Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 20 octobre 2026
(OR. en)

6014/1/25
REV 1

ENV 63
CLIMA 27
AGRI 46
ENER 21
TRANS 22
PROCIV 11

NOTE DE TRANSMISSION

N° doc. Cion:	COM(2025) 2 final
Objet:	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) et de la directive «Inondations» (2007/60/CE) Troisièmes plans de gestion de district hydrographique Deuxièmes plans de gestion des risques d'inondation

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2025) 2 final.

---

p.j.: COM(2025) 2 final

COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 2.10.2026
COM(2025) 2 final/2

ADDENDUM
This document replaces COM(2025)2 of 4.2.2025
Concerns all language versions
Insertion of the references to the linked Commission Staff Working Documents
SWD(2026)501 final, SWD(2026)601 final, SWD(2026)602 final, SWD(2026)603 final, SWD(2026)604 final, SWD(2026)701 final, SWD(2026)702 final and SWD(2026)703 final

The text shall read as follows:

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) et de la directive «Inondations» (2007/60/CE)

Troisièmes plans de gestion de district hydrographique

Deuxièmes plans de gestion des risques d'inondation

{SWD(2025) 13 final} - {SWD(2025) 14 final} - {SWD(2025) 15 final} - {SWD(2025) 16 final} - {SWD(2025) 17 final} - {SWD(2025) 18 final} - {SWD(2025) 19 final} - {SWD(2025) 20 final} - {SWD(2025) 21 final} - {SWD(2025) 22 final} - {SWD(2025) 23 final} - {SWD(2025) 24 final} - {SWD(2025) 25 final} - {SWD(2025) 26 final} - {SWD(2025) 27 final} - {SWD(2025) 28 final} - {SWD(2025) 29 final} - {SWD(2025) 30 final} - {SWD(2025) 31 final} - {SWD(2025) 32 final} - {SWD(2025) 33 final} - {SWD(2025) 34 final} - {SWD(2025) 35 final} - {SWD(2026) 501 final} - {SWD(2026) 601 final} - {SWD(2026) 602 final} - {SWD(2026) 603 final} - {SWD(2026) 604 final} - {SWD(2026) 701 final} - {SWD(2026) 702 final} - {SWD(2026) 703 final}

1. INTRODUCTION

L'eau est un élément essentiel à la vie et donc pour notre société et notre économie. Pourtant, les ressources en eau de l'UE continuent d'être soumises à de fortes pressions en raison d'une mauvaise gestion structurelle, d'une utilisation non durable des sols, de changements hydromorphologiques, de la pollution, du changement climatique, de l'augmentation de la demande d'eau et de l'urbanisation. Comme indiqué dans l'évaluation européenne des risques climatiques[1], le changement climatique exacerbe ces pressions et accroît les risques liés à l'eau prenant la forme de sécheresses prolongées et plus fréquentes, et de précipitations extrêmes qui menacent la sécurité alimentaire, la santé publique, les écosystèmes, les infrastructures et l'économie de l'Europe. Ces derniers mois, l'Europe a de nouveau été témoin des graves conséquences d'événements extrêmes liés à l'eau qui ont causé des pertes tragiques de vies humaines et de nombreux milliards d'euros de dommages. En 2024, des sécheresses prolongées ont frappé plusieurs pays méditerranéens, en particulier le centre et le sud de l'Italie, le nord-ouest de l'Espagne et la Grèce, suivies de graves inondations qui ont touché la majeure partie de l'Europe centrale et orientale, avant de toucher l'Italie et l'Espagne.

La gestion durable de l'eau, inscrite dans la principale directive-cadre de l'UE sur l'eau[2] (DCE) et dans la directive «Inondations»[3], est au cœur de la réponse à la triple crise planétaire que constituent le changement climatique, la perte de biodiversité et la pollution. Elle joue un rôle central dans le renforcement de la résilience de l'UE.

L'adoption du présent rapport de mise en œuvre, qui relève d'une obligation légale pour la Commission[4], intervient à un moment crucial, lorsqu'une plus grande prise de conscience de l'importance de l'eau, tant au niveau de l'UE qu'au niveau mondial, s'opère dans toutes les couches de la société. Une grande majorité de la population de l'UE qui a participé à la dernière enquête Eurobaromètre sur l'environnement[5] considère la pollution, la surconsommation et le changement climatique comme les principales menaces pour l'eau et se déclare favorable à une prise de mesures supplémentaires de la part de l'UE pour résoudre les problèmes concernant l'eau en Europe. Les répondants estiment également que pratiquement aucun des principaux secteurs économiques en fait suffisamment pour utiliser l'eau de façon efficace. Ces préoccupations sont partagées par les institutions et les parties prenantes de l'UE. Le Parlement européen a appelé à l'élaboration d'une stratégie de l'Union sur l'eau[6]. Le Comité économique et social européen et le Comité des régions plaident en faveur d'un «pacte bleu pour l'Europe»[7]. Dans le programme stratégique 2024-2029[8], le

---

[1] AEE, *Évaluation européenne des risques climatiques*, nº 1/2024, 2024, https://www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment.

[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 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).

[4] En vertu de l'article 18 de la DCE et de l'article 16 de la directive «Inondations».

[5] https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3173

[6] Résolution du Parlement européen du 15 septembre 2022 sur les conséquences de la sécheresse, des incendies et d'autres phénomènes météorologiques extrêmes: intensifier les efforts de l'Union pour lutter contre le changement climatique [2022/2829(RSP)] et les débats ultérieurs en plénière du Parlement.

[7] Avis général du CESE «Appel en faveur d'un pacte bleu pour l'Europe» CCMI/209 (25 octobre 2023).

[8] https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/strategic-agenda-2024-2029/

Conseil européen s'est engagé à renforcer «la résilience dans le domaine de l'eau dans toute l'Union» au cours du prochain mandat. Le secteur privé et les organisations de la société civile réclament également de plus en plus de nouvelles mesures au niveau de l'UE dans le domaine de l'eau, comme en témoigne la lettre adressée au plus haut niveau de la Commission[9]. Au niveau mondial, la Conférence des Nations unies sur l'eau de mars 2023, au cours de laquelle l'UE a présenté sa vision d'un monde résilient dans le domaine de l'eau d'ici à 2050, a donné une forte impulsion au niveau international.

En réponse à ces demandes, dans ses orientations politiques 2024-2029 pour le prochain collège, la Commission a annoncé l'adoption d'une **nouvelle stratégie européenne pour la résilience dans le domaine de l'eau**, dont le but est de renforcer la sécurité de l'approvisionnement en eau en Europe et qui prévoit de préserver la qualité et la quantité d'eau dans l'UE et au-delà, de renforcer l'avantage innovant concurrentiel de notre industrie de l'eau et de s'attaquer aux causes profondes des défis liés à l'eau, notamment la pollution, la perte de biodiversité et les effets du changement climatique.

Le présent rapport vise à transmettre au Conseil, au nouveau Parlement ainsi qu'aux autres institutions et parties prenantes de l'UE les données les plus récentes sur l'état de l'eau, les pressions exercées sur les ressources en eau et les mesures prises par les États membres pour atteindre les objectifs environnementaux fixés dans ces deux directives. Il fournit une cartographie complète des défis liés à l'eau dans l'UE, qui servira de base à l'élaboration de la future stratégie pour la résilience dans le domaine de l'eau.

En outre, compte tenu du délai fixé à 2027 par la DCE pour atteindre le bon état de toutes les eaux de l'UE, le présent rapport est l'occasion ou jamais de faire le point de la situation sur le terrain et de présenter des recommandations aux États membres afin qu'ils intensifient leurs efforts. Il en va de même pour les objectifs de gestion des risques d'inondation au titre de la directive «Inondations», qui sont plus pertinents que jamais.

Étant donné qu'il s'agit du premier rapport de mise en œuvre depuis l'adoption du pacte vert pour l'Europe, les progrès des États membres ont été évalués à travers le prisme de la réalisation des objectifs de l'UE en matière de biodiversité, de «zéro pollution» et de climat et d'une économie de plus en plus propre et circulaire. Par conséquent, la structure du rapport correspond aux mesures prises par les États membres pour faire face à ces trois situations d'urgence étroitement liées.

Le rapport se fonde sur l'évaluation de la Commission des troisièmes plans de gestion de district hydrographique et des deuxièmes plans de gestion des risques d'inondation[10] élaborés et communiquées par les États membres pour la période 2022-2027. Ces plans se fondent sur les données de surveillance collectées entre 2016 et 2021. Cela signifie que, bien qu'il soit publié après le pacte vert, le rapport décrit en grande partie la situation antérieure au pacte vert. Il ne tient pas compte des avantages escomptés des initiatives innovantes que le pacte vert a mises en place.

---

[9] Joint-Letter-on-the-Water-resilience-Initiative_-Final-Version-1.pdf (euase.net).

[10] Les premiers plans de gestion de district hydrographique couvraient la période 2009-2015. Les deuxièmes plans de gestion de district hydrographique et les premiers plans de gestion des risques d'inondation couvraient la période 2016-2021.

Le présent rapport s'accompagne d'un ensemble de documents de travail des services de la Commission qui fournissent une vue d'ensemble de la mise en œuvre de la DCE, des directives connexes et de la directive «Inondations». Il comprend des évaluations d'États membres individuels et des recommandations par pays.

Ces recommandations serviront de base à un dialogue structuré avec les États membres afin d'améliorer sensiblement la mise en œuvre de cette législation en s'inspirant des nombreuses bonnes pratiques et réalisations obtenues dans l'ensemble de l'UE.

Les écosystèmes d'eau douce et marins sont étroitement liés. La pollution des rivières, la perturbation des flux de sédiments et les pénuries d'eau ont toutes une incidence très forte sur la santé des écosystèmes marins, en particulier les écosystèmes côtiers, et sur la viabilité des activités sociales et économiques qui en dépendent, telles que les transports, la pêche, l'aquaculture ou le tourisme. La directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» (DCSMM) complète la DCE et mise sur les instruments d'action de l'UE dans le domaine de l'eau et dans d'autres domaines pour atteindre ses objectifs. Afin d'accélérer la mise en œuvre effective de la législation relative à l'eau douce et à l'eau marine, la Commission entend encourager une approche plus intégrée et plus cohérente, conformément à une approche «de la source à la mer[11]. C'est pourquoi le présent rapport a été élaboré en étroite coordination avec les évaluations du deuxième programme de mesures prises par les États membres au titre de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» et est publié en même temps que ces évaluations. La Commission a particulièrement veillé à mettre en évidence les efforts de coordination dans la mise en œuvre des directives et les liens entre l'action au titre de la DCE et la réalisation des objectifs de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin».

2. PLANS DE GESTION DE DISTRICT HYDROGRAPHIQUE ET PLANS DE GESTION DES RISQUES D'INONDATION: ÉTAT D'AVANCEMENT EN MATIÈRE D'ADOPTION ET DE COMMUNICATION

Si les États membres étaient tenus d'adopter leurs plans avant mars 2022, nombre d'entre eux les ont malheureusement adoptés plus tard. Cela a conduit la Commission à engager des poursuites à l'encontre de tous les États membres qui ne respectaient pas les obligations légales. Même au moment de la finalisation de la présente évaluation, tous les États membres n'avaient pas encore adopté ni soumis à la Commission leurs plans de gestion de district hydrographique et leurs plans de gestion des risques d'inondation[12]. C'est pourquoi le présent rapport ne couvre pas ces pays ou régions.

[11] L'approche «de la source à la mer» désigne la mise en place d'une gestion qui renforce la collaboration et la cohérence au sein du système de la source à la mer et limite la modification des principaux flux (eau, pollution, sédiments, matières, biote, services écosystémiques), ce qui se traduit par une amélioration économique, sociale et environnementale mesurable dans les environnements d'eau douce, côtiers, proches du littoral, de transition et marins. Elle tient compte de l'ensemble du système de la source à la mer, en faisant ressortir les liens environnementaux, sociaux et économiques en amont et en aval et en stimulant la coordination entre les secteurs et les segments.

[12] À la date butoir du 30 septembre 2023 fixée pour l'évaluation au titre du présent rapport, la Bulgarie, Chypre, la Grèce, Malte et le Portugal n'avaient pas présenté leurs plans de gestion de district hydrographique ni leurs plans de gestion des risques d'inondation. La Slovénie et l'Irlande n'avaient présenté que des plans de gestion des risques d'inondation et la Slovaquie seulement des plans de gestion de district hydrographique. L'Espagne n'a pas communiqué de plan de gestion de district hydrographique pour les îles Canaries.

Les 7 États membres qui ne sont pas inclus dans l'évaluation actuelle des plans de gestion de district hydrographique sont la Bulgarie, Chypre, la Grèce, Malte, le Portugal, la Slovénie et l'Irlande, et les 6 États membres non inclus dans l'évaluation actuelle des plans de gestion des risques d'inondation sont la Bulgarie, Chypre, la Grèce, Malte, le Portugal et la Slovaquie. Les données de leurs plans de gestion de district hydrographique et plans de gestion des risques d'inondation seront publiées une fois qu'elles auront été transmises par voie électronique sur la plateforme WISE (Système européen d'information sur l'eau) de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE)[13]. En outre, les services de la Commission vont préparer des documents de travail par pays comprenant une évaluation des plans et des recommandations par pays. Les données seront également ajoutées au rapport de surveillance et de prospective «zéro pollution» de 2026 et serviront dans le cadre des travaux visant à mettre en œuvre les stratégies de l'UE en faveur de la biodiversité et de l'adaptation au changement climatique.

3. METHODOLOGIE ET CONSIDERATIONS RELATIVES A LA COMPARABILITE DES DONNEES

Les plans de gestion de district hydrographique et les plans de gestion des risques d'inondation sont des documents très complets qui contiennent des centaines voire des milliers de pages d'informations dans les langues nationales. Leur évaluation, qui consiste à traiter de nombreuses informations dans plus de 20 langues différentes, est une tâche très difficile et complexe. La qualité des évaluations de la Commission dépend de la qualité des rapports présentés par les États membres. Des déclarations incomplètes ou lacunaires peuvent conduire à des évaluations erronées et/ou incomplètes.

L'absence de rapport électronique[14] ou la soumission partielle de rapports électroniques par certains États membres[15] dans la base de données WISE[16] a rendu l'évaluation de la Commission encore plus difficile. Cette situation tient en partie aux difficultés techniques rencontrées par les États membres lorsqu'ils utilisent la plateforme de l'AEE et en partie aux progrès insuffisants des États membres dans la numérisation des données sur l'eau. Par conséquent, la Commission a dû fonder son évaluation sur des données et des informations qui étaient en partie disponibles dans un format numérique facilement comparable et en partie extraites manuellement des plans de gestion de district hydrographique, des plans de gestion des risques d'inondation et d'autres sources pertinentes.

Outre ce qui précède, à la lecture du présent rapport, il convient de noter que différents facteurs (décrits plus bas) empêchent de comparer les résultats issus de l'évaluation des plans actuels de gestion de district hydrographique 2022-2027 avec ceux de la période précédente 2016-2021.

---

[13] https://water.europa.eu/freshwater.

[14] 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».

[15] Pour l'Italie, l'Allemagne et la Belgique, l'analyse était fondée sur des rapports électroniques en partie complets, complétés par des données figurant dans des PDF joints à certains plans de gestion de district hydrographique. Étant donné que le Danemark, la Finlande, la Hongrie, le Luxembourg, la Pologne, la Slovaquie et la Suède n'ont pas transmis de données par voie électronique, ou alors longtemps après la présentation des PDF, leur analyse est fondée uniquement (ou principalement) sur les documents PDF.

[16] https://water.europa.eu/freshwater.

1) Certains États membres ont considérablement reclassé et redéfini une partie de leurs masses d'eau, ce qui a entraîné, dans certains cas, une modification substantielle de leur nombre.
2) Des améliorations importantes de la couverture géographique des systèmes de surveillance dans les États membres ont réduit le nombre de masses d'eau dont l'état était auparavant inconnu.
3) Le nombre de substances incluses dans les programmes de surveillance des États membres a également augmenté[17] et certaines normes de qualité sont devenues plus strictes depuis le rapport précédent.

Des approches nationales différentes en matière de désignation et de surveillance des polluants qui ne concernent pas l'ensemble de l'UE mais certains endroits seulement (les «polluants spécifiques des bassins hydrographiques») peuvent avoir une incidence considérable sur l'évaluation de l'état. Certains pays surveillent beaucoup plus de polluants que ceux de l'ensemble commun.

4. QUEL EST L'ÉTAT DES EAUX DE L'UE?

L'évaluation des troisièmes plans de gestion de district hydrographique contenue dans le présent rapport couvre 20 États membres, pour environ 90 % des masses d'eau de surface de l'UE (rivières, lacs, eaux de transition et eaux côtières) et un pourcentage similaire des masses d'eau souterraines de l'UE (soit environ 97 000 masses d'eau de surface et 15 000 masses d'eau souterraines).

De plus amples informations sur l'état des masses d'eau européennes sont fournies dans le rapport 2024 sur l'état des eaux européennes de l'AEE[18] publié le 15 octobre 2024. Il convient toutefois de noter que ce rapport couvre un ensemble différent et un peu réduit d'États membres (19 États membres de l'UE), étant donné qu'il ne repose que sur les données électroniques transmises par l'intermédiaire de la plateforme WISE.

Les États membres ont une meilleure connaissance de l'état des masses d'eau. Des améliorations significatives ont été constatées en ce qui concerne la couverture géographique des systèmes de surveillance dans la plupart des États membres et le nombre d'éléments biologiques et chimiques de qualité de l'eau couverts. En outre, le nombre de substances prioritaires[19] surveillées par les États membres a augmenté[20] et, dans certains cas, les normes de qualité sont devenues plus strictes depuis le dernier rapport. Néanmoins, des écarts

[17] Non seulement les 12 nouvelles substances prioritaires ajoutées en 2013 ont été surveillées et utilisées par certains États membres pour l'évaluation de l'état (bien que la date de mise en conformité ne soit que le 22 décembre 2027), mais c'est également le cas des substances qui, parmi les 33 substances prioritaires initiales, n'avaient pas été couvertes auparavant alors qu'elles auraient dû l'être.

[18] Rapport 7/2024 de l'AEE, *Europe's state of water 2024. The need for improved water resilience* (l'état des eaux en Europe en 2024: améliorer la résilience dans le domaine de l'eau) (https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/europes-state-of-water-2024).

[19] Substances présentant un risque significatif pour ou via l'environnement aquatique, répertoriées dans la directive sur les normes de qualité environnementale, modifiée en 2013, et dans la directive sur les eaux souterraines.

[20] Non seulement les 12 nouvelles substances prioritaires ajoutées en 2013 ont été surveillées et utilisées par certains États membres pour l'évaluation de l'état (bien que la date de mise en conformité ne soit que le 22 décembre 2027), mais c'est également le cas des substances qui, parmi les 33 substances prioritaires initiales, n'avaient pas été couvertes auparavant alors qu'elles auraient dû l'être.

persistent dans la surveillance de certaines substances dans quelques États membres[21], tandis que les différences dans les méthodes de surveillance des substances prioritaires employées par les États membres peuvent avoir pour conséquence que les résultats ne sont pas toujours comparables. Autrement dit, les États membres en savent beaucoup plus sur les caractéristiques et l'état de leurs masses d'eau. Des problèmes dont ils n'avaient pas connaissance ou qui passaient sous les radars apparaissent désormais au grand jour et, parfois, ces découvertes cachent un mauvais état des eaux[22]. Et pourtant, plus de vingt ans après l'entrée en vigueur de la DCE, dans 3 États membres sur les 20 évalués, une grande majorité des masses d'eau de surface restent dans un état chimique inconnu: la Lituanie (94,6 % des eaux de surface dont l'état est inconnu), le Danemark (92,5 %) et l'Estonie (82,7 %).

Par ailleurs, l'évaluation montre clairement que, bien que la DCE décrive certains axes communs en matière de surveillance, il existe de grandes différences entre les **pratiques, la fréquence de surveillance et les paramètres** mesurés dans les États membres. Il s'agit là d'une difficulté majeure pour ce qui est de la comparabilité de l'évaluation de l'état.

Outre ces différences et malgré les progrès accomplis, **des écarts importants persistent dans la surveillance de l'état écologique**, tant en ce qui concerne la couverture spatiale que la fiabilité de l'évaluation. Un constat tout aussi révélateur est que les États membres, plutôt que de surveiller les paramètres de manière empirique, recourent très souvent à des avis d'experts ou extrapolent à un groupe de masses d'eau soumises à des pressions similaires.

Eaux de surface: quel est leur état écologique ou leur potentiel écologique?

La Commission conclut que, à en croire les données se rapportant principalement à la période 2016-2021 communiquées dans les troisièmes plans de gestion de district hydrographique pour la période 2022-2027, 39,5 % des masses d'eau de surface en Europe sont dans un bon état écologique ou ont un bon potentiel écologique[23]. Ce chiffre est à peu près identique (39,1 %) à celui communiqué par les mêmes pays dans les deuxièmes plans de gestion de district hydrographique pour la période 2016-2021, qui utilisaient principalement les données de 2009-2015[24]. Cela concorde avec les conclusions de la directive sur les nitrates, qui montrent que, à l'échelle de l'UE, 36 % des rivières, 32 % des lacs, 31 % des eaux côtières, 32 % des eaux de transition et 81 % des eaux marines ont été signalés comme eutrophes[25].

---

[21] Les substances les plus souvent ignorées sont les paraffines chlorées à chaîne courte. Parmi les autres substances qui ne sont pas reprises dans tous les programmes de surveillance figurent le diuron, le quinoxyfène et le tributylétain. D'après les retours d'information sur les plans de gestion de district hydrographique, la principale raison de l'absence de ces substances tient aux difficultés techniques de l'analyse ou à l'absence de normes disponibles pour mener à bien l'analyse.

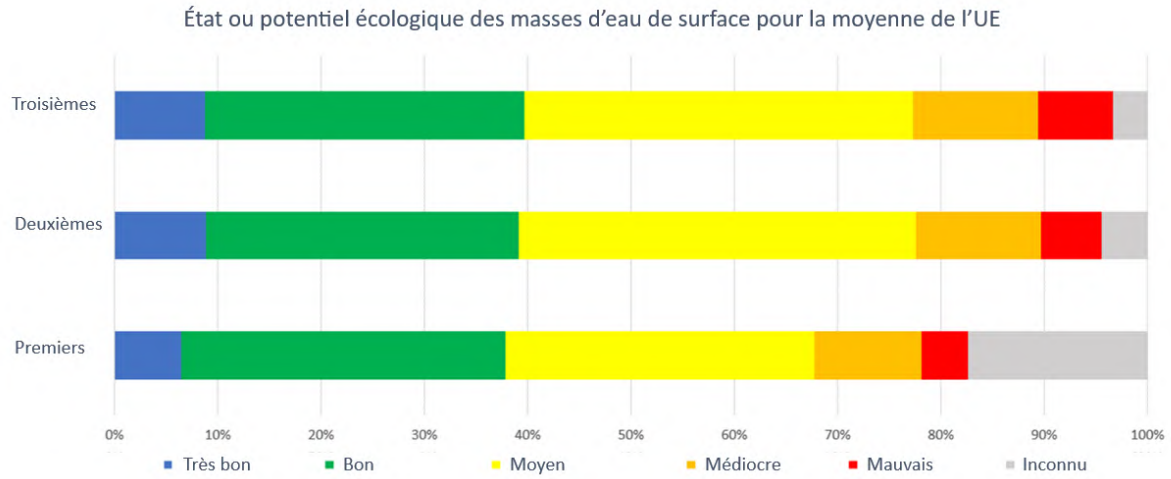
[22] La surveillance de la présence de pollution dans les sédiments et les espèces vivantes aux fins de l'évaluation des tendances à long terme reste en grande partie incomplète et varie au sein même des États membres et d'un État membre à l'autre.

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

[24] Données extraites de WISE Freshwater (https://water.europa.eu/freshwater).

[25] Voir le rapport de la Commission de 2021 sur la mise en œuvre de la directive sur les nitrates, p. 5, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC1000.

Figure 1 — Changement dans l'évaluation de l'état écologique des masses d'eau de surface de l'UE entre les premiers, deuxièmes et troisièmes plans de gestion de district hydrographique (source: WISE freshwater et extraction de données PDF)



Si certains États membres ont fait quelques avancées limitées, d'autres n'ont signalé aucune amélioration ou ont fait état d'une baisse significative du pourcentage de masses d'eau de surface présentant un état écologique ou un potentiel écologique bon ou très bon. La Pologne (-22,9 %), la Lituanie (15,5 %), la Slovaquie (-14,9 %), la Tchéquie (-13,3 %), la Croatie (-9,1 %) et l'Estonie (7,6 %) ont signalé une baisse significative du nombre de masses d'eau présentant un bon état écologique ou un bon potentiel écologique. Cette baisse peut en grande partie s'expliquer par une meilleure connaissance et une meilleure compréhension de l'état des masses d'eau par rapport au cycle précédent.

Malgré l'amélioration globalement limitée du pourcentage de masses d'eau en bon état écologique ou en très bon état écologique, il est encourageant de noter que, par rapport aux deux cycles précédents de plans de gestion de district hydrographique (2009-2015 et 2016-2021), certains paramètres de qualité biologique et chimique se sont améliorés. On peut y voir les effets positifs de la mise en œuvre des mesures précédentes. En particulier, le récent rapport 2024 sur l'état des eaux européennes de l'AEE[26] montre que l'état du phytoplancton, de la flore benthique et des invertébrés s'est amélioré dans les lacs et que l'état des invertébrés benthiques dans les rivières et les eaux de transition s'est visiblement amélioré. Toutefois, bien qu'elles soient remarquables, ces évolutions partielles ne suffisent pas à améliorer l'état général des masses d'eau et à réduire les risques qui y sont associés pour la santé et l'environnement. En outre, elles passent inaperçues, puisque la DCE applique le principe «one out, all out», ce qui signifie qu'une masse d'eau ne peut parvenir à un bon état que si tous ses éléments de qualité biologique et chimique sont qualifiés au moins de «bons».

Ces évolutions partielles et inaperçues peuvent expliquer, au moins en partie, pourquoi l'évaluation de l'état écologique dans les troisièmes plans de gestion de district hydrographique (couvrant la période 2022-2027) montre une amélioration globalement limitée par rapport au rapport précédent évaluant les deuxièmes plans de gestion de district hydrographique (couvrant la période 2016-2021). Outre l'amélioration des connaissances et de la précision évoquée ci-dessus, une augmentation possible des pressions sous-jacentes, des

[26] https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/europes-state-of-water-2024.

mesures inadéquates et des progrès insuffisants dans la mise en œuvre des mesures prévues peuvent également expliquer l'absence d'avancées.

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que la plupart des États membres aient indiqué qu'ils ne s'attendaient pas à atteindre un bon état écologique ou un bon potentiel écologique pour toutes leurs masses d'eau d'ici à 2027.

Les États membres ont beaucoup progressé dans l'établissement des conditions de référence[27] pour différents types d'eau. Ces conditions sont essentielles pour fixer des valeurs de référence et mesurer les incidences des activités humaines sur les éléments biologiques, physico-chimiques et hydromorphologiques. En outre, des progrès considérables ont été accomplis au niveau de l'UE grâce à l'exercice d'interétalonnage[28] qui harmonise les classifications nationales du bon état écologique. Toutefois, **un manque d'harmonisation persiste au niveau de l'UE**, ce qui empêche de comparer l'évaluation globale de l'état.

Eaux de surface: quel est leur état chimique?

Atteindre un bon état chimique est un indicateur de la transition **vers une pollution zéro**. Comme lors du cycle de rapport précédent, il existe une très grande différence entre les eaux de surface et les eaux souterraines, ces dernières étant souvent mieux protégées.

Les informations fournies dans les troisièmes plans de gestion de district hydrographique montrent que, en 2021, seuls 26,8 % des masses d'eau de surface étaient en bon état chimique, contre 33,5 % en 2015. Cela indique une détérioration significative.

Si la part des eaux de surface en bon état est restée stable ou s'est légèrement améliorée dans certains États membres par rapport à 2015, elle a diminué, parfois considérablement, dans d'autres. C'est le cas, par exemple, en Lituanie (-98,7 %), en Finlande (-49,5 %), en Pologne (-34,2 %), en Tchéquie (-29,9 %), aux Pays-Bas (-29,8 %), en Slovaquie (-26,3 %), en Croatie (-11,4 %) et en Lettonie (-10,6 %).

Cette détérioration peut s'expliquer en grande partie par l'amélioration de la surveillance et de la connaissance des substances «omniprésentes, persistantes, bioaccumulables et toxiques», par des changements majeurs dans la délimitation des masses d'eau et par des normes plus strictes pour certaines substances.

En ce qui concerne les **eaux de surface**, l'absence notable de résultats est due en grande partie aux substances «omniprésentes, persistantes, bioaccumulables et toxiques». Les composés les plus courants sont le **mercure** et les **hydrocarbures aromatiques polycycliques** (HAP). Ceux-ci sont déjà présents en grandes quantités en raison de la pollution ancienne et de la pollution nouvelle qui continue d'entrer dans le milieu aquatique par l'intermédiaire des émissions atmosphériques résultant de la combustion de combustibles fossiles et d'autres combustibles. Les **polybromodiphényléthers** (PBDE), qui sont largement utilisés dans les peintures, les plastiques, le rembourrage de meubles en mousse, les textiles, les matériaux de construction et les procédés industriels, constituent un autre grand groupe de substances «omniprésentes, persistantes, bioaccumulables et toxiques». Leur effet sur la classification de l'état chimique est très dominant, car l'environnement a une capacité limitée

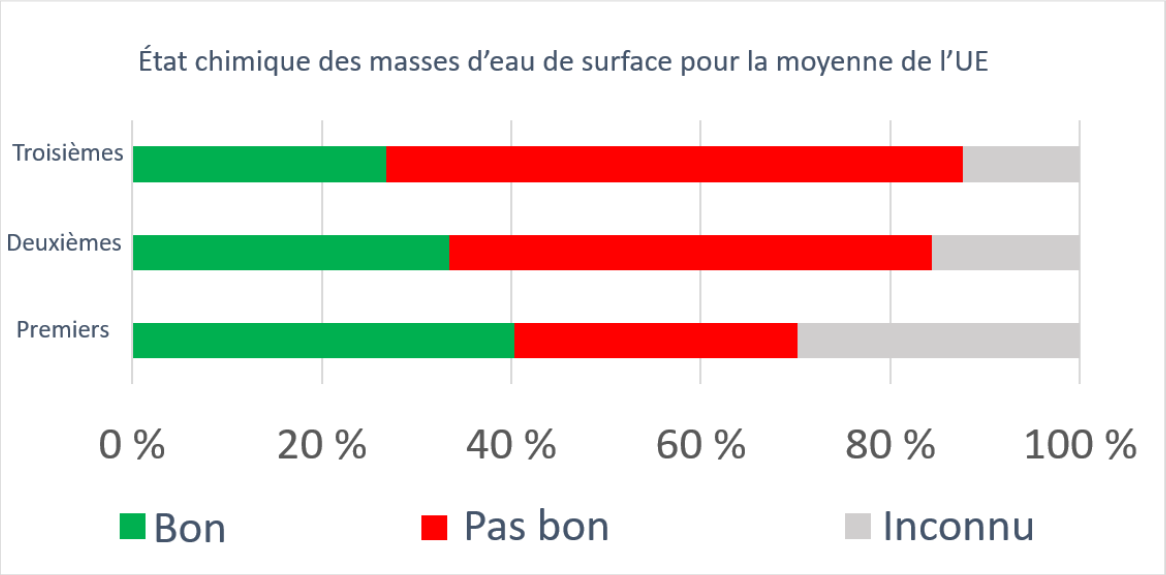
[27] La DCE définit les conditions de référence pour un système écologique comme les conditions qui prévalent en l'absence ou la quasi-absence de perturbation humaine.
[28] JO L, 2024/721, 8.3.2024: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/721/oj.

à éliminer de lui-même ces polluants très fréquents et persistants. Sans ces composés omniprésents, persistants, bioaccumulables et toxiques, 81 % des masses d'eau de surface auraient atteint un bon état chimique, soit à peu près le même pourcentage que lors du cycle de rapport précédent.

Les autres substances qui entraînent un dépassement des normes de qualité environnementale et empêchent d'atteindre un bon état chimique varient d'un État membre à l'autre. Toutefois, les **métaux** (par exemple, le plomb, le cadmium, le nickel, qui sont généralement liés aux déchets des industries minières, aux eaux usées municipales et industrielles, au ruissellement urbain), les **produits biocides** et les **pesticides** (tributylétain, chlorpyrifos) et **certains polluants organiques persistants** (par exemple, l'hexachlorobenzène) continuent de figurer en tête de la liste des substances dont la présence empêche toute avancée, et ce même si l'utilisation de certaines de ces substances est interdite depuis de nombreuses années.

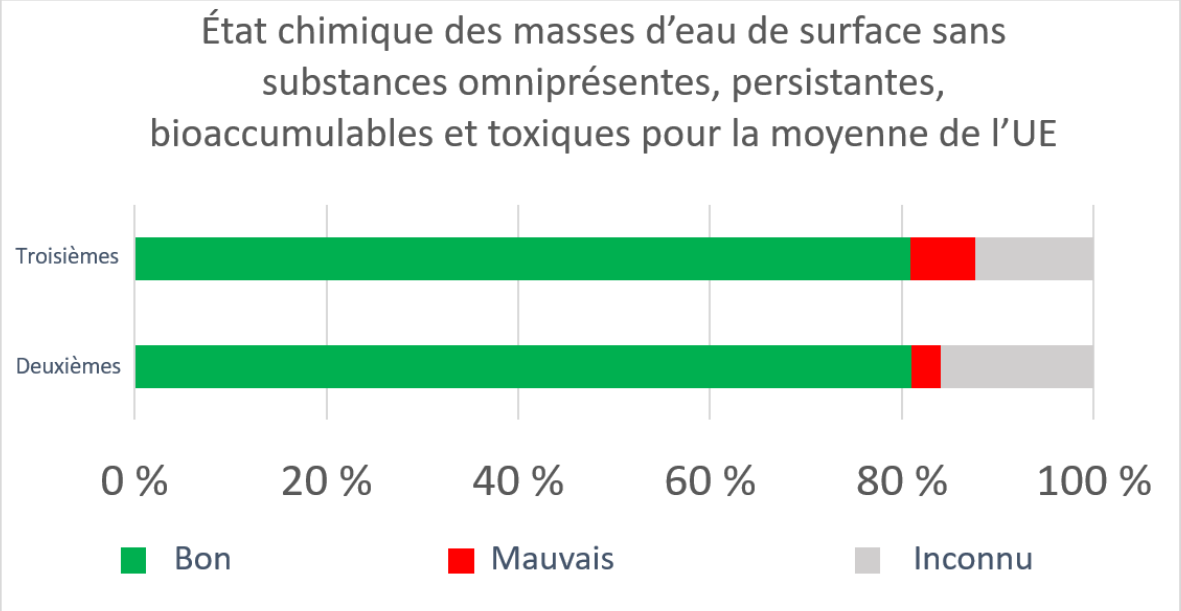
Il convient de noter que les composés omniprésents, persistants, bioaccumulables et toxiques restent également responsables du non-respect de l'objectif de bon état écologique en ce qui concerne la contamination au titre de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» dans 80 % de la zone maritime[29].

Figure 2 — Changement dans l'évaluation de l'état chimique des masses d'eau de surface de l'UE entre les premiers, deuxièmes et troisièmes plans de gestion de district hydrographique (toutes les substances, y compris les substances omniprésentes, persistantes, bioaccumulables et toxiques) (source: WISE freshwater et extraction de données PDF)



[29] Rapport de la Commission, Premier rapport de surveillance et de prospective «zéro pollution», «Trajectoires vers une meilleure qualité de l'air, de l'eau et du sol pour l'Europe» [COM(2022) 674 final, 8.12.2022].

Figure 3 — Changement dans l'évaluation de l'état chimique des masses d'eau de surface de l'UE entre les deuxièmes et troisièmes plans de gestion de district hydrographique (sans les substances omniprésentes, persistantes, bioaccumulables et toxiques) (source: WISE freshwater et extraction de données PDF)



Masses d'eau souterraines: quel est leur état chimique?

En ce qui concerne les **masses d'eau souterraines**, en 2021, sur la base des informations fournies dans les troisièmes plans de gestion de district hydrographique, 86 % d'entre elles étaient en bon état chimique. Il s'agit d'une légère amélioration par rapport aux 82,2 % pour le même sous-ensemble de pays en 2015.

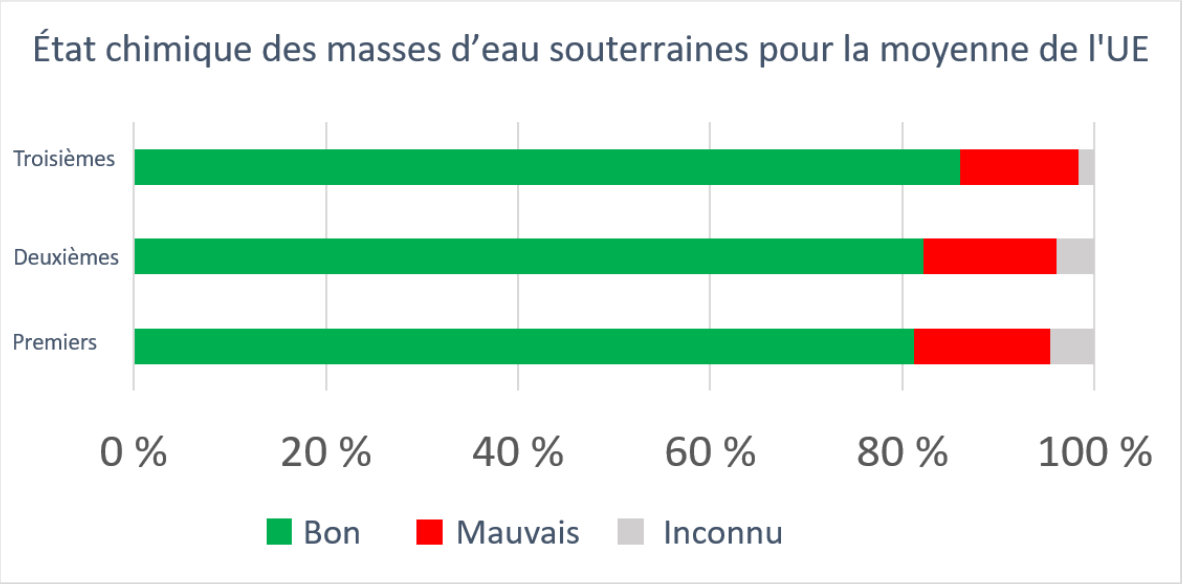
Les polluants les plus couramment signalés entraînant un mauvais état chimique sont les **nitrates**[30]. Ils proviennent principalement de l'agriculture intensive et de l'élevage qui font une utilisation abusive ou excessive d'engrais et de lisiers/effluents, qui contiennent tous de l'azote et du phosphore. C'est le cas pour 17 des 20 États membres. Seules l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ne déclarent pas que les nitrates font obstacle à un bon état chimique dans leurs eaux souterraines. Les **pesticides** et leurs métabolites empêchent d'atteindre un bon état chimique dans neuf États membres (Autriche, Belgique, Tchéquie, Danemark, Estonie, France, Luxembourg, Pays-Bas et Espagne). Le **phosphate** et l'**ammonium**, qui proviennent aussi principalement de l'agriculture intensive et de l'élevage, entraînent également un mauvais état chimique, dont l'incidence est plus marquée dans des pays tels que la Slovaquie et la Tchéquie.

Parmi les autres substances mentionnées comme entraînant un mauvais état chimique dans un pourcentage réduit de masses d'eau souterraines (c'est-à-dire moins de 10 % selon certains États membres) figurent des polluants naturels, tels que le chlorure, le sulfate, le potassium, le fer et le carbone organique total. Les solvants industriels, les HAP, le méthyl-tertiaire-buthyl-

[30] Selon l'AEE, la concentration moyenne de nitrates dans les masses d'eau souterraines de l'UE n'a pas changé de manière significative depuis 2021 (AEE, 2023).

éther (MTBE — principalement utilisé comme additif pour le carburant) et les agents de surface anioniques (courants dans les savons et les détergents) sont moins souvent cités comme étant la cause d'un mauvais état (mais cités par la Finlande, la France, l'Italie et la Lettonie).

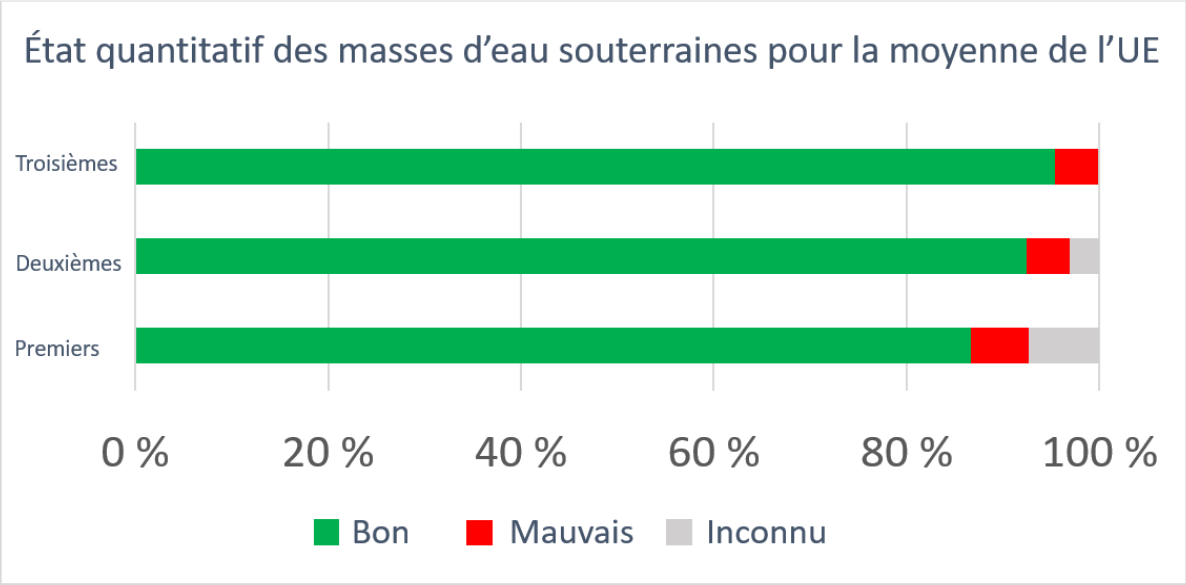
Figure 4 — Changement dans l'évaluation de l'état chimique des masses d'eau souterraines de l'UE entre les premiers, deuxièmes et troisièmes plans de gestion de district hydrographique (source: WISE freshwater et extraction de données PDF)



État quantitatif des masses d'eau souterraines — les quantités d'eau sont-elles suffisantes?

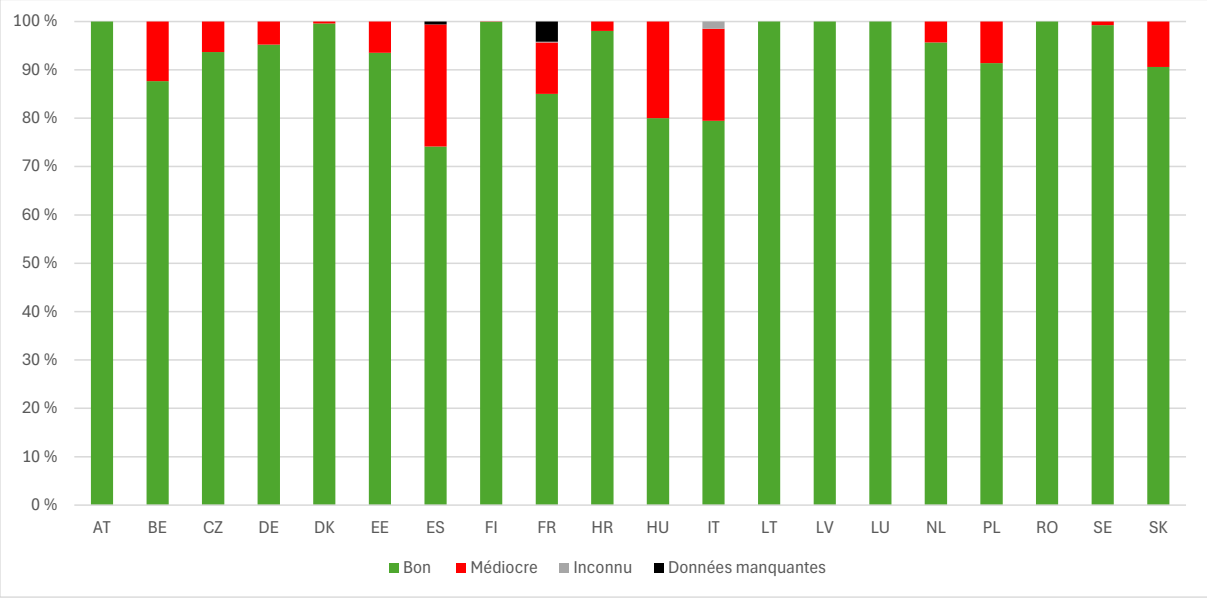
Si l'on compare l'état quantitatif des eaux souterraines dans un même ensemble d'États membres, il est encourageant de constater une légère amélioration: 95 % des masses d'eau souterraines ont été déclarées en bon état en 2016-2021, contre 92,4 % en 2009-2015. Les données communiquées montrent que la reconstitution des masses d'eau souterraines, lesquelles constituent une grande partie des réserves de l'UE, semble garantie dans la plupart des cas. Bien que cela puisse indiquer que le changement climatique n'a pas (encore) touché les eaux souterraines de l'UE, il convient de souligner que tous les États membres ne tiennent pas dûment compte des besoins des écosystèmes dépendant des eaux souterraines, et que cet état de la situation en 2021 ne rend pas compte des incidences des années suivantes, qui ont été les plus sèches de ce siècle.

Figure 5 — Changement dans l'évaluation de l'état quantitatif des masses d'eau souterraines de l'UE entre les premiers, deuxièmes et troisièmes plans de gestion de district hydrographique (source: WISE freshwater et extraction de données PDF)



Néanmoins, il existe d'importantes différences géographiques entre les 20 États membres couverts par le présent rapport (voir figure 6).

Figure 6 — Vue d'ensemble de l'état quantitatif des masses d'eau souterraines par État membre en 2021



Dans 84 % des cas recensés, les masses d'eau souterraines n'ont pas atteint un bon état quantitatif parce que l'aquifère capte davantage d'eau que sa capacité naturelle de recharge. L'intrusion saline (25 %), les incidences sur les écosystèmes aquatiques reliés aux masses d'eau souterraines (20 %) et les écosystèmes terrestres dépendants (9 %) constituent d'autres obstacles au bon état quantitatif.

Presque tous les États membres qui ont présenté des rapports[31] ont procédé à une **évaluation du bilan hydrologique**[32] pour les troisièmes plans de gestion de district hydrographique, la plupart évaluant également les tendances à long terme. Toutefois, contrairement aux dispositions de la directive sur les eaux souterraines, lorsqu'ils évaluent l'état quantitatif des masses d'eau souterraines, les États membres ne tiennent pas toujours compte des besoins des **écosystèmes aquatiques associés aux eaux souterraines** et des **écosystèmes terrestres dépendant des eaux souterraines**. Il s'agit d'une lacune majeure, car les activités humaines qui modifient les niveaux des eaux souterraines peuvent avoir une incidence significative sur l'état des masses d'eau de surface ou endommager des écosystèmes précieux, tels que les zones humides.

Au cours des trois derniers cycles de mise en œuvre, les États membres ont signalé une proportion élevée d'eaux souterraines se trouvant dans un bon état quantitatif. Toutefois, cette situation contraste avec l'augmentation de la pénurie d'eau dans l'ensemble de l'UE et la dépendance accrue observée à l'égard des masses d'eau souterraines qui deviennent des sources d'approvisionnement pour les services publics et l'irrigation, ce qui entraîne une augmentation des captages[33]. D'où l'importance pour les États membres de mieux appliquer les méthodes convenues pour évaluer l'état quantitatif en tenant dûment compte des variations saisonnières et de l'accélération des effets du changement climatique, tout en s'appuyant moins sur les tendances historiques et en tenant pleinement compte du rôle des eaux souterraines pour les rivières et les écosystèmes. Une évaluation fondée uniquement sur les niveaux des eaux souterraines est insuffisante[34]. La situation indique également, à l'instar de l'AEE, qu'il pourrait être nécessaire de réviser les méthodes existantes.

Il n'est pas anodin que plusieurs États membres s'attendent à ce que la situation s'aggrave et prévoient que le nombre de masses d'eau souterraines risquant de ne pas atteindre un bon état quantitatif d'ici à 2027 augmentera dans certains cas de manière assez importante (voir figure 7 ci-dessous).

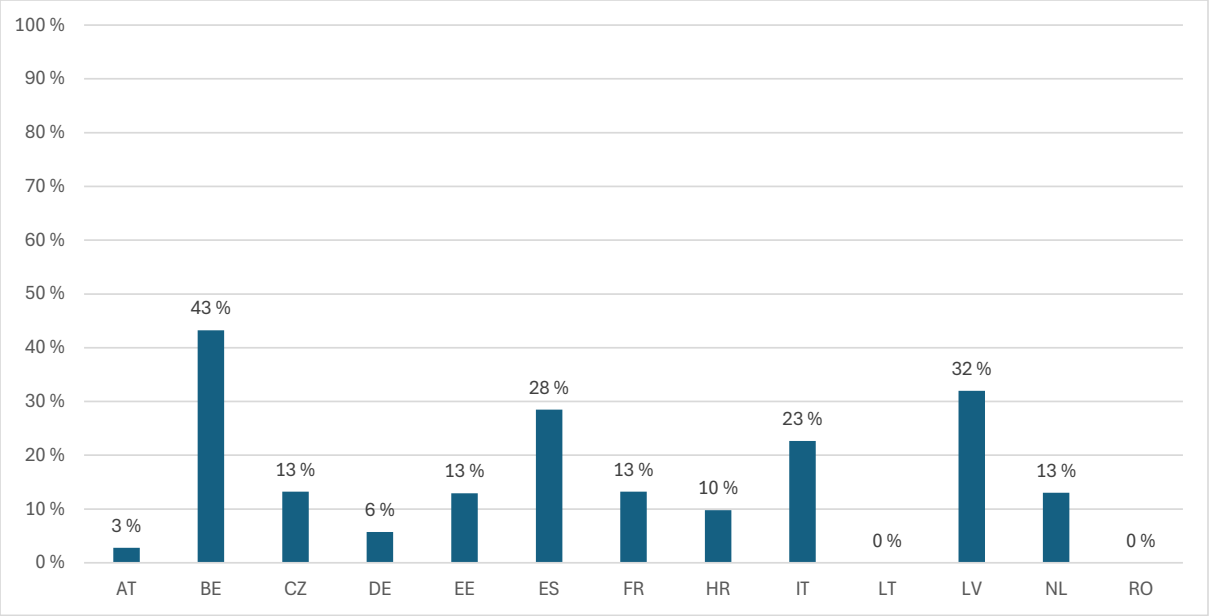
Figure 7 — Pourcentage de masses d'eau souterraines déclarées par les États membres comme risquant de ne pas atteindre un bon état quantitatif d'ici à 2027 (pays optant pour les rapports électroniques uniquement)

[31] À l'exception du Luxembourg, où l'exercice est en cours.

[32] Un bilan hydrologique donne la quantité d'eau disponible pour une répartition, calculée comme les apports moins les sorties, dans un bassin hydrographique ou un sous-bassin donné.

[33] Selon l'AEE, la part des eaux souterraines dans le captage d'eau a augmenté, passant de 19 % en 2000 à 23 % en 2019.

[34] Voir la note d'orientation nº 18 de la stratégie commune de mise en œuvre.



- **Encadré nº 1: Pourquoi l'UE est-elle encore loin d'atteindre les objectifs de la directive-cadre sur l'eau?**
- Au fil des ans, la mise en œuvre de la DCE a progressivement amélioré la connaissance et la compréhension de l'état des rivières, des lacs, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines de l'UE. Cette amélioration des connaissances explique en partie certaines des tendances décrites ci-dessus.
- Toutefois, comme le montre le bilan de qualité 2019 de la directive-cadre sur l'eau[35], de nombreux facteurs ont ralenti et continuent de ralentir la bonne mise en œuvre de la DCE et sont pour partie responsables de la lenteur générale des progrès depuis son adoption. Ces facteurs sont les suivants:

  - une identification tardive ou une sous-estimation des pressions et des efforts nécessaires pour créer un cadre de gouvernance tenant compte des conditions spécifiques dans chaque État membre;
  - une réduction insuffisante des pressions globales sur les masses d'eau, notamment celles liées à la pollution diffuse (contrairement au succès relatif obtenu dans la lutte contre la pollution ponctuelle) et à la dégradation des habitats (pour laquelle des mesures de restauration destinées à pallier les effets des pressions du passé, y compris les changements hydromorphologiques et la pollution ancienne, seraient bien nécessaires);
  - la lenteur de l'introduction de mesures efficaces, les programmes de mesures des États membres n'étant souvent pas suffisamment fondés sur l'analyse des pressions et des incidences, tandis que la tendance est au recours à des solutions technologiques faciles destinées à lutter contre la pollution ponctuelle, en laissant largement de côté les autres sources de pollution;
  - un manque de cohérence entre les politiques en vigueur, le bon état des masses d'eau dépendant également très fortement de l'intégration des objectifs relatifs à l'eau dans d'autres domaines d'action tels que l'agriculture, l'énergie ou les transports;

[35] SWD(2019) 439 final, p. 116.

- une priorité qui n'est pas donnée aux mesures visant à atteindre un bon état des eaux, contrairement à d'autres activités économiques;
- un recours prédominant aux mesures de base[36] plutôt qu'à des mesures supplémentaires mises en œuvre à une échelle suffisante pour atteindre les objectifs de la DCE;
- le temps nécessaire à la nature pour réagir aux mesures avant que les résultats escomptés ne se produisent;
- les effets de plus en plus ressentis du changement climatique (augmentation de la température de l'eau, par exemple);
- le manque de financement et les contraintes en matière de capacités administratives.

5. GOUVERNANCE ET DIMENSIONS TRANSVERSALES

Une bonne gouvernance est essentielle au bon fonctionnement de systèmes complexes de gestion de l'eau dans les États membres, ce qui dépend de la participation de nombreux niveaux administratifs différents et des parties concernées. Tous les États membres ont désigné des **autorités compétentes** pour chaque district hydrographique. Souvent, plusieurs autorités coexistent au sein de ces districts, chacune responsable de différents aspects des plans de gestion de district hydrographique. De même, tous les États membres ont désigné des autorités compétentes pour la directive «Inondations». Celles-ci ne sont pas toujours les mêmes que celles désignées au titre de la DCE et, dans certains États membres, les unités de gestion désignées conformément à la directive «Inondations» ne correspondent pas aux districts hydrographiques.

Comme le veut la directive «Inondations», de nombreux États membres indiquent que les plans de gestion de district hydrographique et les plans de gestion des risques d'inondation ont été élaborés de manière coordonnée et parfois simultanée[37]. La grande majorité des États membres ont procédé à une consultation conjointe sur leurs plans de gestion de district hydrographique et leurs plans de gestion des risques d'inondation[38], et quelques-uns ont intégré les deux plans dans un plan unique. La situation dans chaque État membre est beaucoup plus contrastée pour le programme de mesures au titre de la DCSMM. Seuls quelques États membres font état d'une véritable coordination dans l'élaboration des programmes de mesures au titre de la DCE et de la DCSMM, qu'il s'agisse des processus, du contenu ou de la cohérence affichée face aux mêmes pressions. Les rapports parallèles au titre de la DCSMM sur le deuxième programme de mesures font également ressortir une faible coordination[39]. Il s'agit donc d'un domaine dans lequel les États membres doivent intensifier leurs efforts pour mettre en œuvre une **approche de la source à la mer**.

[36] En particulier, la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires et la directive sur les nitrates, qui constituent des «mesures de base» dans les programmes de mesures relevant de la DCE.

[37] Dans l'ensemble, 15 des 21 États membres ont mentionné dans leurs plans de gestion des risques d'inondation des éléments sérieux démontrant que la coordination avec la DCE était assurée; quant aux six autres, ils ont chacun présenté au moins quelques éléments.

[38] Quinze États membres ont indiqué avoir mené des consultations conjointes sur les projets de plans de gestion de district hydrographique et de plans de gestion des risques d'inondation, contre 13 États membres au cours du cycle précédent.

[39] Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'évaluation par la Commission des programmes de mesures des États membres mis à jour au titre de l'article 17 de la directive 2008/56/CE [COM(2025) 3] et document de travail des services de la Commission qui l'accompagne [SWD(2025) 1].

Les **mécanismes de coordination**, bien qu'ils soient en place dans l'ensemble, ne suffisent pour la plupart pas à garantir des synergies complètes et la cohérence nécessaire entre les différents niveaux de gouvernement (les méthodes de mise en œuvre de la DCE aux niveaux infranationaux manquent d'harmonisation, par exemple). La coordination avec d'autres politiques sectorielles (agriculture, énergie, par exemple) est également insuffisante, notamment en ce qui concerne les mesures nécessaires pour remédier aux pressions les plus importantes. Bien que la mise en œuvre et l'application correctes de la DCE et du reste de la législation environnementale relèvent de la responsabilité des autorités compétentes en matière d'environnement, il est essentiel de garantir une intégration plus efficace des objectifs de la DCE dans les politiques sectorielles et les instruments de financement (tels que la PAC). Cela suppose d'harmoniser les interventions soutenues par la PAC et les mesures prévues dans les plans de gestion de district hydrographique.

La plupart des États membres ont déployé des efforts remarquables pour encourager la **participation du public et la participation active des parties prenantes** à l'élaboration de leurs plans de gestion de district hydrographique et plans de gestion des risques d'inondation en recourant à divers canaux et mécanismes de consultation. Dans l'ensemble, un large éventail de parties prenantes ont été associées dans la plupart des États membres. Toutefois, peu expliquent dans leurs plans comment les contributions reçues ont été prises en considération et si les personnes consultées ont été informées de la manière dont leur avis était pris en considération. Une communication plus transparente renforcerait l'adhésion collective aux plans.

Pressions

Les pressions les plus importantes sur les masses d'eau de surface[40] observées dans tous les États membres qui ont présenté des rapports sont les suivantes: la **pollution causée par les dépôts atmosphériques** (qui touche 59 % des masses d'eau), les **changements hydromorphologiques** (57 %) causés par le drainage et l'irrigation dans l'agriculture, l'hydroélectricité, la protection contre les inondations, la navigation ou l'approvisionnement en eau potable, et la **pollution provenant de l'agriculture** (32 %). Les autres principales pressions répandues dans l'UE sont les **rejets d'eaux résiduaires urbaines** (14 %), les **rejets non reliés au réseau de collecte** (9 %) et le **captage** (9 %) à des fins multiples. D'autres pressions parmi les plus fréquemment citées dans les plans de gestion de district hydrographique incluent la pollution causée par le **ruissellement urbain** (8 %), les **surcharges dues aux pluies d'orage** (5 %) et les **rejets provenant des installations industrielles** (6 %). Il convient de noter qu'une même masse d'eau peut faire l'objet de pressions multiples, de sorte que le total n'atteint pas 100 %.

Malheureusement, 13 % des masses d'eau de l'UE continuent également d'être soumises à des pressions anthropogéniques non identifiées, de sorte qu'il est encore possible d'accroître les connaissances dans ce domaine. Seules 10 % des masses d'eau déclarées échappent à toute pression majeure.

[40] D'après les données de *WISE Freshwater* couvrant 18 des 20 États membres pour lesquels des données sont disponibles par voie électronique depuis juin 2024.

La pression exercée par les **espèces exotiques envahissantes** — tant au niveau de l'UE[41] qu'au niveau national — sur les écosystèmes d'eau douce et marins en Europe augmente, comme en témoignent plusieurs rapports[42]. Malgré l'incidence directe que ces espèces peuvent avoir sur la réalisation d'un bon état écologique, cette pression semble sous-estimée et n'est recensée que dans 2,2 % des masses d'eau déclarées. Les informations sur les espèces exotiques envahissantes et les mesures prises pour s'attaquer au problème font très souvent défaut ou ne sont pas très détaillées dans les plans de gestion de district hydrographique.

Alors que 71 % des **masses d'eau souterraines** de l'UE ne sont soumises à aucune pression significative, d'après les rapports, près de 30 % d'entre elles sont touchées par une série de pressions. Il s'agit en particulier de la **pollution agricole diffuse** (les pesticides et les engrais, par exemple), qui touche 59 % des masses d'eau souterraines concernées, du **captage pour l'approvisionnement public en eau** (25 %), du **captage à des fins agricoles** (22 %), **industrielles** (12 %) et **autres** (12 %). La pollution diffuse provenant d'autres sources, notamment le **ruissellement urbain** (16 %) et les **rejets non reliés au réseau de collecte** (6 %), exerce également des pressions majeures, de même que la pollution provenant de **sites industriels contaminés ou abandonnés** (17 %) et la **pollution ancienne** (13 %).

Programmes de mesures

L'analyse des programmes de mesures que les États membres sont tenus d'élaborer pour prévenir ou limiter ces pressions donne des résultats nuancés.

Un grand nombre de mesures annoncées dans les deuxièmes plans de gestion de district hydrographique n'ont pas été mises en œuvre. Comme par le passé, le financement insuffisant des mesures est pointé comme l'obstacle le plus important (86 %), suivi des retards imprévus (81 %), de l'absence de mécanismes nationaux appropriés, tels que des réglementations nationales et d'autres mesures non encore adoptées (70 %), et des problèmes de gouvernance (57 %). Les difficultés dans l'acquisition des terres nécessaires à la mise en œuvre de certaines mesures sont également évoquées régulièrement comme un problème majeur.

Les troisièmes programmes de mesures présentés dans les plans de gestion de district hydrographique pour la période 2022-2027 montrent que les États membres continuent de suivre des approches différentes en ce qui concerne la conception de ces plans et les rapports y relatifs. Les programmes de mesures contiennent souvent un ensemble de mesures assez long, mais plusieurs éléments clés semblent absents. En particulier, ils ne contiennent pas d'évaluation claire de l'écart à combler pour parvenir à un bon état. Ils contiennent également trop peu d'informations relatives à la priorité donnée aux mesures en fonction de l'analyse coût-efficacité attendue. Souvent, les coûts et le financement des mesures prévues ne sont pas indiqués. Les États membres invoquent souvent les difficultés de financement qu'ils rencontrent, ce qui permet de penser qu'ils ne se dotent pas toujours à l'avance des ressources nécessaires à la mise en œuvre des plans. L'efficacité des programmes de mesures s'en trouve réduite.

---

[41] Voir la liste dans le règlement (UE) nº 1143/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes.

[42] Selon Cid, N. et Cardoso, A. C., «European freshwater alien species», *Global Freshwater Biodiversity Atlas* (atlas. freshwaterbiodiversity.eu), 2013, les espèces exotiques envahissantes d'eau douce ont été multipliées par sept au cours des 100 dernières années, par exemple.

6. FAIRE FACE À LA TRIPLE CRISE PLANÉTAIRE

6.1. VERS UNE POLLUTION ZÉRO DANS LES RIVIÈRES, LES LACS, LES EAUX CÔTIÈRES ET LES EAUX SOUTERRAINES

6.1.1 Quelles sont les mesures prises pour lutter contre la pollution provenant de l'agriculture?

La pollution diffuse provenant de l'**agriculture** est l'une des principales pressions exercées sur les masses d'eau de l'UE signalées par tous les États membres qui ont présenté des rapports dans presque tous les districts hydrographiques et touche à la fois les masses d'eau de surface et les masses d'eau souterraines. Elle est principalement due aux pratiques de gestion des terres non durables et à une utilisation abusive et excessive, d'une part, d'engrais et de lisiers/effluents contenant de l'azote, ce qui donne lieu à la présence de nitrates dans l'eau, et, d'autre part, de pesticides et d'autres substances dangereuses. Comme indiqué à la section 2 ci-dessus, les nitrates sont les plus grands polluants des masses d'eau souterraines et entraînent également l'eutrophisation des masses d'eau de surface. Ce constat concorde avec les conclusions relatives aux charges en nutriments dans les régions marines de l'UE, qui montrent que, pour toutes les régions, à l'exception de la mer Noire, la principale source d'azote dans la mer provient de l'agriculture[43]. La situation est plus nuancée en ce qui concerne le phosphore, pour lequel le plus grand contributeur dans presque toutes les régions marines sont les eaux usées, l'agriculture arrivant en deuxième position.

Bien que des améliorations considérables aient été observées par rapport aux années 90 et que la plupart des États membres et des agriculteurs aient déployé des efforts considérables pour réduire les pertes de nutriments dans les eaux, les données relatives à la qualité de l'eau douce montrent que les résultats n'ont pas changé. Autrement dit, pour relancer une tendance à la baisse des concentrations de nutriments, des mesures plus radicales sont nécessaires, qui pourraient être politiquement difficiles à adopter. Les mesures actuelles ne sont toujours pas suffisantes pour atteindre les objectifs de la directive sur les nitrates et de la DCE, et ce près de 35 ans et 25 ans après leur adoption respective. Ce constat se vérifie également dans le milieu marin, notamment en mer Baltique, la région marine qui compte la plus grande proportion d'eaux côtières dans lesquelles les conditions relatives aux nutriments posent problème (58 %). L'eutrophisation est également présente dans la partie méridionale de la mer du Nord, le long de la côte Nord-Ouest de la France et à proximité de déversements fluviaux dans la mer Méditerranée. Par ailleurs, de vastes zones appauvries en oxygène sont observées dans la mer Baltique et la mer Noire du fait de l'eutrophisation, des conditions naturelles et de la hausse des températures de l'eau, qui est une incidence du changement climatique.

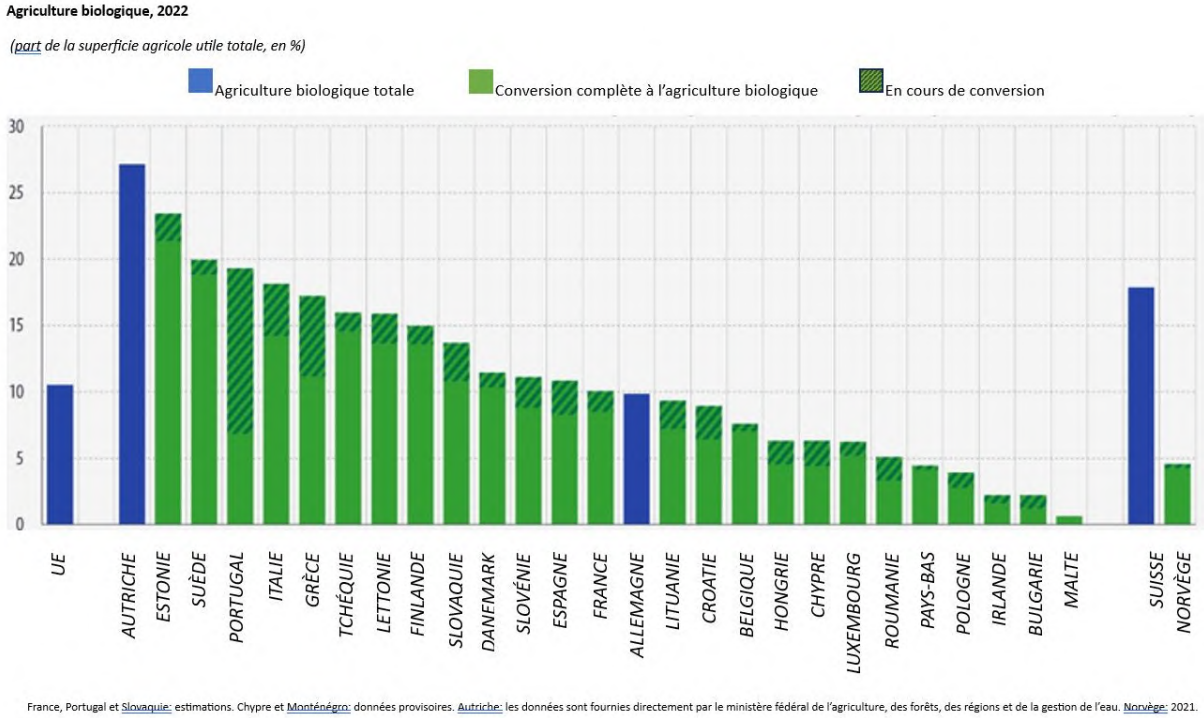
Cette stagnation peut s'expliquer par le fait que, dans la plupart des États membres, les progrès sont limités en ce qui concerne l'élaboration d'**évaluations quantitatives des écarts** permettant de déterminer comment réduire la charge en **nutriments** et en **pesticides**. La Commission avait formulé cette recommandation au cours du cycle précédent, mais peu d'États membres ont réussi à réduire la charge nutritive et plus rares encore sont ceux qui ont déclaré avoir évalué l'efficacité des mesures prises jusqu'à présent.

Par ailleurs, on observe une tendance claire et encourageante, à savoir **l'augmentation constante de la part des terres agricoles consacrées à l'agriculture biologique dans l'UE**, qui se traduit généralement par une diminution des niveaux de pollution par les nutriments et

[43] Rapport sur la mise en œuvre de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» (europa.eu).

les pesticides. Toutefois, le rythme d'adoption varie d'un État membre à l'autre, allant de près de 30 % de la production agricole totale en Autriche à moins de 1 % à Malte (voir figure 8 ci-dessous).

Figure 8 — Part de la superficie agricole utile totale consacrée à l'agriculture biologique en 2022 par État membre (source: EUROSTAT 2024)[44]



Les mesures de base sont généralement en place, mais tous les États membres n'évaluent pas si les mesures prévues seront suffisantes pour parvenir progressivement à un bon état. Lorsque des évaluations des écarts ont été réalisées, les États membres indiquent que les mesures ne combleront «pas pleinement» l'écart nécessaire pour réduire la pollution par les nutriments et les pesticides d'ici à 2027. Ce constat est conforme aux conclusions précédentes de la Commission, notamment dans le cadre de la directive sur les nitrates.

En outre, les mesures obligatoires sont limitées à celles prévues par la législation de l'UE en la matière[45] et les exigences applicables (conditionnalité et verdissement) dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) 2014-2022.

De nombreux États membres semblent imposer des restrictions à l'utilisation des pesticides principalement lorsqu'il est nécessaire d'améliorer l'état des masses d'eau utilisées pour le captage d'eau potable. Les exigences obligatoires imposées aux agriculteurs en application de la directive-cadre sur l'eau peuvent être soutenues par la PAC grâce aux «paiements au titre de la DCE», mais cet instrument reste sous-utilisé[46].

---

[44] EU organic farming: 16.9 million hectares in 2022 - Eurostat (europa.eu) (l'agriculture biologique dans l'UE: 16,9 millions d'hectares en 2022).

[45] En particulier, la directive sur les nitrates, le règlement concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques [règlement (CE) nº 1107/2009] et la directive sur une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable (2009/128/CE).

[46] Quatre États membres (l'Autriche, le Danemark, le Luxembourg et l'Espagne) ont pris en charge ces paiements au titre des programmes de développement rural (2014-2022) et cinq États membres ont inclus ces

Plusieurs mesures volontaires ont été prises qui, souvent, ont été financées par la PAC, notamment au moyen d'engagements agroenvironnementaux et climatiques[47] et d'autres mesures pertinentes incluses dans les programmes de développement rural (2014-2022) élaborés par les États membres. Toutefois, ces mesures et les mesures de base mises en œuvre n'ont pas permis de réduire la pression exercée par les nitrates et les pesticides. Divers facteurs peuvent en être la cause, notamment les limites intrinsèques de la conception des mesures volontaires en question, le fait que les mesures n'étaient pas suffisamment programmées par les États membres, leur adoption limitée par les agriculteurs ou dans les zones les plus touchées.

D'après les informations communiquées, les mesures agricoles annoncées dans le cadre des deuxièmes plans de gestion de district hydrographique n'ont pas toutes été mises en œuvre comme prévu. Parmi les difficultés signalées figurent un financement insuffisant et des retards.

En ce qui concerne la PAC 2023-2027, on peut s'attendre à une contribution accrue à la lutte contre la pollution par les nitrates et les pesticides[48]. Elle prévoit des normes de conditionnalité[49] plus strictes, telles que des exigences renforcées en matière de gestion des sols (rotation/diversification des cultures, bandes-tampons, par exemple) et une nouvelle exigence liée aux contrôles des sources diffuses de pollution par les phosphates. Les instruments disponibles au titre du financement du développement rural[50] (les engagements agroenvironnementaux et climatiques, y compris l'agriculture biologique, le soutien aux investissements, les paiements au titre de la DCE, la formation/le conseil, l'innovation et la coopération) restent disponibles et ont été complétés par des éco-régimes qui encouragent des pratiques respectueuses de l'environnement et du climat. Les États membres doivent consacrer au moins 25 % du financement du FEAGA à ces régimes[51]. L'aide apportée grâce aux éco-régimes et aux engagements agroenvironnementaux et climatiques couvre, entre autres, l'amélioration de la gestion des nutriments[52] et l'utilisation durable des pesticides[53].

Aucun État membre n'utilise de **seuils pour les concentrations de nutriments** afin d'évaluer le bon état écologique des eaux de surface, et seuls quelques-uns fixent la **réduction de la charge** requise en amont dans le bassin hydrographique concerné. Comme indiqué

---

paiements dans leurs plans stratégiques relevant de la PAC 2023-2027 (Autriche, Danemark, Italie, Luxembourg et Espagne). Ces paiements ont principalement ciblé les restrictions/l'interdiction de la fertilisation et de l'utilisation de pesticides dans les zones protégées de captage d'eau potable ainsi que, dans le cas du Danemark, les mesures de réduction de l'azote dans les bassins hydrologiques côtiers.

[47] Paiements pour des engagements pluriannuels en faveur de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement et du climat qui vont au-delà des exigences obligatoires de base.

[48] Voir «Mapping and analysis of CAP strategic plans» (2023-2027) (Cartographie et analyse des plans stratégiques relevant de la PAC) (file:///C:/Users/faltech/Downloads/mapping%20and%20analysis%20of%20cap%20strategic%20plans-KF0323354ENN%20(3).pdf).

[49] La conditionnalité subordonne la perception intégrale des aides de la PAC au respect, par les agriculteurs et les autres bénéficiaires, de normes de base en matière d'environnement, de changement climatique, de santé publique, de santé végétale et de bien-être animal. Les normes de base comprennent les exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) et des normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres (les «normes BCAE»).

[50] Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), voir le règlement (UE) nº 1305/2013.

[51] Voir article 97, paragraphes 1 et 2, du règlement (UE) 2021/2115.

[52] Il est prévu de soutenir les pratiques agricoles visant à améliorer la gestion des nutriments sur 15,2 % de la surface agricole de l'UE.

[53] 27 % de la superficie agricole de l'UE doit faire l'objet d'engagements qui conduisent à une utilisation durable des pesticides afin de réduire les risques et les effets des pesticides, comme les fuites de pesticides.

précédemment, la réalisation des objectifs fixés dans la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» s'en trouve également compromise puisque, d'après les données communiquées par les États membres au titre de l'article 8 de ladite directive en 2018, 87 % de la zone maritime n'avaient pas atteint l'objectif de bon état écologique en matière d'eutrophisation.

6.1.2 Quelles sont les mesures prises pour lutter contre la pollution provenant d'autres secteurs?

La **pollution** provenant de secteurs tels que les **implantations urbaines, l'industrie ou l'énergie** constitue également une menace pour le milieu aquatique et pour la santé humaine par l'intermédiaire de l'environnement.

Des mesures de base pour lutter contre la pollution provenant de ces secteurs sont généralement en place. Il s'agit notamment de systèmes d'autorisation et de permis visant à contrôler les rejets ponctuels d'eaux usées, de registres des rejets d'eaux résiduaires, de l'interdiction ou de la restriction de tous les rejets directs dans les eaux souterraines, et/ou de mesures spécifiques visant à éliminer ou à réduire la pollution due aux substances prioritaires et à d'autres substances.

Dans la plupart des cas, des mesures spécifiques ont été mises en œuvre pour lutter contre les polluants qui empêchent les masses d'eau d'atteindre un bon état chimique ou écologique. Parmi ces mesures figurent, par exemple, les efforts visant à réduire le rejet de certains polluants dans l'eau ou à y mettre fin et l'assainissement des sites contaminés, des mesures qui s'attaquent à la pollution historique dans les sédiments, les eaux souterraines et les sols. Toutefois, tous les plans de gestion de district hydrographique nationaux ne fournissent pas le même niveau de détail quant à l'existence d'un lien explicite entre les différentes substances et les mesures spécifiques de lutte contre la pollution. Des progrès supplémentaires sont nécessaires à cet égard et une analyse des lacunes devrait être à l'origine de la conception des mesures.

Tous les États membres ont communiqué des **inventaires des émissions, rejets et pertes** de ces substances nuisibles. Toutefois, il existe de grandes différences entre les États membres et au sein même des États membres en ce qui concerne tant les substances toxiques pertinentes couvertes que l'exhaustivité. Les 10 substances qui font le plus souvent l'objet d'inventaires des émissions sont le mercure, le benzo[*a*]pyrène, le fluoranthène, le benzo(g,h,i)pérylène (HAP), le nickel, le plomb et le cadmium (métaux lourds), le nonylphénol (agents de surface non ioniques), l'acide perfluorooctane sulfonique (PFOS, un type de PFAS) et le tributylétin-cation (un produit biocide très toxique).

La plupart des États membres ont communiqué des mesures de base relatives à la construction ou à la modernisation de stations d'épuration, reconnaissant que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour se conformer à la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires. Actuellement, 82 % des eaux urbaines résiduaires de l'UE sont collectées et traitées conformément aux normes de l'UE.

La mise en œuvre de la directive révisée relative au traitement des eaux urbaines résiduaires permettra de réduire encore la pollution causée par les eaux urbaines résiduaires. Elle comprend de nouvelles règles relatives aux surcharges dues aux pluies d'orage et au ruissellement urbain qui aideront les États membres à faire face plus efficacement à ces pressions qui étaient jusqu'alors passées sous le radar de la législation de l'UE.

Bien que la DCE ne couvre pas la pollution résultant des déchets, notamment les plastiques, il s'agit d'un domaine clé dans lequel des synergies avec la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» doivent être créées, étant donné qu'une très grande partie du plastique présent dans la mer provient des rivières. L'évaluation des programmes de mesures réalisée au titre de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» montre que les États membres ont pris de nombreuses mesures pour lutter contre les principales sources de déchets, à commencer par les activités liées aux eaux usées provenant des zones urbaines et d'autres sources telluriques (par exemple, l'industrie et l'agriculture). Ces mesures ont entraîné une réduction des **déchets de plage** estimée à 29 % entre 2015 et 2021 dans tous les bassins maritimes de l'UE. Il est également probable qu'elles aient eu une incidence positive sur les rivières, les lacs et les eaux côtières.

Compte tenu de la pression considérable que les dépôts atmosphériques continuent de faire peser sur la santé des masses d'eau, une action à la source visant à réduire les émissions de polluants, y compris les uPBT résultant de l'utilisation de combustibles fossiles, grâce à l'approche intégrée de la pollution dans différents milieux environnementaux préconisée dans le plan d'action «zéro pollution» demeure une priorité pour atteindre les objectifs de la directive-cadre sur l'eau. À cet égard, les normes plus strictes adoptées dans le cadre de la directive sur la qualité de l'air ambiant récemment révisée, la directive relative aux émissions industrielles révisée, la mise en œuvre effective du règlement sur le mercure et les efforts globaux de décarbonation de l'UE devraient avoir une incidence positive sur la réduction des émissions de certaines substances individuelles qui pénètrent dans l'environnement aquatique par le biais des émissions atmosphériques.

6.2 RESTAURATION DES RIVIÈRES, DES LACS, DES EAUX CÔTIÈRES ET DES EAUX SOUTERRAINES

6.2.1 Modification des caractéristiques physiques et du débit naturel des masses d'eau — quel est le niveau d'intervention humaine dans le système hydrologique?

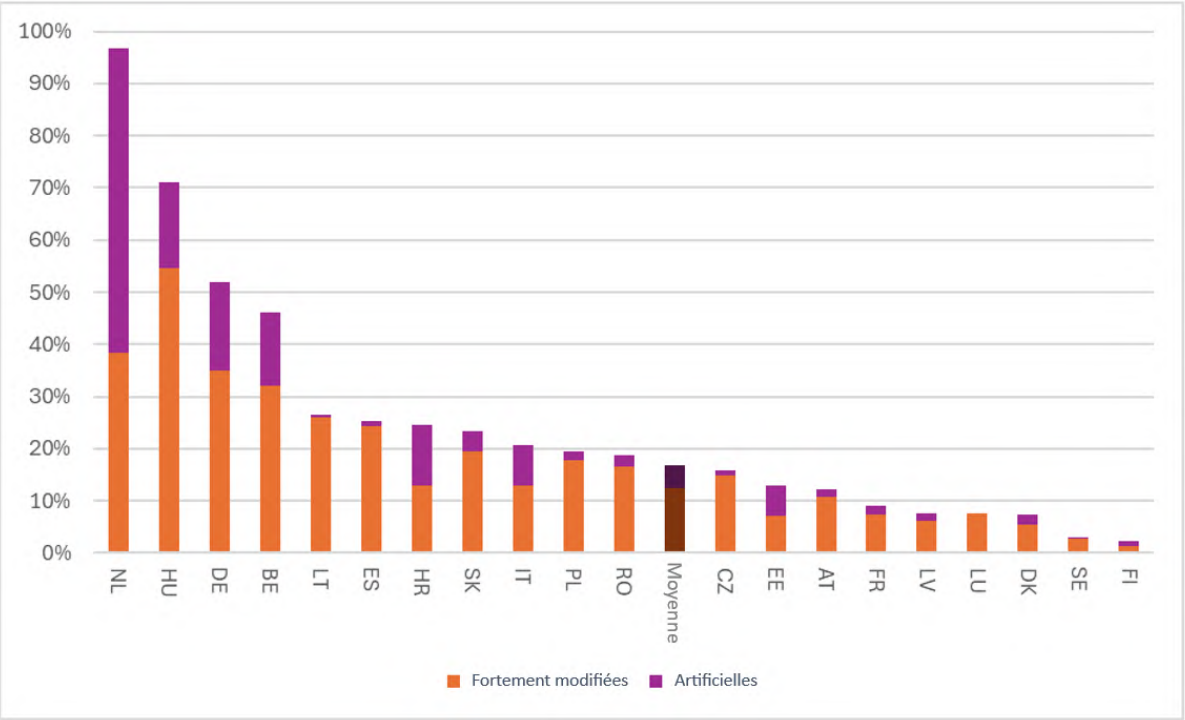
Depuis des centaines d'années, les activités humaines ont physiquement modifié la forme des rivières, des lacs, des estuaires et des eaux côtières de l'UE en éliminant les caractéristiques naturelles, en introduisant des infrastructures en béton (des masses d'eau fortement modifiées) et en créant de nouveaux canaux et réservoirs (des masses d'eau artificielles). Tout cela a donné lieu à de nouveaux systèmes hydrologiques qui ne sont plus naturels.

Les plans de gestion de district hydrographique présentent de très grandes différences entre les États membres en ce qui concerne le degré d'intervention humaine dans leurs environnements aquatiques naturels. Plus l'intervention humaine est intense, plus les caractéristiques de la masse d'eau sont modifiées, certaines devenant totalement artificielles. La proportion de ces **masses d'eau fortement modifiées** et **artificielles** a légèrement augmenté au cours de ce cycle de rapport: 12,4 % d'entre elles ont été désignées comme fortement modifiées et 4,4 % comme artificielles[54] dans les 20 États membres analysés, contre 11,9 % et 4,1 % lors du cycle de rapport précédent.

[54] Pour trois États membres, la désignation n'est pas encore achevée (Croatie, Slovaquie) ou en cours de révision (Suède).

La figure 9 ci-dessous montre le niveau très élevé d'intervention humaine dans certains États membres (Pays-Bas, Hongrie, Allemagne et Belgique) et l'état naturel bien préservé dans d'autres (comme la Finlande et la Suède).

Figure 9 — Pourcentage de masses d'eau de surface qui ont été désignées comme fortement modifiées ou artificielles dans les troisièmes plans de gestion de district hydrographique par État membre



Trois États membres (l'Autriche, la Croatie et la Slovaquie) ont signalé une augmentation significative de leur part de masses d'eau fortement modifiées et artificielles, qui semble être le résultat d'un reclassement de certaines masses d'eau et, dans une moindre mesure, de nouvelles modifications. La Suède devrait également augmenter considérablement sa propre part grâce à une nouvelle méthode.

Les principales utilisations de l'eau pour lesquelles l'intervention humaine atteint un niveau élevé, au point de classer les masses d'eau comme fortement modifiées, sont les suivantes: i) la protection contre les inondations (37 %); ii) l'agriculture (drainage des terres 23 %, irrigation 15 %); iii) l'hydroélectricité (21 %); iv) l'approvisionnement en eau potable (11 %); et v) les autres activités de développement urbain (10 %).

Compte tenu de leurs caractéristiques modifiées, ces masses d'eau ne doivent pas atteindre un bon état écologique, mais seulement un bon potentiel écologique, lequel doit être défini par l'État membre conformément aux exigences visées à l'annexe V de la DCE.

Il est encourageant de constater que des améliorations méthodologiques ont été apportées pour déterminer ce qui constituerait un bon potentiel écologique, ainsi que le veut la DCE. Toutefois, les États membres continuent de définir différemment le bon potentiel écologique et d'utiliser des hypothèses et des critères différents dans leurs évaluations. En outre, certains États membres n'ont pas défini le bon potentiel écologique pour toutes les masses d'eau fortement modifiées, de sorte qu'ils ne disposent pas d'objectifs clairs à atteindre.

D'après les informations disponibles dans WISE pour les 16 États membres[55] qui avaient réussi à transmettre leurs rapports par voie électronique au moment de la finalisation du présent rapport, seuls 16,8 % des masses d'eau fortement modifiées et artificielles ont atteint un bon potentiel écologique. Ce constat masque toutefois des différences considérables entre les États membres (la proportion de masses d'eau concernées atteignant un bon potentiel écologique allant de zéro en Belgique et aux Pays-Bas à environ 50 % en Espagne et en Roumanie).

6.2.2 Zones protégées

Il existe différentes raisons pour lesquelles certaines masses d'eau sont protégées par la loi. Pour les masses d'eau de surface, des zones protégées ont été désignées au titre des directives sur l'eau potable, les eaux de baignade, les habitats, les oiseaux et les nitrates, ainsi que pour la protection des espèces aquatiques importantes du point de vue économique (c'est-à-dire l'aquaculture). Au cours de ce cycle de rapport, la plupart des États membres ont signalé un nombre plus élevé de masses d'eau associées à des zones protégées désignées en vertu d'autres actes législatifs de l'UE et, comme l'exige la DCE, ont mis en place un **registre** actualisé **des zones protégées**.

À quelques exceptions près, **ces zones semblent faire l'objet d'une plus grande surveillance** — probablement liée aux améliorations générales de la surveillance observées au titre de la DCE, ce qui constitue une évolution très positive.

Pour ces masses d'eau associées à des zones protégées, les objectifs à atteindre en matière de gestion de l'eau peuvent être plus stricts ou spécifiques par rapport aux objectifs de bon état fixés par la DCE. Il s'agit en effet de garantir le respect de la législation pertinente visant à protéger certains écosystèmes, certaines espèces et certaines eaux potables et de baignade. Il peut alors être nécessaire d'adopter des mesures supplémentaires.

Conformément aux directives «Nature», les États membres ont principalement fixé des objectifs spécifiques pour les **zones de protection des habitats et des espèces (sites Natura 2000)**, même si, dans certains cas, des travaux sont en cours pour déterminer les besoins exacts. Dans certains cas, les États membres ont également fixé des objectifs et des mesures supplémentaires pour les **zones sensibles** relevant de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, les **eaux de baignade** et les **zones de sauvegarde de l'eau potable**, même si ces objectifs ou mesures sont souvent décrits en des termes quelque peu généraux[56]. Certains États membres ayant un intérêt commercial pour la production conchylicole (ou, moins souvent, les poissons d'eau douce) ont désigné des **zones protégées pour les espèces aquatiques importantes du point de vue économique[57].** Pour les zones conchylicoles, certains États membres (Croatie, Pays-Bas et Roumanie) ont fixé les mêmes objectifs que ceux des directives sur les coquillages, qui ont depuis été abrogées[58]. Un État

[55] Disponible le 31 mai 2024.

[56] En ce qui concerne les zones de protection des habitats et des espèces, certains États membres ont signalé des mesures, tandis que d'autres ont clairement renvoyé aux plans de gestion au titre des directives pertinentes (Oiseaux et Habitats). Dans certains cas, pour ces zones protégées, il est entendu que parvenir au bon état au titre de la DCE suffit pour atteindre les objectifs supplémentaires.

[57] La Croatie, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie et l'Espagne pour les coquillages et la Croatie, l'Italie et la Lettonie pour les poissons d'eau douce.

[58] Ancienne directive 2006/44/CE du Parlement européen et du Conseil concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons, et directive 2006/113/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative à la qualité requise des eaux conchylicoles, dont

membre (la France) applique des normes microbiologiques différentes de celles des directives abrogées pour l'ensemble de ces zones. L'Italie et l'Espagne quant à elles appliquent les mêmes normes dans certaines zones et des normes différentes dans d'autres. Pour la Pologne, les informations sur les normes ne sont pas claires.

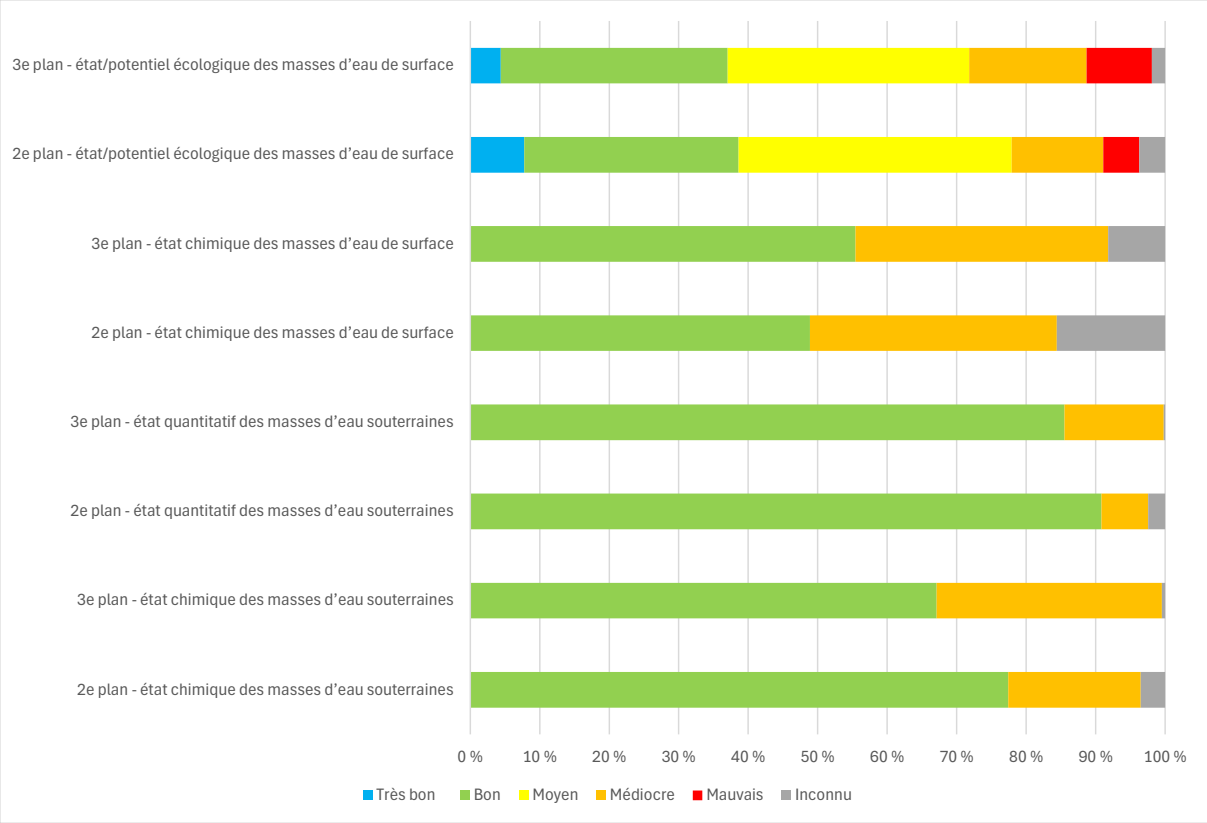
Lorsque des objectifs supplémentaires ont été fixés, ils ont été principalement atteints en ce qui concerne les zones de sauvegarde de l'eau potable, les zones désignées pour les coquillages et les eaux de baignade, tandis que seule une petite partie des objectifs fixés pour les sites Natura 2000 ont été atteints.

Malheureusement, dans presque tous les États membres, la désignation de zones protégées ne semble pas entraîner les améliorations attendues de l'état général des masses d'eau. Au contraire, comme le montre la figure 10 ci-dessous, les données montrent une **augmentation du nombre de masses d'eau associées à des zones protégées en mauvais état** par rapport au cycle précédent. Cela pourrait être en partie lié à la réduction significative du nombre de zones dont l'état est inconnu. Toutefois, cela confirme également que les progrès sont limités dans la mise en œuvre des directives «Nature» par rapport à la période 2013-2018 évaluée dans le rapport 2020 sur l'état de la nature. Ce rapport a révélé que seuls 17 % des habitats de rivières et lacs, habitats alluviaux et riverains protégés étaient dans un bon état de conservation, et qu'une grande majorité des espèces protégées de poissons et d'amphibiens se trouvaient dans un état de conservation médiocre ou mauvais (80 % et 60 % de la population, respectivement)[59]. Cela donne à penser que la désignation en tant que «zone protégée» ne permet toujours pas de garantir la meilleure gestion de l'eau nécessaire pour protéger les eaux de surface et les eaux souterraines dans ces zones.

Figure 10 – État des masses d'eau dans les zones protégées d'après les données des deuxièmes et troisièmes plans de gestion de district hydrographique (source: troisième plan de gestion de district hydrographique — rapport électronique)

la validité a pris fin en 2013. Selon la DCE, le niveau de protection qui était garanti par ces directives abrogées devrait être maintenu en incluant les zones désignées en vertu des précédentes directives sur les poissons et les coquillages parmi les zones protégées au titre de la DCE.

[59] *State of nature in the EU - Results from reporting under the nature directives 2013-2018* (l'état de la nature dans l'UE — résultats des rapports établis au titre des directives «Nature» 2013-2018); https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020.



6.2.3 Quelles sont les mesures prises pour réduire les pressions hydromorphologiques et restaurer la nature?

Les altérations physiques et hydrologiques sont signalées comme une pression importante dans presque tous les districts hydrographiques. Les secteurs à l'origine de cette pression sont l'agriculture (irrigation et drainage), l'hydroélectricité, la protection contre les inondations, la navigation et l'approvisionnement en eau potable.

Tous les États membres ont communiqué des mesures destinées à réduire les incidences négatives des **pressions hydromorphologiques** sur l'environnement en améliorant le régime d'écoulement, en rétablissant la continuité des rivières et en veillant au respect des débits écologiques. Ces mesures consistent notamment à construire des passes à poissons, à démolir les barrières anciennes et obsolètes, à restaurer les rivières en améliorant les zones riveraines et les lits majeurs et à rendre aux rives leur état naturel. Par exemple, selon un rapport de *Dam Removal Europe*[60] — une coalition d'organisations non gouvernementales — 487 obstacles ont été supprimés dans 15 pays européens en 2023, soit une augmentation de 50 % par rapport au nombre record de 2022. La France semble être la pionnière, suivie par l'Espagne, la Suède, le Danemark et l'Estonie. Ces mesures peuvent contribuer à restaurer 25 000 km de cours d'eau à courant libre, selon l'objectif fixé à l'horizon 2030 dans le cadre de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité et du règlement relatif à la restauration de la nature récemment adopté[61]. Pour autant, la fragmentation des rivières et la dégradation des habitats

[60] New Report: Dam Removal Movement Breaks Barriers and Records - Dam Removal Europe (nouveau rapport: le mouvement Dam Removal fait tomber des barrières et bat des records). Les données ont été fournies par des ministères, des municipalités, des agences de l'eau, des fiducies concernées par les rivières, des ONG, des scientifiques, des chercheurs et des acteurs de la restauration des cours d'eau.
[61] JO L, 2024/1991, 29.7.2024.

et des espèces aquatiques et dépendants des milieux aquatiques protégés de l'UE, en particulier les zones humides et les lits majeurs, restent un défi de taille.

Bien que tous les obstacles dans les rivières ne soient pas le fait de la production hydroélectrique, les centrales hydroélectriques continuent d'exercer une très forte pression sur l'état écologique dans plusieurs États membres en ce qu'elles perturbent la continuité des rivières, ce qui a des incidences majeures sur la migration des poissons, la mortalité des poissons et l'évolution des régimes hydrologiques et des mouvements des sédiments. En général, il convient de privilégier la rénovation des centrales hydroélectriques existantes, plutôt que la création de nouvelles centrales, notamment au moyen de solutions bénéfiques pour tout le monde et susceptibles de contribuer à la réalisation des objectifs de la DCE. Des efforts supplémentaires devraient être consentis pour que ces installations soient exploitées de façon plus durable et suivent l'évolution des conditions hydrologiques liée à l'accélération des effets du changement climatique. Il s'agit entre autres de revoir périodiquement les permis, et notamment de prendre des mesures d'atténuation visant à réduire les incidences de l'exploitation de ces centrales.

Seuls quelques États membres (Autriche, Belgique, France, Lettonie, Luxembourg, Pologne, Roumanie) déclarent donner spécifiquement la priorité aux **solutions fondées sur la nature** par rapport à d'autres mesures.

Il est essentiel de fixer et de respecter des **débits écologiques**[62] minimaux pour préserver l'état écologique des masses d'eau de surface. Toutefois, il est très préoccupant de constater que ces efforts progressent lentement dans de nombreux États membres. En outre, malgré des orientations au niveau de l'UE, il n'y a aucune cohérence dans la définition des débits écologiques. À quelques exceptions près, dans la plupart des États membres, la définition des débits écologiques est toujours en cours d'élaboration et leur mise en œuvre effective sur le terrain progresse lentement et souvent uniquement pour certaines masses d'eau. Le respect des débits écologiques semble en fait clairement lié à l'octroi et à la révision des permis de captage dans certains cas.

6.2.4 Que font les États membres pour réduire les captages et lutter contre la pénurie d'eau?

Il est important de faire la distinction entre la sécheresse (une faible quantité de précipitations) et la pénurie d'eau (un déséquilibre plus systémique entre l'eau disponible et la demande). La pénurie d'eau est perçue comme un problème croissant dans la plupart des États membres, les captages excessifs étant pointés comme la raison qui empêche d'atteindre un bon état quantitatif ou écologique pour une grande partie des masses d'eau[63].

---

[62] Au sens de la DCE, un débit écologique est «un régime hydrologique compatible avec la réalisation des objectifs environnementaux dans les masses d'eau de surface naturelles visées à l'article 4, paragraphe 1». En d'autres termes, il s'agit de la «quantité d'eau nécessaire pour que l'écosystème aquatique continue à prospérer et à fournir les services dont nous dépendons».

[63] Parmi les 13 pays pour lesquels nous disposons d'informations grâce aux rapports électroniques, les captages d'eau empêcheraient d'atteindre un bon état quantitatif ou écologique en Espagne (25 %), en Hongrie (20 %), en Italie (19 %), en France (11 %) et en Belgique (11 %) pour ce qui est des eaux souterraines et en France (17 %), en Autriche (12 %), en Espagne (11 %), en Italie (9 %) et en Croatie (8 %) pour les eaux de surface. Nous

L'utilisation de l'eau varie considérablement d'une région de l'UE à l'autre. En 2019[64], au niveau de l'UE, le captage pour assurer le refroidissement dans la production d'électricité a été le principal contributeur au volume annuel total des prélèvements en eau (32 %), suivi des captages nécessaires à l'agriculture (28 %), à l'approvisionnement public en eau (20 %), à l'industrie manufacturière (13 %) et au refroidissement dans l'industrie manufacturière (5 %), les industries extractives et la construction ne représentant chacune que 1 % du total des prélèvements. Toutefois, c'est l'agriculture, notamment avec les activités d'élevage, qui est le plus grand consommateur net[65], avec 59 % de la consommation d'eau de l'UE en 2019[66], la majeure partie de l'eau captée étant soit consommée par les cultures et les animaux d'élevage, soit évaporée, au lieu de retourner à la source dont elle a été prélevée. Les autres principaux secteurs consommateurs d'eau sont le refroidissement pour l'industrie manufacturière et la production d'électricité (17 %), les ménages et les services (13 %), ainsi que les industries extractives, la construction et l'industrie manufacturière (11 %). L'analyse de l'AEE montre que, entre 2000 et 2019, le captage d'eau a diminué de 17,6 % grâce aux mesures politiques mises en œuvre au titre de la DCE.

Toutefois, si le captage a diminué dans certains secteurs, comme pour le refroidissement dans la production d'électricité (-27 %), il a augmenté dans d'autres. Par exemple, le captage d'eau pour assurer le refroidissement dans l'industrie manufacturière a presque triplé, et le captage destiné à l'approvisionnement public en eau a augmenté de 4 %, avec une augmentation particulièrement forte depuis 2010 (14 %). Le captage d'eau pour l'agriculture a diminué de 15 % au cours de la même période 2000-2019, mais il a augmenté de 8 % depuis 2010, principalement en raison de la demande croissante d'irrigation dans le sud de l'Europe, où la pénurie d'eau est exacerbée par le changement climatique. Il est donc de plus en plus impérieux d'adopter des changements dans les pratiques, y compris d'être beaucoup plus efficace dans la réutilisation de l'eau conformément au règlement de 2020 sur la réutilisation de l'eau, et de passer à des cultures plus adaptées aux conditions hydrologiques propres à la région, ainsi qu'à une meilleure gestion des sols. Si rien ne change, la demande en eau pour l'irrigation agricole augmentera elle aussi de manière significative dans les régions où, à ce jour, l'irrigation est limitée: cela ne fera qu'exacerber la pénurie d'eau.

La PAC 2023-2027 soutient les efforts visant à accroître la résilience de l'agriculture dans le domaine de l'eau. La conditionnalité a été renforcée afin d'inclure, entre autres, une nouvelle norme[67] couvrant les contrôles du captage. Les plans stratégiques relevant de la PAC des États membres apportent entre autres un soutien important aux pratiques visant à améliorer la santé des sols, avec des effets positifs sur la capacité de stockage de l'eau, l'objectif étant de couvrir

---

savons qu'il s'agit également d'un problème important à Chypre, en Grèce et à Malte, bien que ces pays n'aient pas présenté leurs rapports.

[64] Analyse de l'AEE sur les captages d'eau entre 2000 et 2019, https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/water-abstraction-by-source-and.

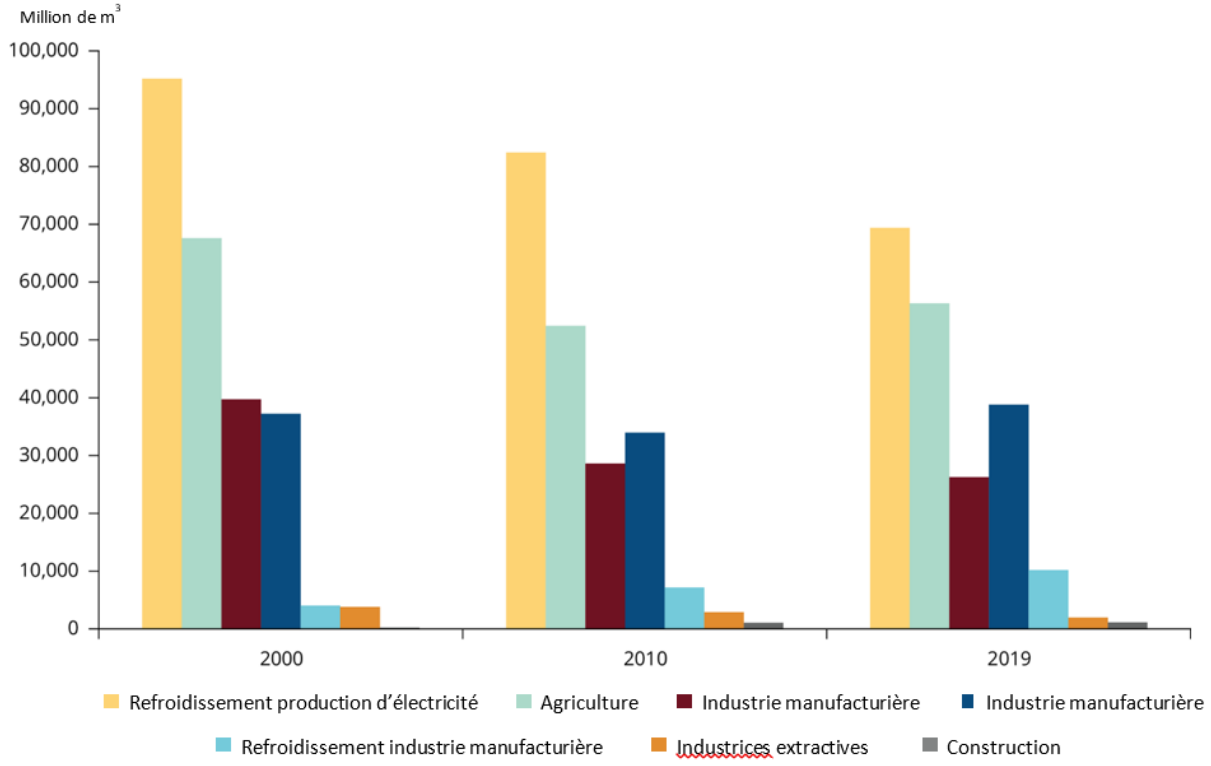
[65] Selon le rapport 12/2021 de l'AEE, *Water resources across Europe — confronting water stress: an updated assessment* (les ressources en eau en Europe — faire face au stress hydrique: évaluation mise à jour), la «consommation d'eau» désigne la partie de l'eau utilisée qui ne retourne pas vers les eaux souterraines ou les eaux de surface parce qu'elle est intégrée dans des produits (par exemple, des denrées alimentaires et des boissons) ou consommée par les ménages (par exemple, l'eau potable) ou le bétail.

[66] Rapport 7/2024 de l'AEE, *Europe's state of water 2024. The need for improved water resilience* (l'état des eaux en Europe en 2024: améliorer la résilience dans le domaine de l'eau) (https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/europes-state-of-water-2024).

[67] Exigence réglementaire en matière de gestion nº 1 (ERMG 1) concernant les contrôles du captage et de l'endiguement et les contrôles de la pollution diffuse par les phosphates [article 11, paragraphe 3, points e) et h), de la DCE].

47 % de la surface agricole de l'UE grâce à un tel soutien. Ils peuvent également contribuer aux investissements consentis pour améliorer l'efficacité des installations d'irrigation, l'utilisation d'eau recyclée pour l'irrigation et la collecte des eaux de pluie. Toutefois, dans les régions les plus touchées par la pénurie d'eau, il faudra envisager des changements radicaux plus systémiques vers des systèmes de production plus économes en eau.

Figure 11 — Captages d'eau par secteur économique dans les 27 États membres de l'UE, 2000-2019 (AEE, 2022)



Dans l'ensemble, des mesures de base et complémentaires visant à réduire le **captage** ont été définies, mais leur mise en œuvre au sein de l'Europe manque de cohérence. Ces mesures ciblent le contrôle des captages, l'utilisation rationnelle et la réutilisation de l'eau, la rétention d'eau naturelle, les débits écologiques, la recherche et le renforcement des connaissances. Il y a eu des tentatives intéressantes pour réduire la consommation d'eau, par exemple le nouveau plan français pour l'eau dont l'objectif est de réduire les captages de 10 % d'ici à 2030.

Comme l'a indiqué la Cour des comptes européenne en 2021[68], les États membres ont progressé dans la mise en place de **systèmes d'autorisation préalable pour le captage d'eau**, de systèmes de détection de l'utilisation illégale de l'eau et, dans certains cas, de mécanismes de tarification qui peuvent encourager une utilisation efficace de l'eau. Toutefois, le fait que la plupart d'entre eux exemptent les petits captages de contrôles ou d'enregistrement est problématique. Cela peut donner lieu à de nombreux petits captages continus sur l'ensemble d'un bassin hydrographique qui, cumulés, nuisent à l'état des masses d'eau, en particulier dans les États membres déjà confrontés à des problèmes de pénurie d'eau. Bien qu'elle indique que plusieurs États membres aient introduit des mécanismes de

[68] Rapport spécial 20/2021: La PAC et l'utilisation durable de l'eau dans l'agriculture.

tarification de l'eau qui encouragent une utilisation efficace de l'eau d'irrigation, la Cour des comptes a également constaté que la pratique consistant à appliquer des prix de l'eau sensiblement plus bas pour l'agriculture par rapport à d'autres secteurs de l'économie, et notamment les dérogations pour l'irrigation, était problématique.

La fréquence à laquelle les États membres **revoient les permis de captage**, ainsi que l'impose la DCE[69], est très différente, allant de 6 ans à plusieurs décennies, voire des fréquences indéterminées. Du fait de cette situation, il est parfois impossible de tenir dûment compte de l'évolution de la situation dans les masses d'eau, y compris du point de vue du changement climatique. La Commission joue actuellement son rôle et veille à ce que l'obligation de revoir les permis soit respectée afin que tous les États membres la mettent en œuvre correctement[70].

La question du **captage d'eau non autorisé/illégal** (c'est-à-dire le captage sans permis ou au-delà des conditions du permis) n'est explicitement mentionnée que dans certains plans de gestion de district hydrographique de quatre États membres. Toutefois, le problème a également été reconnu dans d'autres régions d'Europe. Même lorsque la question est évoquée, le problème tel qu'il se pose actuellement n'est généralement pas quantifié, pas plus que les tendances par rapport aux deuxièmes plans de gestion de district hydrographique. Certains de ces pays déploient des efforts pour fermer les puits illégaux afin d'empêcher l'appropriation illicite de cette ressource commune.

Comme par le passé, plusieurs États membres luttent contre la pénurie d'eau en axant leurs mesures sur l'augmentation de l'approvisionnement. Ces mesures comprennent le forage de **nouveaux puits**, la construction de **nouveaux barrages et réservoirs, l'agrandissement des infrastructures d'irrigation pour l'agriculture** et la construction d'**infrastructures de transfert d'eau à grande échelle** et d'**usines de dessalement**. Toutefois, les plans de gestion de district hydrographique ne fournissent que très peu d'informations sur ces mesures, notamment en ce qui concerne leur viabilité environnementale et économique et la prise en considération de scénarios climatiques à long terme.

6.3 FAIRE FACE À LA CRISE CLIMATIQUE

Comme indiqué dans l'évaluation européenne des risques climatiques[71] et ainsi que l'a reconnu la Commission dans sa communication sur la gestion des risques climatiques[72], l'UE comme ses États membres doivent renforcer leur aptitude à se préparer aux risques

[69] L'article 11, paragraphe 3, point e), de la DCE impose aux États membres d'effectuer des contrôles périodiques obligatoires.

[70] Des lettres de mise en demeure à ce sujet ont été envoyées à l'Autriche, à la Finlande, aux Pays-Bas et à la Slovénie; pour l'Irlande, la question est traitée dans le cadre de la procédure d'infraction engagée de longue date pour défaut de transposition correcte de plusieurs dispositions de la DCE, dont l'article 11.

[71] AEE, *Évaluation européenne des risques climatiques*, nº 1/2024, 2024,

https://www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment. L'Europe est le continent qui se réchauffe le plus rapidement au monde. Les chaleurs extrêmes sont de plus en plus fréquentes, tandis que les régimes des précipitations se modifient. Les pluies diluviennes et autres précipitations extrêmes sont de plus en plus fréquentes et, ces dernières années, des inondations catastrophiques se sont produites dans diverses régions. Dans le même temps, le sud de l'Europe peut s'attendre à une baisse considérable des précipitations globales et à des sécheresses plus sévères.

[72] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Gestion des risques climatiques – protection des personnes et de la prospérité, COM(2024) 91 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52024DC0091

climatiques et à y faire face efficacement[73]. Les signes de l'incidence considérable du changement climatique sur la fréquence et la gravité des risques liés à l'eau, tels que les sécheresses et les inondations, dans une grande partie de l'Europe se multiplient[74]. Il est donc indispensable de renforcer la résilience dans le domaine de l'eau[75] par la mise en œuvre effective de la DCE et de la directive «Inondations» pour atteindre les objectifs de résilience climatique de la loi européenne sur le climat[76] et de la stratégie de l'UE en matière d'adaptation[77]. Or, les objectifs de la DCE et de la directive «Inondations» ne peuvent être atteints qu'en tenant pleinement compte des effets du changement climatique.

6.3.1 La résilience au changement climatique et la gestion des risques de sécheresse ont-elles été dûment prises en considération?

Bien que l'obligation d'adapter les plans de gestion de district hydrographique au changement climatique ne soit pas explicitement énoncée dans la DCE, l'approche cyclique par étapes du processus de planification de la DCE est bien conçue pour gérer les effets du changement climatique en s'y adaptant.

Un nombre croissant d'États membres ont déclaré qu'ils tenaient systématiquement compte des effets du **changement climatique** et qu'ils s'efforçaient d'aligner leur programme de mesures sur leur **plan national d'adaptation au changement climatique**. Parmi les États membres évalués (14 sur 20), 70 % ont déclaré avoir analysé les incidences du changement climatique sur leurs masses d'eau. Toutefois, il est souvent difficile de déterminer si et dans quelle mesure le résultat de cette analyse a permis de recenser les principales pressions et de déterminer les mesures les plus efficaces.

Dans les troisièmes plans de gestion de district hydrographique, les effets du changement climatique tenaient principalement aux sécheresses et à une plus faible disponibilité de l'eau, même si les inondations restaient une préoccupation majeure. La plupart des États membres ont classé ces incidences du climat en fonction de leurs effets sur l'agriculture (risques d'irrigation), la navigation intérieure et la production d'énergie (hydroélectricité, un peu d'énergie thermique). Il s'agit d'une différence considérable par rapport aux deuxièmes plans de gestion de district hydrographique, dans lesquels l'excès d'eau (les inondations) était perçu comme la principale incidence du climat. Cela rejoint également les préoccupations croissantes exprimées par la plupart des États membres concernant la rareté de l'eau et

---

[73] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Gestion des risques climatiques – protection des personnes et de la prospérité, COM(2024) 91 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52024DC0091.

[74] Les températures en Europe ont augmenté de plus du double de la moyenne mondiale au cours des 30 dernières années, soit la hausse la plus forte, tous continents confondus, rapport de novembre 2022, Organisation météorologique mondiale, https://wmo.int/publication-series/state-of-climate-europe-2022 et *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability* (changement climatique 2022: conséquences, adaptation et vulnérabilité), https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf.

[75] La nécessité de renforcer la résilience au changement climatique a été soulignée dans la stratégie de l'UE de 2021 relative à l'adaptation au changement climatique et dans la loi européenne sur le climat de 2021.

[76] Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) nº 401/2009 et (UE) 2018/1999 («loi européenne sur le climat»).

[77] COM(2021) 82 final, communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Bâtir une Europe résiliente – la nouvelle stratégie de l'Union européenne pour l'adaptation au changement climatique».

décrites à la section 6.2.4 ci-dessus. Surtout, alors qu'il ne s'agit pas d'une obligation légale inscrite dans la DCE, 16 des 20 États membres évalués ont indiqué que les sécheresses étaient importantes; un nombre croissant d'États membres ont indiqué qu'ils avaient élaboré ou étaient en train d'élaborer des plans de gestion de la sécheresse au niveau national, régional ou des districts hydrographiques.

Le changement climatique a également une incidence croissante sur la qualité de l'eau dans plusieurs États membres. Un nombre croissant d'États membres ont invoqué la **dérogation prévue à l'article 4, paragraphe 6, et qui permet temporairement de ne pas parvenir à un bon état écologique en raison de sécheresses prolongées**.

Certains États membres ont récemment élaboré des stratégies nationales dans le domaine de l'eau (la France et l'Allemagne, par exemple) pour faire face à l'augmentation du nombre de sécheresses. Ces stratégies complètent les plans de gestion de district hydrographique, mais n'ont pas été prises en considération dans les rapports des États membres. Toutefois, ces stratégies nationales peuvent inclure d'importantes mesures supplémentaires qui devraient être mises en œuvre de manière cohérente avec les plans de gestion de district hydrographique.

En ce qui concerne les incidences du changement climatique sur la gestion des risques d'inondation, les conclusions de l'évaluation des deuxièmes plans de gestion des risques d'inondation et des deux étapes[78] précédant ces plans sont encourageantes. Tous les États membres (contre seulement la moitié dans les premières évaluations préliminaires des risques d'inondation) ont tenu compte du changement climatique dans leurs deuxièmes évaluations préliminaires des risques d'inondation et presque tous en ont tenu compte dans leurs deuxièmes cartes des zones inondables et des risques d'inondation (encore une fois contre à peine la moitié précédemment), même s'il ne s'agit pas d'une attente explicite énoncée dans la directive «Inondations». Dans les deuxièmes plans de gestion des risques d'inondation, les 21 États membres évalués ont présenté des éléments prouvant que les incidences du changement climatique avaient été prises en considération (contre plus d'un tiers auparavant). Presque tous les États membres, contre seulement la moitié au cours du premier cycle, ont examiné les scénarios climatiques futurs dans leurs plans de gestion des risques d'inondation, avec des délais variables (entre 2030 et 2115). Presque tous ont établi le lien avec leurs stratégies nationales d'adaptation (contre moins de la moitié pour les premiers plans de gestion des risques d'inondation).

6.3.2 Progrès réalisés sur la voie de la résilience au changement climatique dans le cadre de la directive «Inondations»

Les inondations sont les risques les plus souvent signalés dans les évaluations nationales des risques réalisées par les États membres[79]. Comme indiqué dans l'évaluation européenne des risques climatiques, l'Europe est confrontée à des aléas climatiques plus nombreux et plus importants, notamment de fortes précipitations entraînant des inondations pluviales et fluviales, et l'élévation du niveau de la mer engendrant des inondations côtières.

[78] Les évaluations préliminaires des risques d'inondation et les cartes des zones inondables et des risques d'inondation.

[79] COM(2024) 130 final, rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'article 6 du mécanisme de protection civile de l'Union (décision nº 1313/2013/UE), Prévention et gestion des risques de catastrophe en Europe.

Des progrès remarquables ont été accomplis dans la gestion des risques d'inondation dans l'ensemble de l'UE depuis l'introduction de la directive «Inondations» en 2007. Les plans de gestion des risques d'inondation constituent le principal outil pour atténuer les conséquences négatives potentielles des inondations et interviennent à la troisième étape de l'approche cyclique en trois étapes introduite par la directive «Inondations». Les plans de gestion des risques d'inondation actuels, qui constituent la deuxième série de plans, couvrent la période 2022-2027 tout comme les troisièmes plans de gestion de district hydrographique. Les deux étapes précédant les plans de gestion des risques d'inondation, à savoir les deuxièmes évaluations préliminaires des risques d'inondation[80] et les deuxièmes cartes des zones inondables et des risques d'inondation, ont été effectuées plus tôt par les États membres. Toutes ont été évaluées par la Commission[81].

Pour ce qui est de l'exhaustivité, les 21 États membres qui ont transmis leurs rapports suffisamment tôt pour être pris en considération dans cette évaluation ont fourni, dans leurs plans de gestion des risques d'inondation, des informations contextuelles sur leurs évaluations préliminaires des risques d'inondation et sur leurs cartes des zones inondables et des risques d'inondation.

Par rapport au cycle précédent, la gestion des risques d'inondation s'est améliorée dans les États membres évalués. Tous les États membres ont fixé des objectifs de gestion des risques d'inondation. Certains ont fixé quelques grands objectifs qu'ils complètent par des sous-objectifs plus précis, tandis que d'autres ont présenté plusieurs objectifs plus détaillés que par le passé. Tous ont prévu des mesures visant à atteindre les objectifs.

Quelques États membres ont fixé des objectifs qui permettent d'évaluer quantitativement les progrès accomplis par rapport au cycle précédent. Toutefois, plusieurs États membres font clairement le lien entre les mesures prévues dans les plans et les objectifs que ces mesures visent à atteindre. Si l'on compare les mêmes États membres, 14 ont établi ce lien clair dans leurs plans, contre seulement 7 dans les plans précédents.

Les plans mentionnent les progrès accomplis dans la mise en œuvre des mesures plutôt que les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs fixés pour réussir à réduire les risques d'inondation. Il est donc difficile de déterminer à quel point la gestion des risques d'inondation a donné des résultats dans l'ensemble de l'UE.

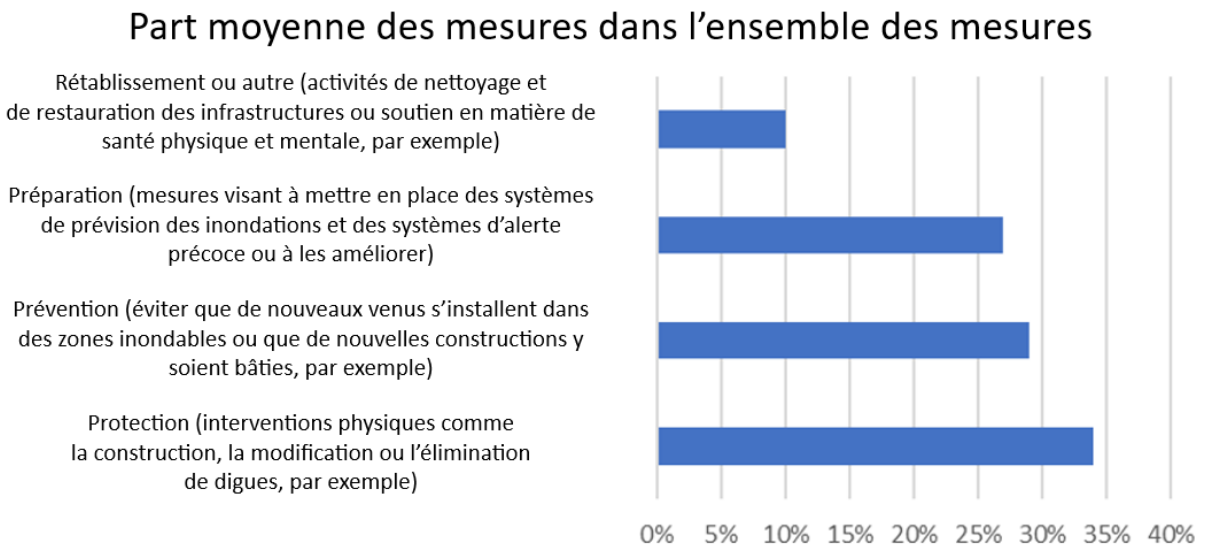
Le nombre de mesures prévues dans les plans de gestion des risques d'inondation varie sensiblement entre les États membres, allant de moins de 100 à plus de 10 000. Cette variation dépend de la taille du pays, du nombre de zones exposées à des risques potentiels importants d'inondation et de la décision d'opter pour des mesures individuelles ou groupées.

---

[80] Il existe environ 14 000 zones exposées à des risques potentiels importants d'inondation au sein de l'UE. Pour une vue d'ensemble, voir la carte des zones à risque d'inondation disponible à l'adresse suivante: https://discomap.eea.europa.eu/floodsviewer/.

[81] Pour les évaluations par la Commission des deuxièmes évaluations préliminaires des risques d'inondation des États membres, voir les documents publiés dans le sixième rapport de mise en œuvre. Pour les évaluations par la Commission des deuxièmes cartes des zones inondables et des risques d'inondation et des deuxièmes plans de gestion des risques d'inondation des États membres, voir les documents figurant dans l'actuel septième rapport de mise en œuvre, https://environment.ec.europa.eu/topics/water/water-framework-directive/implementation-reports_en.

Figure 12 — Part des mesures par type (prévention, protection, préparation, rétablissement)



Les États membres se répartissent en deux grands groupes: ceux qui accordent la priorité aux mesures de prévention et/ou de préparation et ceux qui privilégient la protection. Bien que les mesures de protection restent les plus fréquemment signalées dans les deuxièmes plans de gestion des risques d'inondation, les mesures de prévention et de préparation représentent désormais une part légèrement plus importante du total de l'UE. En ce qui concerne les mesures non structurelles[82], tous les plans de gestion des risques d'inondation évalués font référence à l'aménagement du territoire. Toutefois, seuls 8 États membres sur les 21 évalués ont mentionné des cadres juridiques ou politiques qui établissent un lien entre l'aménagement du territoire et la gestion des risques d'inondation. Il est encourageant de constater que tous les États membres incluent des solutions fondées sur la nature dans tout ou partie de leurs plans de gestion des risques d'inondation; toutefois, rien n'indique pour l'heure qu'un changement particulier se soit opéré sur le terrain en ce qui concerne l'adoption à grande échelle des solutions fondées sur la nature à la place des infrastructures traditionnelles ou en combinaison avec celles-ci. Bien que la directive «Inondations» ne mentionne pas l'assurance, 12 des 21 États membres y font au moins référence. Cela confirme le rôle précieux que l'assurance, en tant que mécanisme de transfert des risques, pourrait jouer dans la promotion de l'adaptation au changement climatique.

Une tendance positive se retrouve dans la manière dont les États membres accordent la priorité aux mesures de gestion des risques d'inondation. Tous les États membres ont donné la priorité à ces mesures ou ont fixé un calendrier pour leur mise en œuvre (tous ne l'avaient pas fait dans leurs premiers plans de gestion des risques d'inondation). Par exemple, l'analyse indique que la plupart des mesures relevaient des trois premières catégories prioritaires (haute, très haute, absolue), c'est-à-dire qu'au moins 50 % des mesures dans 13 États membres (sur les 21 analysés) appartiennent à l'une de ces catégories. En revanche, les États membres sont beaucoup moins nombreux à avoir communiqué des nombres importants de mesures dans les deux catégories prioritaires les plus basses (moyenne et faible). Lors de la transition entre les premiers et les deuxièmes plans de gestion des risques d'inondation, l'urgence des mesures a

[82] Les mesures qui ne concernent pas les structures de génie civil, telles que la sensibilisation, la mise en place de systèmes d'alerte précoce, les plans de prévention et d'intervention en cas de catastrophe et l'aménagement du territoire.

légèrement diminué dans l'ensemble des États membres, passant d'une priorité absolue à une priorité très haute et d'une priorité très haute à une priorité haute. D'autres mesures sont devenues plus urgentes, la plupart passant d'une priorité faible et moyenne à une priorité haute. Parmi les 21 États membres, 15 ont soumis leurs mesures à une analyse coûts-avantages, mais ils sont peu nombreux à avoir classé les mesures par ordre de priorité sur cette base. Étant donné que la proportion d'États membres qui ont recours à une analyse coûts-avantages est plus ou moins la même que lors du cycle précédent, les progrès tiennent principalement à l'amélioration des méthodes appliquées dans certains États membres.

Les éléments indispensables à la gestion des risques d'inondation sont des systèmes de prévision et d'alerte précoce fiables permettant d'activer rapidement les mesures de protection civile, ainsi qu'une forte capacité de réaction pendant et après de tels événements. La Commission soutient les États membres par des actions dans ce domaine au niveau de l'UE, notamment par l'intermédiaire du système européen de sensibilisation aux inondations de Copernicus, qui encourage les mesures de préparation avant et pendant les épisodes d'inondations majeures[83]. Le service de cartographie rapide de Copernicus fournit à la demande et rapidement (quelques heures ou jours) des informations géospatiales et contribue aux activités de gestion des situations d'urgence avant, pendant et immédiatement après une catastrophe. En cas de catastrophe, les États membres peuvent faire appel au mécanisme de protection civile de l'Union, qui a considérablement renforcé la coopération entre les pays en matière de protection civile et a amélioré la prévention, la préparation et la réaction en cas de catastrophes[84], par exemple en définissant des objectifs en matière de résilience face aux catastrophes[85]. La Commission encourage à utiliser les services de gestion des urgences de Copernicus et invite les États membres à partager les enseignements tirés et les bonnes pratiques, en particulier après des inondations majeures.

7. ASSURER LA SOLIDITÉ SOCIO-ÉCONOMIQUE

Compte tenu des progrès limités accomplis pour parvenir à un bon état, une grande majorité des masses d'eau sont couvertes par les diverses **dérogations** prévues à l'article 4 de la DCE[86]. Il convient de mentionner que le nombre de dérogations liées à l'article 4, paragraphes 4 et 5, de la DCE a augmenté. Les justifications de ces dérogations se sont généralement améliorées et le respect des exigences de la DCE doit se faire sur des critères

[83] Le système européen de sensibilisation aux inondations est le premier système opérationnel de surveillance et de prévision des inondations en Europe. Il soutient les mesures de préparation avant et pendant les épisodes d'inondations majeures. Il fournit des informations complémentaires qui présentent une valeur ajoutée aux autorités nationales et régionales compétentes. Il informe également le centre de coordination de la réaction d'urgence des inondations en cours et éventuellement à venir dans toute l'Europe. Récemment, la version v5.0 du système a introduit plusieurs grandes modifications, notamment une meilleure résolution spatiale.

[84] Rapport au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'article 6 du mécanisme de protection civile de l'Union (décision nº 1313/2013/UE), Prévention et gestion des risques de catastrophe en Europe, 12.3.2024 COM(2024)130 et SWD(2024)130.

[85] https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/document/download/7b124199-d4d7-43fe-b852-8cee69674d19_fr

[86] 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, permet 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 la détérioration de l'état ou la non-réalisation des objectifs de la DCE peuvent être autorisées pour de nouvelles modifications des caractéristiques physiques des masses d'eau de surface, des altérations du niveau des eaux souterraines et une détérioration de l'état élevé à bon état résultant de nouvelles activités de développement humain durable.

appropriés, évidents et transparents. Toutefois, les États membres ne fournissent pas tous des informations suffisamment détaillées au niveau de la masse d'eau concernée et seulement la moitié environ des États membres évalués fournissent suffisamment de détails dans tous les plans de gestion de district hydrographique.

Conformément aux articles 9 et 11 de la DCE et à son annexe III[87], la mise à jour de l'**analyse économique de l'utilisation de l'eau** et la présentation de rapports à ce sujet, ainsi que l'utilisation connexe des **instruments de récupération des coûts**, parmi lesquels la tarification de l'eau, deviennent une pratique plus répandue dans les plans de gestion de district hydrographique. Néanmoins, les rapports ne font souvent pas apparaître de liens clairs avec les principaux défis et évolutions dans le district hydrographique. Par conséquent, il est difficile de savoir dans quelle mesure l'analyse économique a influencé les choix en matière de récupération des coûts, de tarification et, plus généralement, de conception des programmes de mesures. Par exemple, les rapports sur les services liés à l'utilisation de l'eau ne fournissent pas beaucoup de détails. Dans de nombreux plans de gestion de district hydrographique, les rapports portent généralement sur les deux services liés à l'utilisation de l'eau au sens large, à savoir les services d'approvisionnement en eau potable et les services d'assainissement; par conséquent, la plupart ne reconnaissent pas ni n'abordent les différents services liés à l'utilisation de l'eau qui relèvent de ces catégories ou qui y sont directement liés, tels que le stockage et la réutilisation de l'eau. Il est donc difficile de se faire une idée suffisamment complète des utilisations de l'eau dans le pays, y compris de l'importance économique et du potentiel de récupération des coûts, ainsi que des pressions qu'elles exercent sur les masses d'eau.

En outre, par rapport aux éléments requis au titre de l'article 9 de la DCE, certaines lacunes majeures subsistent dans la mise en œuvre, en particulier celles énumérées ci-dessous.

- La question de savoir si les politiques de tarification existantes «incitent» à utiliser l'eau de façon plus efficace.
- L'évaluation des coûts pour l'environnement et les ressources et leur inclusion dans les mesures de récupération des coûts.
- La question de savoir si les utilisations de l'eau et les principaux secteurs consommateurs d'eau (y compris l'agriculture, l'industrie et les ménages) «contribuent de manière appropriée» aux coûts que représente la fourniture des services liés à l'eau conformément au principe du pollueur-payeur. Les données communiquées manquent souvent de détails sur les coûts pour l'environnement et les ressources ainsi que sur les utilisations de l'eau qui exercent les pressions les plus importantes sur les coûts des principaux services liés à l'utilisation de l'eau (à savoir l'approvisionnement en eau et l'assainissement).

Il est essentiel d'investir davantage pour atteindre les objectifs de la DCE et rendre les sociétés de l'UE plus résilientes dans le domaine de l'eau. Pour les États membres qui ont soumis des rapports par voie électronique, certaines informations sur les besoins de financement au titre de la DCE sont disponibles et montrent qu'une augmentation du

[87] L'annexe III de la DCE dispose que l'analyse économique doit comporter des informations suffisantes et suffisamment détaillées pour décrire et justifier les mesures de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau et les obligations connexes (article 9). L'analyse devrait également permettre d'apprécier la combinaison la plus efficace au moindre coût des mesures relatives aux utilisations de l'eau qu'il y a lieu d'inclure dans le programme de mesures (article 11).

financement pour mettre en œuvre leurs mesures est souvent nécessaire. Cela demanderait une contribution financière supplémentaire de l'UE. Toutefois, les informations sont incomplètes, contradictoires, voire manquantes dans certains rapports électroniques (c'est le cas de l'Estonie, de la Lettonie et des Pays-Bas). Pour les 10 États membres pour lesquels des informations sont disponibles, les besoins de financement cumulés entre 2022 et 2027 sont estimés à 89,4 milliards d'EUR (environ 15 milliards d'EUR par an), mais, compte tenu des données limitées, il est probable qu'il s'agisse d'une sous-estimation.

En ce qui concerne les besoins de financement pour la mise en œuvre des plans de gestion des risques d'inondation, 16 États membres (contre 10 dans les premiers plans) ont fourni certaines informations sur le coût estimé des mesures. Ce coût s'élève à environ 35 milliards d'EUR entre 2022 et 2027 (environ 6 milliards d'EUR par an), bien qu'il s'agisse probablement d'une sous-estimation. Les informations fournies variaient considérablement par leur contenu et leur niveau de détail et, souvent, ne couvraient pas toutes les mesures, même au sein d'un État membre donné.

Bien que de nombreux plans de gestion de district hydrographique contiennent peu d'informations, il convient de noter que les instruments de financement de l'UE, y compris la politique agricole commune, la politique de cohésion et la facilité pour la reprise et la résilience, ont joué un rôle important dans la mise en œuvre des plans de gestion de district hydrographique et des plans de gestion des risques d'inondation dans l'ensemble des États membres. En outre, la Commission apporte, par l'intermédiaire du programme Horizon Europe, un soutien précieux à la recherche afin de combler les lacunes en matière de connaissances et de promouvoir le déploiement de solutions innovantes, y compris dans le cadre de la mission pour les océans et les eaux douces. Enfin, par l'intermédiaire de l'instrument d'appui technique, la Commission aide également les États membres à concevoir, élaborer et mettre en œuvre des réformes de la politique dans le domaine de l'eau.

Néanmoins, l'analyse montre — pour l'UE dans son ensemble — que les besoins annuels d'investissement, estimés à 77 milliards d'EUR par an, ne sont pas satisfaits, le déficit de financement étant actuellement estimé à environ 25 milliards d'EUR par an[88]. Ce montant est largement basé sur les besoins en matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement, tandis que les coûts d'autres mesures liées à la mise en œuvre de la DCE et de la directive «Inondations» pourraient ne pas être pleinement pris en considération. Malheureusement, pour la plupart des États membres, les plans de gestion de district hydrographique ne contiennent pas de calendrier d'investissement clair qui intègre les prévisions à long terme de l'offre et de la demande d'eau fondées sur les derniers scénarios climatiques et les stratégies d'adaptation. D'une manière plus générale, les analyses économiques présentées ne montrent pas clairement comment les évaluations du rapport coût-efficacité ont influencé le choix des mesures dans les programmes de mesures (qui devraient idéalement inclure beaucoup plus de mesures d'investissement). De nouvelles avancées dans l'étayage économique des programmes de mesures faciliteraient fortement les décisions et les investissements relatifs à l'eau.

[88] DG Environnement, *Environmental investment needs, financing and gaps in the EU-27* (besoins en investissement, financements et lacunes dans le domaine de l'environnement dans l'EU-27) – mise à jour 2024 (analyse interne). Il convient de noter que le prochain rapport sur la mise en œuvre de la politique environnementale, prévu pour le printemps 2025, contiendra davantage d'informations publiques et des mises à jour sur le sujet.

8. COOPÉRATION TRANSFRONTIÈRE AU TITRE DE LA DCE ET DE LA DIRECTIVE «INONDATIONS»

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. L'analyse montre que, bien que le degré de coopération diffère, il existe un cadre institutionnel stable pour les mécanismes de coordination transfrontière entre les différents districts hydrographiques internationaux[89]. Il existe quelques exemples de mécanismes existants qui ont été encore «améliorés» par rapport au cycle précédent.

Des plans de gestion de district hydrographique internationaux ont été élaborés pour les plus grands districts hydrographiques internationaux et fournissent le cadre de la coopération entre les États membres. Ces cadres portent sur le partage de données, les projets communs de surveillance et de recherche, la coordination conjointe dans l'évaluation de l'état, les indicateurs prioritaires pertinents et les valeurs seuils convenues. En dépit de cette coopération en matière d'indicateurs et de valeurs seuils, la convergence des résultats de l'évaluation entre les différents pays qui partagent les bassins hydrographiques n'est pas totale.

À l'exception du plan de gestion de district hydrographique international pour le Danube, qui définit des mesures d'intérêt international, les autres plans gestion de district hydrographique internationaux rassemblent essentiellement les mesures nationales élaborées par chaque État membre; il est dès lors difficile de déterminer dans quelle mesure la cohérence est assurée entre les mesures prises par les pays en amont et en aval. Par exemple, des passes à poissons ont été installées en amont du Rhin, mais aucune mesure similaire n'a pour l'instant été prise en aval, ce qui compromet l'efficacité des mesures en amont. De même, en ce qui concerne la réduction de la charge nutritive, la contribution nécessaire en amont pour atteindre les objectifs de bon état des masses d'eau en aval est généralement négligée, en particulier pour les eaux côtières et de transition les plus sensibles aux nutriments.

Il est préoccupant de voir que la coopération transfrontière est très limitée pour les eaux souterraines. Dans de nombreux districts hydrographiques internationaux, les eaux souterraines transfrontières ne sont pas reconnues; par conséquent, la délimitation et la caractérisation des masses d'eau souterraines sont effectuées par chaque pays individuellement. Lorsque des aquifères transfrontières sont identifiés (par exemple, l'Escaut, la Vistule, l'Elbe et le Danube), la caractérisation fait l'objet de discussions bilatérales. La coopération en matière de surveillance des indicateurs qualitatifs et quantitatifs pour l'évaluation de l'état des eaux souterraines est également limitée.

Alors que les défis liés à la sécheresse et à la pénurie d'eau sont de plus en plus préoccupants dans l'ensemble de l'UE, les aspects quantitatifs de la gestion de l'eau sont susceptibles de devenir plus importants dans le contexte des districts hydrographiques internationaux. À quelques exceptions près, comme la convention d'Albufeira entre le Portugal et l'Espagne, la coopération au sein des districts hydrographiques internationaux en matière de lutte contre la pénurie d'eau et la sécheresse est jusqu'à présent limitée et devrait être davantage encouragée.

[89] Des accords internationaux sont en place dans la plupart des districts hydrographiques internationaux, 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.

La procédure prévue à l'article 12 de la DCE pour les **problèmes qui ne peuvent être traités au niveau d'un État membre** a été invoquée une seule fois depuis le rapport précédent. En 2019, la Tchéquie a fait part de ses préoccupations face à la baisse des niveaux d'eaux souterraines en raison des incidences transfrontières de la mine de Turow en Pologne. La procédure a été interrompue en février 2022 à la suite d'un accord entre la Pologne et la Tchéquie dans le cadre d'une affaire portée devant la Cour de justice (qui avait suspendu la procédure au titre de l'article 12 lui-même).

Bien qu'elle ne soit pas directement liée à l'activation de l'article 12, la catastrophe de l'Oder, l'une des plus grandes catastrophes écologiques survenues récemment en Europe et qui a entraîné une mortalité massive de poissons en juillet et août 2022, a mis en évidence les conséquences d'une communication inadaptée entre des pays voisins et entre ceux-ci et la Commission européenne. L'incident a rappelé l'importance d'une coopération transfrontière efficace pour garantir une réaction rapide et adéquate face à de telles catastrophes. La Commission a apporté son soutien et son expertise dès le départ et a rédigé, en coopération avec l'AEE, un rapport dans lequel elle analysait les causes de la catastrophe et formulait des grandes recommandations pour prévenir de futures catastrophes écologiques dans les rivières de l'UE[90].

La directive «Inondations», à l'instar de la DCE, impose aux États membres de coordonner leurs efforts au sein des bassins hydrographiques transfrontières, y compris avec les pays tiers. Lorsque des organisations de coordination sont en place à l'échelle du bassin, l'élaboration d'un plan de gestion des risques d'inondation international conduit invariablement à définir des objectifs communs de haut niveau et, dans presque tous les cas, à élaborer un certain nombre de mesures coordonnées et communes[91]. Au sein de ces organisations, des groupes de travail spécialisés suivent la mise en œuvre des plans de gestion des risques d'inondation internationaux au niveau national. Certains bassins, tels que le Danube et le Rhin, ont fait l'objet de consultations publiques de grande ampleur. En outre, l'existence, à l'échelle des bassins, de stratégies d'adaptation au changement climatique présentant des liens directs avec la directive «Inondations» est importante dans ces efforts[92].

9. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

Dans l'ensemble, l'évaluation montre que les connaissances et la surveillance des masses d'eau de l'UE se sont considérablement améliorées par rapport au cycle précédent. Malheureusement, l'état de ces masses d'eau ne s'est pas beaucoup amélioré si l'on examine les chiffres agrégés. Certaines pressions ont clairement diminué lorsque les États membres ont augmenté leurs dépenses dans le domaine de l'eau ou ont accompli des progrès significatifs dans la mise en œuvre d'autres actes législatifs pertinents[93], ce qui est positif. En ce qui concerne les masses d'eau souterraines, une grande majorité présente un bon état quantitatif et chimique, avec une tendance positive depuis le dernier cycle de rapport.

En revanche, les eaux de surface se trouvent dans une situation extrêmement critique. Moins de la moitié (39,5 %) des masses d'eau de surface de l'UE évaluées est en bon état

[90] https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC132271

[91] Comme le partage de données hydrologiques, l'échange de pratiques nationales en matière d'inondations pluviales et la réalisation d'études sur l'amélioration de la prévision des inondations dans l'ensemble du bassin, par opposition, par exemple, à la construction de digues de protection contre les inondations.

[92] La stratégie pour le Rhin remonte à 2015 et celle pour le Danube à 2018.

[93] 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.

écologique, et moins d'un tiers (26,8 %) en bon état chimique. Les raisons sont multiples: en ce qui concerne les produits chimiques, certaines tendances positives sont masquées par la contamination historique et généralisée du mercure et d'autres polluants omniprésents, bioaccumulables et toxiques, ou ont été éclipsées par l'apparition de nouveaux défis en matière de pollution. En ce qui concerne l'état écologique, certains éléments de qualité biologique ont été améliorés. Toutefois, les rivières, les lacs et les eaux côtières de l'UE sont toujours soumis à des pressions importantes et, même lorsque des mesures efficaces sont prises, les progrès ne se voient pas rapidement, étant donné que la nature a besoin de temps pour se rétablir. Il est encourageant de constater une diminution des masses d'eau se trouvant dans un «état inconnu», mais de nouveaux défis surgissent liés à la comparabilité des données, de sorte qu'il est difficile de proposer des évaluations objectives. Tout cela appelle une réflexion sur la manière d'améliorer la qualité et la comparabilité des données.

Malgré ces problèmes de données, il reste beaucoup à faire pour atteindre pleinement les objectifs de la DCE et des directives connexes. La responsabilité incombe en premier lieu aux États membres, qui doivent relever le niveau d'ambition et accélérer la cadence.

Il ressort déjà clairement des prévisions des États membres que le programme de mesures défini dans les troisièmes plans de gestion de district hydrographique ne sera pas pleinement conforme aux objectifs de la DCE d'ici à 2027.

Étant donné que les possibilités de dérogations sont limitées, il sera particulièrement crucial de combler les déficits de financement — qui sont importants — et de mieux intégrer l'eau dans d'autres politiques pertinentes. Plusieurs mesures convenues dans le cadre du pacte vert pour l'Europe (par exemple, la directive révisée relative aux émissions industrielles et la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires) peuvent donner des résultats en peu de temps si elles sont mises en œuvre rapidement. Il est inquiétant de constater que plusieurs États membres ont déjà indiqué qu'ils avaient l'intention de recourir largement aux dérogations en 2027, soit en appliquant des objectifs environnementaux moins stricts, soit en reportant l'échéance. La Commission continuera également de dialoguer de sa propre initiative avec les colégislateurs afin de renforcer les mesures de lutte contre la pollution de l'eau, notamment en accordant une attention accrue aux nouveaux polluants émergents, tels que les PFAS, les microplastiques et les produits pharmaceutiques.

En ce qui concerne la directive «Inondations», les États membres se sont appuyés sur l'expérience acquise lors du premier cycle et ont apporté des modifications mineures à leurs méthodes de gestion des risques d'inondation. Trois évolutions se distinguent: a) une augmentation significative, au niveau de l'Union, du nombre de zones exposées à des risques potentiels importants d'inondation et reconnues comme telles; b) l'adoption, par la quasi-totalité des États membres, de logiciels en ligne fondés sur des systèmes d'information géographique pour publier leurs cartes des zones inondables et des risques d'inondation, ce qui les rend beaucoup plus accessibles; et c) une amélioration de la manière dont le changement climatique est pris en considération, par exemple au moyen de modélisations et de scénarios. Pour continuer à progresser dans la réduction des conséquences négatives potentielles des inondations majeures, les États membres devront déployer des efforts soutenus pour améliorer leurs capacités de planification, et notamment pour assurer un meilleur suivi des progrès accomplis pour atteindre leurs objectifs de réduction des risques d'inondation. Ils doivent également planifier et mettre en œuvre des mesures qui contribueront à faire face aux conditions climatiques futures, notamment en augmentant (ou en rétablissant) la rétention naturelle de l'eau, par exemple en restaurant et en reconnectant les lits majeurs, ainsi qu'en veillant à ce que les mesures de prévention des inondations soient

proportionnelles aux futures inondations. En plus, ils doivent trouver des ressources suffisantes pour mettre en œuvre de façon efficace les plans de gestion des risques d'inondation.

Dans le présent rapport et les documents de travail des services de la Commission qui l'accompagnent, la Commission formule des recommandations générales et par pays sur la manière dont les États membres peuvent progresser dans une meilleure mise en œuvre de la DCE et de la directive «Inondations», ce qui contribuera à renforcer la résilience de l'UE dans le domaine de l'eau.

Ces recommandations serviront de base à un dialogue structuré avec les États membres que la Commission lancera sous peu. Ces dialogues permettront d'assurer une meilleure mise en œuvre et, le cas échéant, une meilleure application des exigences de la DCE et de la directive «Inondations», en étroite coordination avec les efforts de mise en œuvre visant à couvrir les principales pressions exercées sur le milieu aquatique.

Parallèlement à la poursuite de la collaboration avec les États membres, la Commission agira auprès du public et de toutes les parties prenantes pour promouvoir le respect des règles. Cela se ressentira également dans le prochain examen de la mise en œuvre de la politique environnementale en 2025.

La Commission, en consultation avec les États membres et l'AEE, recueillera les enseignements tirés de ce cycle de rapport et recensera les domaines dans lesquels il est possible de simplifier et de réduire la charge administrative et d'améliorer la gestion des données, en particulier la comparabilité des données, tout en améliorant l'efficacité de la plateforme sur laquelle transmettre les rapports électroniques.

Enfin, la Commission continuera de soutenir les États membres dans leurs efforts de mise en œuvre en facilitant le recours aux financements disponibles et à venir, en améliorant la disponibilité des données, des informations et des connaissances dignes d'intérêt ainsi que l'échange de bonnes pratiques dans le cadre de la stratégie commune de mise en œuvre.

Les conclusions de cette évaluation serviront également à préparer la stratégie annoncée pour la résilience dans le domaine de l'eau.

10. RECOMMANDATIONS

Des recommandations par pays figurent dans les évaluations par pays, néanmoins, les recommandations qui suivent présentent un intérêt pour tous les États membres de l'UE.

DIRECTIVE-CADRE SUR L'EAU

1. Les États membres doivent tous **relever le niveau d'ambition** et **accélérer la cadence pour combler le plus possible les lacunes en matière de respect de la directive** d'ici à 2027. Ils doivent pour cela:
    a. **élaborer des programmes de mesures renforcés** grâce à une évaluation plus claire de l'écart à combler pour parvenir au bon état et à un classement plus clair des mesures selon leur priorité;
    b. **s'attaquer une bonne fois pour toutes aux obstacles structurels recensés lors de la mise en œuvre des mesures**, tels que le manque de capacités administratives et de ressources;
    c. **renforcer la gouvernance** en améliorant les **consultations publiques** et la **coordination entre les différents niveaux administratifs et les autorités**

responsables de la mise en œuvre d'autres actes législatifs pertinents de l'UE, en particulier la directive «Inondations», la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» et la directive sur les nitrates;

d. faire respecter intégralement les dispositions de la DCE relatives à la **révision périodique des permis/contrôles** pour toutes les activités qui ont une incidence sur les masses d'eau (y compris le captage, l'endiguement, les rejets) et mettre en place des **régimes de sanctions efficaces, dissuasifs et proportionnés**; envisager, le cas échéant, de revoir les dérogations accordées aux petits captages par rapport aux obligations d'enregistrement et de permis, de manière à mieux gérer les incidences cumulées.

2. Les États membres doivent tous **multiplier les investissements et fournir un financement adéquat pour mettre en œuvre les programmes de mesures d'une façon efficace** qui permette d'atteindre les objectifs. Ils doivent notamment:
   a. élaborer des **plans d'investissement à long terme** et clairement définir la source de financement de chaque mesure, y compris l'utilisation efficace des fonds de l'UE fournis dans le cadre de la politique agricole commune, de la politique de cohésion 2021-2027 et de la facilité pour la reprise et la résilience;
   b. intensifier les efforts visant à appliquer pleinement le **principe de récupération des coûts** des services liés à l'utilisation de l'eau, de sorte que tous les principaux usagers de l'eau et secteurs consommateurs d'eau contribuent de manière adéquate aux coûts des services liés à l'utilisation de l'eau;
   c. appliquer mieux et plus largement le «**principe du pollueur-payeur**», supprimer les subventions préjudiciables à l'environnement et garantir des **mécanismes de tarification abordables, justes et équitables** pour **tous** les usagers de l'eau, conformément à l'article 9 de la DCE.

3. Les États membres doivent tous mettre en place des **mesures supplémentaires pour réduire les défis environnementaux persistants qui existent (pressions)** en s'inspirant d'une analyse sérieuse des écarts.
   Ils doivent pour cela:
   a. **intensifier les actions visant à réduire la pollution par les nutriments**, notamment en fixant et en respectant des charges maximales dans tous les districts hydrographiques, conformément non seulement à la DCE, mais aussi à la DCSMM et à la directive sur les nitrates;
   b. **renforcer les mesures de lutte contre la pollution par les pesticides** en réduisant l'utilisation de pesticides chimiques, en promouvant la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et des pratiques plus durables (par exemple, l'agriculture de précision), en fixant et en respectant des charges maximales en pesticides chimiques dans tous les districts hydrographiques et en introduisant dans les zones protégées des restrictions plus strictes pour le captage d'eau potable;
   c. **réduire** davantage **la pollution ponctuelle** pour lutter contre les nutriments, les substances prioritaires et les polluants spécifiques des rivières, par exemple en révisant les permis existants accordés pour les émissions de sources ponctuelles afin de réduire les charges polluantes ou en introduisant des obligations de suspension temporaire ou de limitation des rejets en cas d'urgence, compte tenu des nouvelles obligations prévues par les directives

révisées relatives aux émissions industrielles et au traitement des eaux urbaines résiduaires;

d. intensifier les efforts en faveur de **solutions fondées sur la nature**, y compris la renaturalisation et la restauration des écosystèmes afin de réduire les **pressions hydromorphologiques**;
e. intensifier les efforts visant à **améliorer la continuité des rivières**, la situation hydrologique générale et la protection des espèces aquatiques, y compris pour les espèces migratoires;
f. **définir des débits écologiques (c'est-à-dire le niveau d'eau qui doit être laissé dans la masse d'eau pour que l'écosystème fonctionne correctement)** pour tous les districts hydrographiques et les **appliquer dans les faits** dans les décisions de répartition de l'eau et la délivrance ou la révision périodique des permis pour les captages et les endiguements conformément à l'article 11 de la DCE;
g. inclure de manière plus systématique les **besoins en eau des écosystèmes dépendant des eaux souterraines** (tant terrestres qu'aquatiques) lors de l'évaluation de l'état quantitatif des masses d'eau souterraines.

4. Compte tenu des **pénuries d'eau** qui frappent l'ensemble de l'UE, les États membres doivent:
   a. **améliorer les mesures de protection contre le changement climatique** dans les programmes de mesures et, le cas échéant, élaborer des mesures ou des plans utiles pour renforcer la résilience;
   b. **élaborer** de leur propre initiative **ou améliorer, mettre à jour régulièrement et surveiller des bilans hydrologiques précis pour tous les bassins hydrographiques**, en tenant compte de tous les apports et captages d'eau, des pertes naturelles et des besoins des écosystèmes dépendants de l'eau. Il s'agit notamment d'accroître la mesure et la surveillance directe des utilisations de l'eau, de mettre à jour en permanence les registres des captages d'eau et de contrôler les captages d'eau non autorisés et illégaux;
   c. prendre des mesures efficaces pour promouvoir **la réutilisation, l'utilisation efficace et la circularité de l'eau**, tout en développant au maximum l'utilisation de **solutions fondées sur la nature** pour un stockage plus durable de l'eau dans les sols et les écosystèmes;
   d. lors de la planification de nouveaux **barrages** et de nouveaux **réservoirs**, évaluer soigneusement leurs incidences sur l'environnement, y compris par rapport aux objectifs de la DCE, et veiller à ce que ces interventions s'inscrivent dans le cadre d'une gestion intégrée de l'eau et de stratégies cohérentes de **résilience dans le domaine de l'eau**, y compris en tenant dûment compte des **scénarios climatiques à long terme**.

5. Pour atteindre les objectifs de la DCE et renforcer la résilience dans le domaine de l'eau, **les États membres doivent continuer à améliorer la coopération transfrontière**, notamment en ce qui concerne:
   a. **la délimitation** et la **caractérisation** des masses d'eau, les **programmes de surveillance conjoints ou coordonnés** et les **méthodes d'évaluation de l'état** (par exemple, des conditions de référence convenues d'un commun accord pour les éléments de qualité biologique et NQE pour les polluants);
   b. les **aspects quantitatifs** de la gestion de l'eau au moyen de mécanismes et d'organismes de coopération internationale à la hauteur.

6. Si les objectifs de la DCE ne peuvent être atteints pour une masse d'eau donnée et que des dérogations sont invoquées, les États membres doivent s'en remettre à **l'interprétation restrictive** découlant de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et fournir des **justifications suffisamment détaillées**, en veillant à ce que leur **application soit régulièrement réexaminée**. Ils doivent pour cela:
    a. veiller à ce que les objectifs moins stricts (article 4, paragraphe 5, de la DCE) soient **bien documentés et justifiés**, en particulier en ce qui concerne les coûts disproportionnés et l'impossibilité de les réaliser et en tenant compte des lacunes constatées dans la mise en œuvre à ce jour, plutôt que de demander une dérogation par défaut pour ne pas atteindre les objectifs d'ici à 2027;
    b. reconnaître que les **possibilités de report des échéances** (article 4, paragraphe 4, de la DCE) **sont extrêmement limitées**;
    c. fournir des informations beaucoup plus complètes sur les **dérogations** pour les nouveaux projets au titre de l'article 4, paragraphe 7. Il s'agit notamment de mieux justifier le recours à ces dérogations en détaillant les effets cumulatifs, en évaluant d'autres options plus respectueuses de l'environnement et en fournissant des informations sur les mesures prises pour atténuer les éventuelles conséquences négatives.

7. En ce qui concerne **la surveillance, l'évaluation, la gestion des données et l'établissement de rapports, les États membres devraient:**
    a. veiller, en coopération avec la Commission et l'AEE, à ce que **les rapports électroniques soient plus complets et présentés dans les délais** lors des futurs cycles, en exploitant davantage les possibilités offertes par la numérisation et l'observation de la Terre afin de réduire la charge administrative et d'améliorer la précision;
    b. continuer d'**améliorer la qualité et la comparabilité des données** en harmonisant les méthodes de collecte de données dans tous les districts hydrographiques en ce qui concerne la surveillance, les évaluations, les projections, etc., et mettre toutes les données à la disposition du public en les publiant en temps utile, conformément aux exigences de la directive INSPIRE, de la directive concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public et des ensembles de données du secteur public de forte valeur[94], réduisant ainsi la charge que représente la préparation des rapports;
    c. poursuivre le **renforcement des systèmes de surveillance** afin de combler les lacunes dans la couverture géographique et les paramètres analysés de manière à pouvoir se fier davantage aux **évaluations de l'état**, dépendre moins des avis d'experts ou regrouper moins souvent des masses d'eau différentes, et d'achever les travaux sur la mise en place de conditions de référence pour tous les types d'eau;
    d. élaborer des méthodes pour proposer une définition plus harmonisée du **bon potentiel écologique** afin d'améliorer rapidement l'état des masses d'eau fortement modifiées et artificielles.

[94] Règlement d'exécution (UE) 2023/138 de la Commission établissant une liste d'ensembles de données de forte valeur spécifiques et les modalités de leur publication et de leur réutilisation.

8. **Utiliser** de manière proactive **les nouvelles politiques et les nouveaux instruments juridiques convenus dans le cadre du pacte vert pour l'Europe** pour intensifier les efforts de mise en œuvre qui servent les intérêts de la DCE, en mettant l'accent sur les avantages connexes découlant, entre autres, de la **directive** révisée **relative au traitement des eaux urbaines résiduaires**, de la **directive relative aux émissions industrielles** et du nouveau **règlement relatif à la restauration de la nature**.

DIRECTIVE «INONDATIONS»

1. Les États membres doivent continuer à **améliorer leurs cartes des zones inondables et des risques d'inondation**, notamment en:
    a. y faisant apparaître clairement et systématiquement les zones de captage d'eau, les eaux de plaisance et les zones Natura 2000;
    b. tenant compte davantage des inondations pluviales, compte tenu de la fréquence et de l'intensité accrues des fortes précipitations;
    c. améliorant les logiciels de cartes des zones inondables et des risques d'inondation fondés sur des systèmes d'information géographique pour qu'ils intègrent toutes les informations utiles et soient faciles à utiliser par le grand public.

2. Les États membres doivent **poursuivre leurs efforts pour améliorer leur planification de la gestion des risques d'inondation**, en particulier:
    a. les futurs plans de gestion des risques d'inondation devraient indiquer comment les cartes des zones inondables et des risques d'inondation ont servi à définir les objectifs et les mesures;
    b. les **objectifs** du plan de gestion des risques d'inondation doivent être **spécifiques, respecter un délai** dans la mesure du possible et être liés à des **indicateurs de progrès quantitatifs**;
    c. les plans de gestion des risques d'inondation doivent contenir une évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs fixés dans le précédent plan.

3. Afin d'améliorer **l'efficacité des mesures** prises, les États membres doivent veiller à ce qu'il existe un **lien clair entre les objectifs du plan de gestion des risques d'inondation et ses mesures** et fournir des informations sur les **méthodes utilisées pour classer les mesures par ordre de priorité**. Dans la mesure du possible, une **analyse coûts-avantages** des mesures doit être effectuée et prise en considération dans le choix des priorités. En outre, le plan de gestion des risques d'inondation doit contenir des informations sur le coût total des mesures prévues.

4. Le plan de gestion des risques d'inondation doit définir les **méthodes permettant de suivre les progrès** accomplis dans la mise en œuvre concrète des mesures.

5. Tous les États membres doivent tenir compte des **scénarios climatiques** futurs dans leurs plans de gestion des risques d'inondation.

6. Tous les États membres doivent redoubler d'efforts pour mettre en œuvre plus largement des solutions fondées sur la nature, soit seules, soit en combinaison avec les infrastructures traditionnelles.

7. Outre les investissements en faveur de la prévention et de la protection contre les inondations, tous les États membres doivent tenir compte du coût des inondations sur les budgets publics; **l'assurance** doit être considérée comme une piste d'adaptation aux effets du changement climatique.

8. Des dispositions relatives à la **protection du patrimoine culturel** contre les risques d'inondation doivent être systématiquement intégrées dans le plan de gestion des risques d'inondation.

9. En ce qui concerne la **gouvernance**, tous les États membres doivent indiquer clairement dans leurs plans de gestion des risques d'inondation comment ils comptent assurer la coordination avec la DCE et fournir des précisions sur la consultation publique et la participation des parties prenantes, y compris sur la manière dont ils ont tenu compte des éventuelles observations reçues. Les consultations doivent durer six mois.