances à surveiller ont été prises en compte et des KTM ont été définis pour toutes les substances ne respectant pas les seuils. En ce qui concerne les autres États membres, les informations étaient incomplètes, avec des données manquantes sur les DH et/ou les substances. Parfois, les substances ont été contrôlées à l'aide d'une matrice différente de celle décrite dans la DNQE. Souvent, cette matrice ne contenait aucune information d'identification de la provenance de ces substances.

[27] Directive 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, JO L 135 du 30.5.1991, p. 40.
[28] Directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, JO L 435 du 23.12.2020, p. 1.
[29] Directive 2010/75/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution), JO L 334 du 17.12.2010, p. 17.
[30] Substances ajoutées en 2013: dicofol, acide perflurooctanesulfonique et ses dérivés, quinoxyfène, dioxines et composés de type dioxine, aclonifène, bifénox, cybutryne, cyperméthrine, dichlorvos, hexabromocyclododécanes, heptachlore et époxyde d'heptachlore, terbutryne.
[31] Croatie, Estonie, Slovaquie et Suède.

En 2022, la Commission proposera une nouvelle version de la liste des substances à contrôler dans les eaux de surface et souterraines. D'autres pesticides, produits pharmaceutiques et produits chimiques industriels pourraient venir étoffer la liste des substances dont les émissions dans l'eau doivent être réduites ou supprimées progressivement.

3.2 Vers une utilisation plus rationnelle de l'eau

Le pacte vert pour l'Europe a fait de l'utilisation rationnelle de l'eau une des priorités stratégiques de l'UE. Le plan d'action en faveur de l'économie circulaire[32] a souligné le rôle que le règlement relatif aux exigences minimales applicables à la réutilisation de l'eau[33], qui facilitera le recours à ce mode alternatif d'approvisionnement en eau pour l'irrigation, est appelé à tenir dans le cadre de la gestion intégrée de l'eau. Il annonce par ailleurs que la Commission encouragera l'utilisation rationnelle de l'eau dans les processus industriels (par exemple, en révisant la directive relative aux émissions industrielles). La stratégie de l'UE pour l'adaptation au changement climatique adoptée en 2021[34] appelle à préserver les ressources en eau douce et à un usage plus rationnel de l'eau dans tous les secteurs, et souligne que la Commission œuvrera à réduire la consommation de l'eau en rehaussant les exigences imposées aux produits pour économiser cette ressource. La transition vers des technologies et des pratiques moins hydrovores doit être soutenue par des instruments économiques adaptés.

En vertu de la directive révisée sur l'eau potable (article 4, paragraphe 3), les États membres devront prendre des mesures pour réduire les taux de fuite, trop élevés actuellement. L'initiative «Une vague de rénovations pour l'Europe» et celle du «Nouveau Bauhaus européen»[35] promeuvent une gestion rationnelle de l'eau dans le secteur du bâtiment. En outre, la stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030[36] invite les autorités des États membres à réexaminer les permis de captage et d'endiguement d'eau afin de mettre en œuvre des débits écologiques. L'objectif est d'atteindre le bon état ou le bon potentiel de toutes les eaux de surface et le bon état de toutes les eaux souterraines en 2027 au plus tard.

L'*utilisation rationnelle de l'eau* demeure une grande priorité pour les États membres. Plus de la moitié d'entre eux ont pris des mesures au cours du cycle précédent (2010-2015) et poursuivront dans cette voie à l'avenir. Dix autres ont fait de même, mais ne font état d'aucun projet de mesures supplémentaires pour l'avenir.

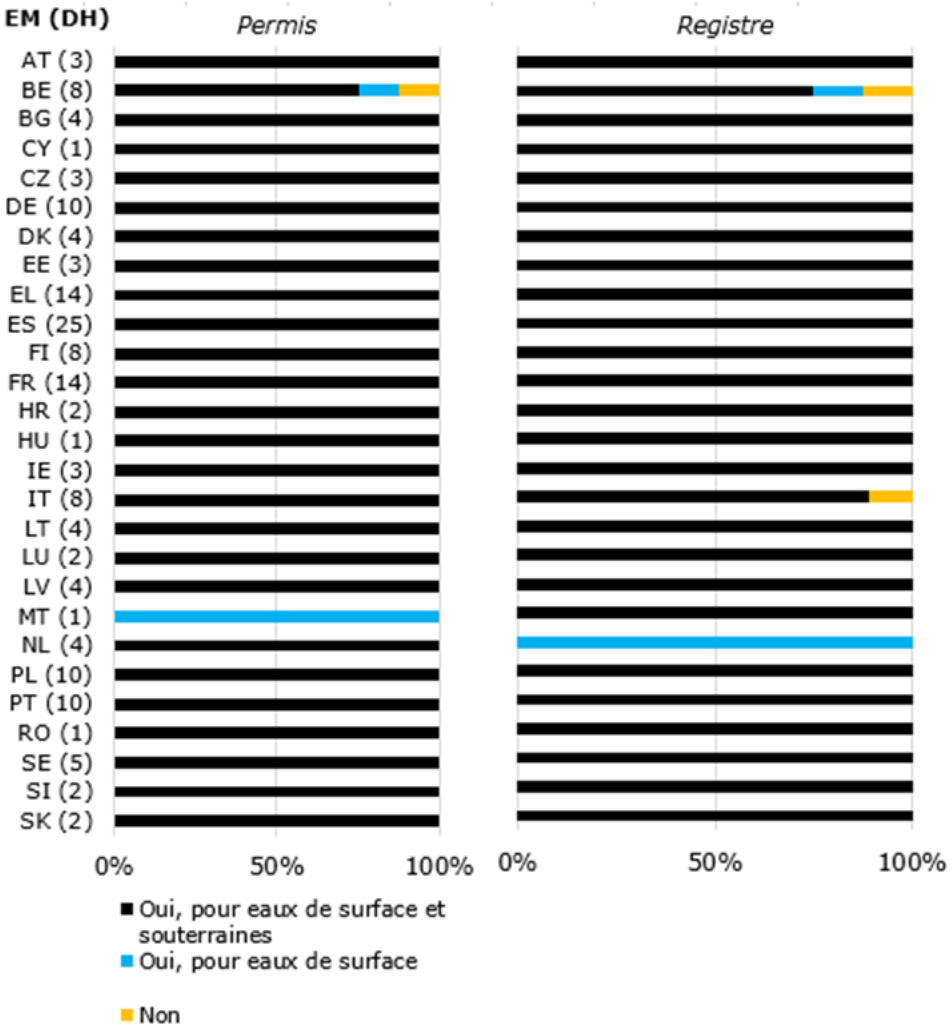
La plupart des États membres ont identifié le captage et la dérivation de l'eau comme les principales pressions. En ce qui concerne la réduction des pressions et des conséquences des captages, les mesures les plus pertinentes sont celles prises pour améliorer le régime d'écoulement et/ou établir un débit écologique minimum (KTM 7, ces mesures étant renseignées dans la section sur l'hydromorphologie) et celles visant une gestion rationnelle de

---

[32] https://ec.europa.eu/environment/strategy/circular-economy-action-plan_fr
[33] Règlement (UE) 2020/741 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 2020 relatif aux exigences minimales applicables à la réutilisation de l'eau, JO L 177 du 5.6.2020, p. 32.
[34] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0082&from=FR
[35] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1603122220757&uri=CELEX:52020DC0662; https://europa.eu/new-european-bauhaus/index_fr.
[36] https://ec.europa.eu/environment/strategy/biodiversity-strategy-2030_fr.

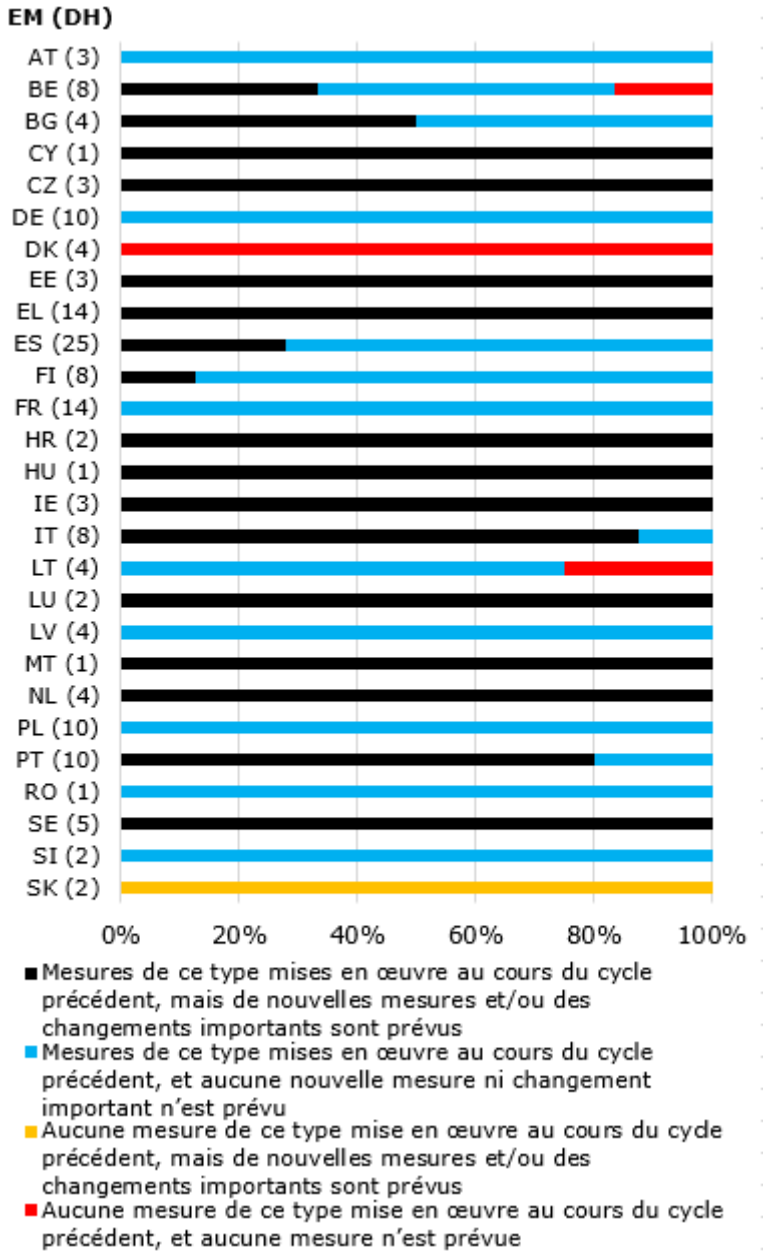
l'eau et les mesures techniques pour l'irrigation, l'industrie, les énergies et les ménages (KTM 8). Près de la moitié des États membres ont fait état de telles mesures quantitatives. Toujours en prévision du nouveau règlement relatif aux exigences minimales applicables à la réutilisation de l'eau, 11 États membres ont inclus cette réutilisation dans leur PDM en tant que mesure de gestion des ressources hydriques.

On peut constater des progrès significatifs en ce qui concerne les mesures de base relatives au *captage de l'eau*. Les informations fournies par les États membres sur le captage montrent que la quasi-totalité d'entre eux disposent d'un régime de délivrance de permis ou d'un registre pour contrôler les prélèvements d'eaux souterraines et de surface (voir le graphique 1). De même, la plupart des États membres disposent d'un régime de concession, d'autorisation et/ou de permis pour contrôler les retenues d'eau et/ou d'un registre dans lequel sont consignées ces retenues. Cependant, environ la moitié d'entre eux ont déclaré que les captages de faibles volumes d'eau sont exemptés de contrôles.



Graphique 1: Permis ou registre pour contrôler les captages d'eau

En ce qui concerne l'autorisation de la recharge ou l'augmentation artificielle des masses d'eau souterraine (voir le graphique 2), la plupart des États membres ont adopté des mesures, les ont mises en œuvre au cours du cycle précédent ou les ont programmées dans le cycle actuel. Ils pourront ainsi mieux faire face aux pénuries d'eau et à la pollution.



Graphique 2: Autorisation de recharge ou d'augmentation artificielle des masses d'eau souterraines

3.3 Adaptation au changement climatique

Compte tenu de l'amplification des effets du changement climatique, les pressions sur la disponibilité d'eau douce propre et en quantité suffisante devraient s'intensifier[37], de sorte que des mesures adéquates sont nécessaires pour atteindre les objectifs de la DCE. Les

[37] https://www.eea.europa.eu/highlights/water-stress-is-a-major.

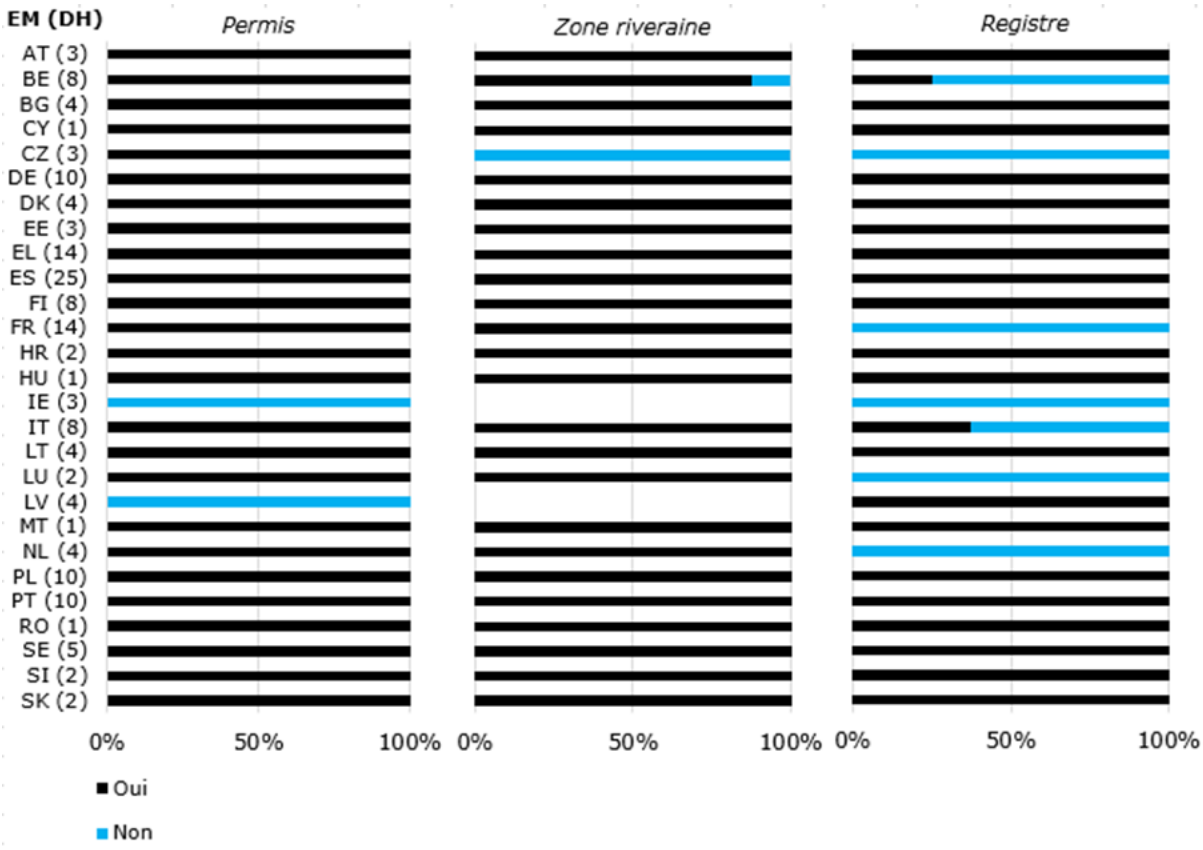
informations communiquées au sujet de l'adaptation au changement climatique (KTM 24) montrent que seuls six États membres ont pris des mesures pour les eaux de surface, et quatre pour les eaux souterraines. La plupart des États membres ont indiqué que la pollution diffuse, le captage ou la dérivation d'eau, l'altération du milieu et les barrages, barrières et écluses exerçaient les principales pressions. Les sources ponctuelles ont également été citées comme une pression importante.

3.4 Remédier aux pressions hydromorphologiques

L'altération hydromorphologique reste largement en tête des pressions exercées sur les masses d'eau. Grâce au pacte vert pour l'Europe, et en particulier à la stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 et à la stratégie pour une mobilité durable et intelligente[38], de nouvelles possibilités se sont ouvertes pour faire face aux pressions hydromorphologiques telles que barrages, déversoirs, détérioration du niveau des eaux souterraines, etc. L'objectif ambitieux de la stratégie en faveur de la biodiversité, à savoir 25 000 km de cours d'eau sans obstacle en Europe, souligne l'importance de rétablir la continuité latérale et longitudinale des fleuves et des rivières pour restaurer la pleine harmonie des écosystèmes.

La DCE [article 11, paragraphe 3, point i)] exige des États membres qu'ils assurent le *contrôle des conditions hydromorphologiques* des masses d'eau, en s'appuyant par exemple sur une obligation d'enregistrement ou d'autorisation préalable. Les informations communiquées et présentées ci-dessous indiquent quels États membres disposent de régimes de délivrance de permis pour contrôler la modification physique des masses d'eau.

[38] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12438-Sustainable-and-Smart-Mobility-Strategy_fr



Graphique 3: Permis pour contrôler la modification physique des masses d'eau.

Presque tous les États membres disposent de régimes de délivrance de permis pour contrôler la modification physique des masses d'eau. Parmi ceux-ci, quasiment tous couvrent les zones riveraines. La majorité des États membres disposent d'un registre des modifications physiques.

Les mesures les plus pertinentes dans ce domaine sont celles prises pour améliorer la continuité longitudinale (KTM 5), celles visant d'autres améliorations hydromorphologiques au-delà de la continuité longitudinale (KTM 6), celles visant des améliorations du régime d'écoulement et l'établissement de débits écologiques (KTM 7), et les mesures naturelles de rétention d'eau (KTM 23).

Vingt États membres ont indiqué avoir pris des mesures visant à améliorer la continuité longitudinale (KTM 5). La plupart ont indiqué que les barrages, barrières et écluses constituaient la principale pression associée à ces mesures.

Sept États membres[39] s'attendent à ce que leurs mesures planifiées pour mise en œuvre entre 2018 et 2021 fassent progresser le rétablissement de la continuité longitudinale. En outre, deux États membres[40] devraient avoir atteint les objectifs d'ici là.

[39] Autriche, Hongrie, Irlande, Italie, Pologne, Roumanie et Suède.

La plupart des États membres ont fait état de mesures d'amélioration de l'hydromorphologie autres que celles liées à la continuité longitudinale (KTM 6) pour les eaux de surface, et quatre d'entre eux pour les eaux souterraines. Dans la plupart des cas, ces mesures ont pour but de répondre aux pressions liées à l'altération physique du canal, du lit, de la zone riveraine et/ou du rivage.

Il incombe aux États membres de déterminer dans un premier temps des objectifs de débit écologique (condition préalable à l'atteinte du bon état des cours d'eau) dans leurs masses d'eau, puis de mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires pour réaliser ces objectifs (regroupés dans le KTM 7), notamment en réduisant les prélèvements d'eau ou en libérant des quantités suffisantes d'eaux en aval lors de l'exploitation de barrages.

Dans les deuxièmes PGDH, il ressortait des éléments fournis que les débits écologiques n'avaient été calculés et mis en œuvre pour toutes les masses d'eau concernées que dans un très petit nombre d'États membres. Les autres indiquaient pour la plupart que des travaux étaient prévus pour combler cette lacune au cours de ce cycle.

D'après les informations communiquées ultérieurement pour les rapports sur les PDM de 2018, il apparaît que sept États membres se sont dotés d'objectifs de débit écologique pour la totalité ou certaines de leurs masses d'eau. Ce chiffre est similaire à celui des rapports de 2016, signe qu'aucun progrès apparent n'a été accompli. Pour les autres États membres, des travaux sont en cours, mais les indicateurs communiqués ne permettent pas d'évaluer les progrès dans le détail.

En ce qui concerne les mesures mises en œuvre pour atteindre le débit écologique, 20 États membres ont indiqué des dispositions au titre du KTM 7 pour les eaux de surface, et 5 seulement au titre du KTM 7 pour les eaux souterraines.

4. Deuxièmes évaluations préliminaires des risques d'inondation

Un cadre pour la gestion des risques d'inondation est désormais solidement en place dans l'UE, comme l'atteste une évaluation de la Commission publiée en 2019[41].

Toujours pour le deuxième cycle de mise en œuvre (2016-2021), la première étape en vertu de la directive «Inondations» consistait pour les États membres à préparer leurs évaluations préliminaires des risques d'inondation (EPRI) et à identifier les territoires à risque important d'inondation (TRI), avant fin 2018. Les EPRI reposent en grande partie sur les informations disponibles au sujet des inondations passées et sur des prévisions concernant les futures inondations potentielles.

La Commission a évalué les EPRI de deuxième cycle des États membres[42]. Depuis le cycle précédent, la moitié d'entre eux ont amélioré leur collecte de données et/ou la méthodologie

---

[40] Chypre et Lettonie.
[41] Pour s'en assurer, la Commission européenne a procédé à une évaluation de la directive «Inondations» et a publié ses conclusions en 2019 https://ec.europa.eu/environment/water/fitness_check_of_the_eu_water_legislation/index_en.htm.
[42] Pour le premier cycle (2010-2015), voir https://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm.

qu'ils utilisent pour leurs évaluations préliminaires. Dans 12 États membres, les critères utilisés pour déterminer les risques d'importantes inondations à venir ont été mis à jour conformément aux méthodologies actuelles. Bien que les inondations dans les zones urbaines et l'élévation du niveau de la mer alimentent de plus en plus les débats, les crues des cours d'eau restent associées aux inondations importantes les plus fréquemment enregistrées dans l'Union (deux tiers du total). Pour la grande majorité des États membres, il existe des éléments, parfois des preuves solides, attestant que les conséquences des futures inondations sur la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique sont prises en compte. Il semble que l'attention portée à l'environnement et au patrimoine culturel se soit renforcée depuis le premier cycle, le pourcentage de territoires à risque important d'inondation où ces deux aspects n'ont pas été jugés pertinents ayant diminué d'environ 10 points de pourcentage. Comparativement au premier cycle, le suivi de l'impact des inondations est plus précis puisque près de deux tiers des États membres fournissent des éléments prouvant qu'ils recourent à une méthodologie claire pour évaluer les inondations passées. Toutefois, pour 60 % des bassins hydrographiques de l'Union, il n'existe pas de données sur les coûts liés aux dommages causés par les inondations. Des améliorations sont donc souhaitables, car la collecte de ces données facilite le calcul des coûts et des avantages ainsi que la hiérarchisation des mesures. Des évolutions à long terme (aux niveaux socio-économique, des infrastructures et de l'utilisation des terres) ont été envisagées dans la plupart des États membres, mais avec plus ou moins de rigueur. Des éléments prouvent également que tous les États membres ont pris en compte le changement climatique dans leurs évaluations préliminaires, ce qui constitue une amélioration par rapport au premier cycle, au cours duquel six d'entre eux avaient fait abstraction de ce phénomène et cinq autres avaient manqué de clarté à cet égard.

5. Coût et financement

Comme le montre le tableau 2 de la section 3, les États membres indiquent que les deux principaux obstacles à la transposition des directives dans les délais requis sont le manque de financement et les retards rencontrés au cours de la mise en œuvre des projets.

Si les renseignements fournis par les États membres concernant le coût et le financement des PDM semblent incomplets, une étude réalisée par un consultant a estimé[43] que les mesures prévues dans l'ensemble des deuxièmes PGDH nécessiteraient des investissements d'au moins 142 milliards d'EUR. Ce chiffre dénote toutefois une sous-estimation des coûts totaux, car il s'appuie sur des données très parcellaires, qui ne comprennent pas les charges d'exploitation et d'entretien des infrastructures. Pour les plans de gestion des risques d'inondation, cette même source estime l'investissement total à 14 milliards d'EUR, chiffre qui, là encore, est très probablement sous-estimé. Les États membres recourent à une série de sources de financement, notamment la tarification des services d'eau et d'assainissement, les fonds de l'UE, les fonds publics nationaux et, dans une moindre mesure, les redevances sur les prélèvements d'eau et la pollution. Dans l'ensemble, ils font moins appel aux investissements privés (contributions) et aux formes de financement innovantes telles que les systèmes de paiement pour services écosystémiques (PSE).

[43] Woods &ACTeon (2021), «Economic data related to the implementation of the WFD and the FD and the financing of measures», rapport de la DG Environnement, à paraître.

En ce qui concerne la capacité financière du secteur de l'eau, l'étude susmentionnée a révélé qu'environ la moitié des États membres ont un taux de recouvrement des coûts financiers supérieur à 90 %. L'OCDE[44] a indiqué que, dans l'ensemble de l'UE, les usagers paient environ 70 % du coût que représente la fourniture des services liés à l'eau (par le biais des tarifs de l'eau), les 30 % restants étant financés par le secteur public. Les deux rapports font état de différences marquées non seulement entre États membres, mais également entre les ménages, l'agriculture et l'industrie.

Cela dit, le recouvrement des coûts pour l'environnement et les ressources semble moins efficace. Un récent rapport de la Cour des comptes européenne[45] attire l'attention sur les défis liés aux coûts de la pollution. Il observe en particulier qu'il est difficile de compenser les augmentations de coûts des services de l'eau dues à la pollution provenant de sources diffuses. Une application plus générale et plus efficace du principe du pollueur-payeur inciterait davantage les pollueurs à réduire la pollution et à éviter d'en causer, notamment par le biais de leurs propres investissements environnementaux. À en juger par le grand nombre de masses d'eau qui ne sont pas en bon état quantitatif[46], l'on n'a, à l'évidence, pas pleinement conscience que le prix de l'eau pourrait être plus représentatif de la rareté de cette ressource; il est en outre nécessaire d'investir durablement dans l'utilisation rationnelle de l'eau. Ces mesures d'incitation et d'efficience contribuent à déterminer les capitaux à investir pour une gestion durable et rationnelle de ressources en eau qui s'amenuisent sans cesse.

6. Conclusions

La plupart des États membres ont progressé dans l'identification des lacunes à combler pour chaque pression significative et du niveau de mise en œuvre nécessaire pour parvenir au bon état des masses d'eau. Il s'agit d'une évolution encourageante qui permettra de mieux identifier et hiérarchiser les mesures à prendre. Des progrès significatifs dans la mise en œuvre des mesures ont pu être identifiés, notamment en ce qui concerne la lutte contre la pollution ainsi que le captage et l'utilisation rationnelle de l'eau. Il est positif de constater que les États membres prennent des mesures pour remédier aux carences existantes. Il est clair, cependant, que le chemin à parcourir pour se conformer pleinement aux objectifs de la directive-cadre sur l'eau est encore considérable. À cet égard, plusieurs obstacles empêchant les États membres de mettre en œuvre rapidement leurs mesures, principalement un manque de financement adéquat, ont été relevés.

Compte tenu des conséquences actuelles et futures du changement climatique, la gestion quantitative de l'eau devient un défi de plus en plus urgent à travers l'Europe – défi qui influe sur la réalisation des objectifs fixés dans la législation sur l'eau. Avec la directive «Inondations», l'UE dispose d'un cadre juridique adapté aux objectifs poursuivis. Il n'en reste pas moins que la réduction des risques d'inondation dans les zones les plus vulnérables et aux moments critiques requiert une mise en œuvre scrupuleuse et cohérente, laquelle appelle une attention soutenue sur le long terme et une coopération renforcée par-delà les

[44] OCDE, *Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection*, 2020.
[45] Cour des comptes européenne, Rapport spécial 12/2021, *Principe du pollueur-payeur: une application incohérente dans les différentes politiques et actions environnementales de l'UE*, juillet 2021.
[46] 5e rapport sur la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau et de la directive «Inondations», COM (2019) 95 final.

frontières. Les événements dramatiques qui ont frappé l'Europe durant l'été 2021 montrent qu'il reste beaucoup à faire pour réduire efficacement les risques d'inondation.

La question du manque d'eau est tout aussi urgente. Les pratiques non durables en matière d'utilisation de l'eau observées en Europe sont aggravées par le changement climatique, qui accroît les niveaux d'évaporation et allonge les périodes de sécheresse extrême, accentuant la pénurie d'eau qui touche une portion de plus en plus étendue du territoire européen. Un programme pluriel de résilience de l'eau doit faire partie de la réponse, dans le contexte des défis mondiaux en matière de climat, de santé, de biodiversité et de pollution.

Grâce au pacte vert pour l'Europe, un programme de résilience de l'eau a commencé à voir le jour, avec une attention renforcée portée à la gestion rationnelle de l'eau dans divers réexamens de la législation et dans des stratégies horizontales telles que le plan d'action pour l'économie circulaire et la stratégie de l'UE pour l'adaptation au changement climatique. Des progrès ont également été réalisés dans ce domaine au niveau sectoriel, par exemple dans l'agriculture, l'énergie et les transports; il est crucial de renforcer ces efforts.

La tarification de l'eau est un outil puissant pour améliorer l'efficience de l'eau, et ainsi contribuer à une gestion plus rationnelle et durable de la demande en eau. Elle doit être bien pensée, afin de tenir compte des conditions locales et des préoccupations sociales (telles que l'accès des ménages vulnérables à une eau potable abordable et de qualité, comme le préconise la directive révisée sur l'eau potable). Cet outil est par ailleurs plus efficace lorsqu'il est aligné sur des mesures politiques de réduction de la pollution et de soutien à l'innovation et aux investissements dans l'utilisation rationnelle de l'eau.

Les investissements dans le domaine de l'eau ne sont pas seulement bénéfiques pour l'eau: ils profitent également à la biodiversité et à la nature en général et, dans le même temps, stimulent la reprise et créent des emplois. Les ressources mises à la disposition des États membres par le biais du programme INVEST EU et du cadre financier pluriannuel doivent donc être utilisées au maximum de leur potentiel. S'appuyant sur le règlement sur la taxonomie[47] des investissements durables, elles peuvent être des catalyseurs de la transformation systémique et contribuer à mobiliser les efforts des sources de financement nationales et privées. Horizon Europe offre des possibilités supplémentaires d'investir dans la recherche et l'innovation européennes dans le domaine de l'eau et de mieux relier la mise en œuvre des directives aux besoins de la société et des citoyens[48].

L'Europe est arrivée à un tournant dans la gestion de l'eau, les prochains plans de gestion des bassins hydrographiques et des risques d'inondation, qui sont cruciaux, devant être présentés au printemps 2022. Le temps presse: en 2027, la plupart des possibilités d'exemption des obligations de la directive-cadre sur l'eau prendront fin, et il importe que les masses d'eau soient en bon état.

---

[47] Règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables, JO L 198 du 22.6.2020, p. 13.

[48] Y compris une nouvelle génération de partenariats axés sur les objectifs et plus ambitieux: partenariat européen Sécurité de l'approvisionnement en eau pour la planète («Water4All»); partenariat européen en faveur d'une économie bleue durable et productive, neutre pour le climat («SBEP») et missions de R&I («Santé des océans et des mers», «Adaptation au changement climatique» et «Santé des sols»).

Comme la majorité des masses d'eau de l'Union ne le sont toujours pas, il est urgent que les États membres redoublent d'efforts. À condition de prendre les mesures nécessaires, le pacte vert pour l'Europe constitue une occasion unique que les États membres et les parties prenantes devraient saisir pour nous assurer un avenir résilient en eau.