

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, la directive 2006/118/CE sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration et la directive 2008/105/CE établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau

[COM(2022) 540 final — 2022/0344 (COD)]

(2023/C 146/07)

Rapporteur: **Arnaud SCHWARTZ**

Consultation	Parlement européen, 19.1.2023 Conseil, 24.1.2023
Base juridique	Article 192, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en section	3.2.2023
Adoption en session plénière	22.2.2023
Session plénière n°	576
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	156/01/06

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) soutient fermement la proposition de la Commission européenne visant à ajouter un certain nombre de polluants critiques aux listes de substances prioritaires pour les eaux de surface et les eaux souterraines qui seront utilisées pour évaluer l'état chimique des eaux au titre de la directive-cadre sur l'eau (DCE). Les États membres seront tenus de contrôler la présence de ces polluants dans l'eau et de veiller à ce que les normes de qualité soient respectées. La proposition aurait dû voir le jour il y a plusieurs années; elle constitue une tentative bienvenue de mettre à jour l'évaluation de l'état chimique des eaux.

1.2. Le CESE souligne que l'eau propre est fondamentale pour notre société et pour l'environnement, mais aussi pour les activités socio-économiques. Un solide cadre de protection de l'eau, axé sur la réduction de la pollution à la source, aura des avantages pour les écosystèmes, les personnes qui utilisent l'eau à des fins récréatives et l'industrie. Il permettra en outre de garantir une eau potable propre et abordable.

1.3. Si cette initiative implique certains coûts, par exemple pour le traitement des eaux usées, le CESE remarque que ceux-ci sont éclipsés par les avantages liés à l'eau non polluée, tels que l'absence d'exposition à des substances chimiques nocives ou la limitation des traitements nécessaires pour répondre aux normes fixées en matière d'eau potable. Le changement des modes d'utilisation des substances nocives afin de réduire leur présence dans l'eau peut aussi s'accompagner d'avantages connexes, tels qu'une réduction de l'exposition des travailleurs du secteur agroalimentaire aux pesticides nocifs.

1.4. Des mesures supplémentaires doivent être prises de sorte à améliorer la santé et la sécurité sur le lieu de travail. Le CESE demande que des lignes directrices spécifiques soient élaborées pour les industries qui utilisent de l'eau associée à différentes substances dans leurs processus de production.

1.5. Le CESE recommande aux États membres de redoubler d'efforts pour collecter, organiser et interpréter les données relatives à l'eau, et d'accorder la priorité absolue aux besoins en matière de données environnementales. Il importe de réduire les retards en matière de données et de garantir l'utilisation d'indicateurs spécifiques dans l'ensemble des États membres.

1.6. L'état chimique de plus de 60 % des eaux européennes n'est toujours pas bon en vertu de la directive-cadre sur l'eau ⁽¹⁾, mais ce chiffre ne donne pas un aperçu complet de la situation, car l'évaluation actuelle ne tient pas compte des effets induits par les mélanges de produits chimiques, qui peuvent survenir même lorsque des polluants sont présents à des niveaux considérés comme sûrs. Des mesures supplémentaires devraient être prises pour évaluer et surveiller l'incidence des associations de substances sur l'environnement et la santé humaine.

1.7. Des pesticides interdits sont toujours présents dans les eaux européennes. Le CESE insiste sur le fait que les mesures de contrôle, y compris celles visant à mettre un terme à leur utilisation illégale et aux dérogations, doivent rester en place dans les États membres où des quantités excessives de substances sont détectées, même si ces dernières ont été retirées de la liste des substances prioritaires au niveau de l'Union.

1.8. L'eau est une ressource vitale, mais de plus en plus rare. Deux tiers des citoyens européens considèrent la qualité de l'eau et/ou les quantités d'eau disponibles dans leur pays comme un problème grave ⁽²⁾. Pour réussir la mise en œuvre du sixième objectif de développement durable, «Garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement», et éviter toute crise future, il convient de répondre de toute urgence à ces préoccupations. Faciliter l'accès à des ressources, des équipements et du personnel adéquats devrait être une priorité pour les États membres, en plus de consolider les instances de suivi et d'augmenter le nombre d'inspecteurs chargés du contrôle.

1.9. Le CESE appelle également les institutions européennes à commencer à considérer l'eau comme une priorité et à mettre en place un «pacte bleu pour l'Europe», soit une démarche radicale visant à anticiper les besoins ainsi qu'à préserver les ressources hydriques et à gérer correctement les défis liés à l'eau au moyen d'une feuille de route exhaustive et coordonnée, fixant des objectifs ambitieux et des actions à entreprendre pour atteindre des jalons préalablement convenus. Il formulera des propositions concrètes en vue d'un pacte bleu pour l'Europe dans le courant de l'année 2023.

2. Contexte

2.1. La révision des listes de polluants des eaux de surface et des eaux souterraines, présentée dans la proposition de directive de la Commission modifiant la directive-cadre sur l'eau, la directive établissant des normes de qualité environnementale et la directive sur les eaux souterraines (DES), vise à résoudre deux problèmes principaux:

- les listes de substances prioritaires sont incomplètes et obsolètes et n'offrent pas une protection adéquate des écosystèmes et de la santé humaine contre les risques liés à la pollution de l'eau,
- les écarts en ce qui concerne les polluants et les normes de qualité définies au niveau national sont trop importants. La communication des données est laborieuse, car elle n'est pas adaptée aux technologies actuelles. La procédure de révision des listes de substances prioritaires est excessivement longue.

2.2. Concernant les eaux de surface, le texte révisé propose d'ajouter 24 substances individuelles (pesticides, produits pharmaceutiques et produits chimiques industriels) ainsi qu'un groupe de 24 substances per- et polyfluoroalkylées (PFAS) à la liste de substances prioritaires, mais aussi de modifier la norme de qualité environnementale (NQE) pour 16 substances déjà listées et d'en retirer quatre qui ne sont plus considérées comme présentant une menace à l'échelle de l'Union. En outre, il introduit une valeur seuil pour les pesticides, dans le droit fil des dispositions relatives aux eaux souterraines.

2.3. Concernant les eaux souterraines, il propose d'ajouter un groupe de 24 PFAS, deux antibiotiques et une série de métabolites de pesticides à l'annexe I de la DES, avec des seuils à l'échelle de l'Union. En outre, il introduit une valeur seuil pour les produits pharmaceutiques. Un produit pharmaceutique est ajouté à l'annexe II de la DES, ce qui signifie que les États membres doivent envisager de fixer un seuil national.

2.4. La Commission élaborera une méthode de surveillance des microplastiques et des gènes de résistance aux antimicrobiens, l'objectif étant de les répertorier en tant que polluants à l'avenir.

2.5. La procédure de la «liste de surveillance» est devenue obligatoire pour les eaux souterraines, afin d'améliorer le contrôle des polluants dans ces eaux.

2.6. Les normes applicables aux polluants réglementés au niveau des bassins hydrographiques ont été harmonisées et seront incluses dans l'évaluation de l'état chimique.

(1) Agence européenne pour l'environnement (AEE), Rapport n° 7/2018, *European waters: Assessment of status and pressures 2018* (en anglais).

(2) Association européenne de l'eau (EWA), «Water Manifesto» (en anglais).

2.7. Les États membres sont tenus de surveiller les substances œstrogènes au moyen de méthodes fondées sur les effets pendant une période de deux ans, parallèlement au contrôle chimique conventionnel de trois d'entre elles. La définition de la norme de qualité environnementale dans la DCE est modifiée pour inclure des valeurs de déclenchement fondées sur les effets, utilisées pour la surveillance basée sur ces mêmes fondements.

3. Observations générales

3.1. Plus de vingt ans après l'adoption de la DCE, la pollution de l'eau reste un problème très répandu en Europe, avec une incidence négative sur la vie aquatique, l'utilisation de l'eau à des fins récréatives et l'approvisionnement en eau potable. Elle constitue également une source de préoccupation pour l'agriculture et l'industrie. En Europe, deux tiers des masses d'eaux de surface et un quart des masses d'eaux souterraines ne présentent toujours pas un bon état chimique⁽³⁾, mais ce dernier n'est évalué que par rapport à un petit sous-ensemble de polluants et il ne reflète pas toute l'ampleur de la pollution de l'eau.

3.2. La pollution de l'eau a un coût important pour la société: il est estimé à 22 milliards d'EUR par an, en tenant compte uniquement de la pollution par les nutriments⁽⁴⁾. Alors que le principe du «pollueur-payeur» est inscrit dans les traités européens, il n'est toujours pas mis en œuvre correctement, ce qui signifie que les coûts de la pollution sont largement supportés par les contribuables⁽⁵⁾. Le coût de l'exposition des humains et de l'environnement à des substances nocives est très élevé, et l'assainissement et le traitement des eaux contaminées sont onéreux. Il convient donc de concentrer tous les efforts sur la prévention de la pollution à la source.

3.3. L'effet de «cocktail de produits chimiques» qui menace la vie aquatique et la santé humaine est bien connu, et les lacunes du cadre actuel de surveillance et de notification comptaient parmi les questions essentielles que la révision actuelle devait aborder. Il convient de tenir compte des conclusions et recommandations de la communauté scientifique, par exemple dans le cadre des projets Solutions et Norman de l'Union.

3.4. Les listes des polluants des eaux de surface et des eaux souterraines devraient être mises à jour tous les quatre et six ans, respectivement. La révision actuelle arrive bien tardivement, car les dernières actualisations datent de 2013 pour les eaux de surface et de 2014 pour les eaux souterraines. Cela signifie que les nouvelles substances prioritaires feront seulement partie de l'évaluation de l'état chimique du 4^e cycle de plans de gestion des bassins hydrographiques, avec une date de mise en conformité proposée en 2033. Compte tenu de l'état désastreux de la qualité de l'eau en Europe et du fait que les substances proposées sont déjà reconnues comme préoccupantes pour l'eau à l'échelle de l'Union, le CESE demande instamment que des mesures soient prises rapidement pour réduire la concentration de ces polluants et d'autres substances dans toutes les eaux de l'Union. L'Union européenne se doit de réagir plus rapidement aux connaissances scientifiques sur la pollution de l'eau et de les traduire en actions juridiques et en solutions. L'accès à la justice en matière d'environnement est lui aussi crucial; les États membres et l'Union devraient garantir l'efficacité et la rapidité des procédures judiciaires et administratives⁽⁶⁾.

3.5. Le CESE est favorable à l'ajout de nouveaux polluants à la liste des substances prioritaires pour les eaux de surface et les eaux souterraines. La liste contraint les États membres non seulement à réduire les rejets de ces substances dans l'environnement, mais aussi à prendre des mesures au titre d'autres directives⁽⁷⁾. Des listes obsolètes ou trop restreintes pourraient cependant limiter l'action en faveur de l'environnement. Dans le même ordre d'idées, la plupart des polluants ont été ajoutés individuellement, sans tenir compte des effets induits par les mélanges de produits chimiques.

3.6. Le CESE se félicite que les PFAS aient été ajoutées sous la forme d'un groupe de 24 substances avec une valeur seuil commune, et qu'une valeur seuil ait été introduite pour les pesticides dans les eaux de surface et les produits pharmaceutiques dans les eaux souterraines. Si certaines de ces valeurs seuils sont potentiellement trop élevées pour être protectrices, ces avancées s'inscrivent dans l'ambition de la stratégie pour la durabilité dans le domaine des produits chimiques, qui vise à réguler les groupes de substances. De telles valeurs seuils devraient toutefois aussi être établies pour d'autres groupes de substances, et notamment pour les bisphénols, les pyréthroïdes et les néonicotinoïdes.

⁽³⁾ Agence européenne pour l'environnement (AEE), Rapport n° 9/2021, *Drivers of and pressures arising from selected key water management challenges: A European overview* (en anglais).

⁽⁴⁾ Commission européenne, *Green taxation and other economic instruments — Internalising environmental costs to make the polluter pay* (en anglais).

⁽⁵⁾ Cour des comptes européenne, Rapport spécial 12/2021, *Principe du pollueur-payeur: une application incohérente dans les différentes politiques et actions environnementales de l'UE*.

⁽⁶⁾ Avis du CESE concernant l'application de la convention d'Aarhus sur l'accès à la justice en matière d'environnement (JO C 123 du 9.4.2021, p. 66).

⁽⁷⁾ Par exemple, les autorisations délivrées au titre du règlement concernant les produits phytopharmaceutiques doivent être réexaminées si l'état chimique au sens de la directive-cadre sur l'eau est menacé.

3.7. Même si les pesticides sont interdits, ils peuvent toujours être présents dans l'environnement, où ils menacent la vie aquatique et la santé humaine, que ce soit en raison de dérogations légales, d'une utilisation illégale ou du fait que la substance se dégrade difficilement. La grande majorité des pesticides détectés dans les eaux de certains États membres ne sont pas autorisés. Il s'agit notamment du dichlorodiphényltrichloréthane (DDT), du lindane, de l'atrazine et de l'endosulfan⁽⁸⁾. Leur surveillance et les efforts visant à réduire leur présence doivent absolument se poursuivre.

3.8. Il est en outre proposé de supprimer l'article 16 de la DCE au motif qu'il est devenu obsolète. Cette affirmation n'est cependant que partiellement correcte, étant donné que cette suppression entraînerait la disparition du délai de 20 ans pour l'élimination progressive des substances dangereuses prioritaires. L'obligation de suppression progressive, qui est l'un des principaux objectifs de la DCE, n'est applicable que si elle est liée à un délai bien défini. Elle a déjà été largement ignorée dans la DCE existante; moins elle devient concrète, plus les autorités s'efforceront de l'ignorer. Cela représenterait un grave affaiblissement.

3.9. Citant l'approche «une substance, une évaluation» de la stratégie pour la durabilité dans le domaine des produits chimiques, la proposition attribue un rôle central à l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA), qui doit assumer différentes responsabilités confiées précédemment à la DG ENVI et au JRC concernant l'identification des polluants de l'eau et les normes de qualité qui leur sont associées. Étant donné que l'ECHA traite principalement des substances chimiques relevant du règlement REACH (enregistrement, évaluation et autorisation des substances chimiques et restrictions applicables à ces substances), qui n'inclut pas les pesticides et les produits pharmaceutiques, le CESE encourage l'Agence à renforcer ses capacités (légales et techniques) en la matière, de sorte à disposer des outils nécessaires pour accomplir ses nouvelles tâches. Dans ce cadre, il lui recommande également de coopérer avec des partenaires qualifiés, notamment au niveau régional (avec des universités et leurs laboratoires, par exemple).

3.10. Des mesures supplémentaires doivent être prises de sorte à améliorer la santé et la sécurité sur le lieu de travail, entre autres dans le secteur agroalimentaire. Le CESE demande que des lignes directrices spécifiques soient élaborées à cet égard pour les industries qui utilisent de l'eau associée à différentes substances dans leurs processus de production.

4. Observations particulières

4.1. Le CESE se félicite que les données de suivi et l'état qui en découle soient mis à la disposition de l'Agence européenne pour l'environnement et du public au moins une fois par an, au lieu de tous les six ans comme c'était le cas auparavant. Cette mesure permettra de dresser un tableau plus à jour de l'état des eaux européennes et des progrès accomplis en vue d'atteindre l'objectif de la DCE.

4.2. Le CESE accueille favorablement la disposition prévoyant d'utiliser des méthodes fondées sur les effets pour surveiller les substances œstrogènes. Cela permettra de mesurer l'incidence de toutes les substances œstrogènes ayant des effets similaires, et pas uniquement des trois d'entre elles qui sont surveillées au moyen des techniques chimiques conventionnelles. Si l'intégration de valeurs de déclenchement dans la définition des normes de qualité environnementale ouvre la porte à l'introduction d'une surveillance fondée sur les effets applicable aux mélanges dans la future évaluation de l'état chimique, la Commission devrait être habilitée à adopter des actes délégués pour exiger un recours accru à ce type de surveillance.

4.3. Les normes de qualité applicables au glyphosate ont été fixées avant la publication de l'avis final du comité scientifique des risques sanitaires, environnementaux et émergents (CSRSEE), sans qu'il soit indiqué qu'elles seront révisées sur la base dudit avis scientifique, ce qui signifie que les contributions de la société civile dans le cadre de la consultation du CSRSEE ne sont pas prises en considération. Le CSRSEE devrait aussi tenir compte des points de vue de la société civile⁽⁹⁾ dans cet avis final. Il n'est pas trop tard, étant donné que le processus de révision de la NQE relative au glyphosate est toujours en cours, comme l'exige la directive-cadre sur l'eau. Cela devrait constituer la base de la proposition de la Commission relative à l'établissement de valeurs seuils pour les eaux de surface.

4.4. Le CESE estime qu'aucune NQE individuelle pour les pesticides ne devrait être supérieure au paramètre proposé pour la «quantité totale de pesticides» (0,5 µg/l)⁽¹⁰⁾. Par conséquent, il ne faudrait pas avoir recours à la NQE avancée pour les eaux de surface intérieures qui ne sont pas utilisées pour le captage d'eau potable (86,7 µg/l). Par mesure de précaution, le CESE recommande plutôt que la NQE suggérée pour les eaux de surface servant pour le captage d'eau potable (0,1 µg/l) s'applique à l'ensemble des eaux de surface intérieures. La NQE relative aux autres eaux de surface devrait être modifiée en conséquence et s'élever à 0,01 µg/l, conformément à la pratique consistant à fixer des seuils d'un ordre de grandeur inférieur pour les «autres eaux de surface» par rapport aux «eaux de surface intérieures».

⁽⁸⁾ PAN Europe et Ecologistas en Acción, «Ríos hormonados: Contamination of Spanish Rivers with Pesticides» (en anglais).

⁽⁹⁾ Bureau européen de l'environnement (BEE), *Joint NGO analysis of the European Commission's proposal for revised list of priority substances for surface and groundwater* (en anglais).

⁽¹⁰⁾ COM(2022) 540, annexe I.

4.5. Le seuil individuel pour les pesticides présents dans les eaux souterraines repose sur ce qu'il était possible d'étudier au moyen de techniques analytiques dans les années 1990 ⁽¹⁾. Des progrès techniques ont été accomplis depuis lors, et il est désormais possible de détecter des concentrations plus faibles. Des valeurs seuils plus basses ont déjà été fixées pour plusieurs pesticides dans les eaux de surface. Le CESE regrette que la Commission n'ait pas revu les valeurs seuils individuelles pour les pesticides lors du réexamen des polluants des eaux de surface et des eaux souterraines. Un seuil arbitraire de 0,1 µg/l est appliqué aux produits phytopharmaceutiques dans les eaux souterraines; il repose sur des techniques analytiques, alors qu'il existe désormais des méthodes améliorées permettant d'établir des seuils sur la base d'informations scientifiques, en fonction du risque réel associé aux différentes substances.

4.6. Même si la science fournit déjà un fondement solide pour établir des critères pertinents, il existe toujours un manque d'indicateurs permettant de surveiller l'état des systèmes d'eaux souterraines, et notamment leur température. Le CESE se demande pourquoi la Commission n'a pas inclus de tels critères pertinents dans sa proposition. Ils devraient être ajoutés à l'annexe I de la DES, conformément au considérant 20 et à l'article 4, paragraphe 5, de la DES, et répondre aux exigences en matière d'eaux souterraines de la résolution du Parlement européen du 17 décembre 2020 sur la mise en œuvre de la législation relative à l'eau.

Bruxelles, le 22 février 2023.

La présidente
du Comité économique et social européen
Christa SCHWENG

⁽¹⁾ Voir remarques de l'Agence européenne des médicaments (EMA) dans la publication *Guideline on assessing the environmental and human health risks of veterinary medicinal products in groundwater* (en anglais) et de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), *ETC/ICM Report 1/2020: Pesticides in European rivers, lakes and groundwater — Data assessment* (en anglais).