

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE INTITULÉ

«UTILISATION DURABLE DE L'EAU DANS L'AGRICULTURE: LES FONDS DE LA PAC RISQUENT D'ENTRAÎNER UNE CONSOMMATION D'EAU PLUS IMPORTANTE MAIS PAS PLUS EFFICACE»

SYNTHÈSE

Réponse commune de la Commission à la synthèse:

Au niveau de l'UE, l'eau est utilisée pour le refroidissement énergétique, l'agriculture, l'industrie manufacturière et la construction, ainsi que pour l'exploitation minière et l'approvisionnement public en eau, et l'importance relative de chaque secteur dépend de la structure économique de chaque État membre. L'eau est utilisée dans l'agriculture pour l'élevage et l'irrigation, et permet de réduire le capital-risque et d'optimiser l'utilisation d'autres intrants (terres, engrais, semences et main-d'œuvre, par exemple).

Les projections actuelles en matière de changement climatique indiquent une diminution de la disponibilité des ressources en eau et une augmentation de la demande en eau d'irrigation. Pour relever ces défis, il est nécessaire de mettre correctement en œuvre les politiques de l'UE dans le domaine de l'eau [par exemple la directive-cadre sur l'eau (DCE)] afin de garantir la compatibilité des différentes utilisations de l'eau et de veiller à ce que la mise en œuvre des politiques sectorielles soit conforme à ces objectifs. Le règlement (UE) 2020/741 relatif aux exigences minimales applicables à la réutilisation de l'eau peut atténuer la pression et permettre un mode d'approvisionnement alternatif et durable en eau d'irrigation.

La DCE promeut une utilisation durable de l'eau parce que l'agriculture compte parmi les utilisations et activités qui, conformément à ladite directive, doivent être prises en compte dans l'évaluation de la vulnérabilité des masses d'eau. Toutefois, les incidences de l'agriculture figurent parmi les plus importantes pressions identifiées par les États membres comme posant un risque potentiel de détérioration ou de non-réalisation des objectifs environnementaux de la DCE.

La DCE a permis de mettre en place un cadre de gouvernance pour la gestion intégrée de plus de 110 000 masses d'eau dans l'UE, de manière à améliorer l'état des eaux ou à ralentir sa détérioration, et à réduire la pollution chimique (principalement ponctuelle). Elle a permis d'atteindre un niveau de protection des masses d'eau plus élevé que celui auquel on aurait pu s'attendre autrement. Selon les conclusions du bilan de qualité de 2019, la DCE était largement adaptée à sa finalité, bien que certaines améliorations soient possibles, et le fait que les objectifs de la DCE n'aient pas encore été atteints est dû en grande partie à l'insuffisance des financements, à la lenteur de la mise en œuvre et à l'intégration insuffisante des objectifs environnementaux dans les politiques sectorielles.

La Commission considère que la politique agricole commune (PAC) encourage la gestion durable de l'eau dans l'agriculture au moyen de divers instruments. En liant, dans le cadre du mécanisme de conditionnalité, les paiements pertinents de la PAC au respect de la législation nationale mettant en œuvre la DCE et, en particulier, de la condition relative au captage d'eau, elle favorise l'intégration et le renforcement des politiques. Ce mécanisme, qui s'applique à 90 % de la surface agricole et des agriculteurs, a la capacité de sensibiliser fortement ces derniers et les sanctions peuvent aller jusqu'à la suppression de tous les paiements au titre de la PAC pour les infractions les plus graves. Au-delà de la conditionnalité, le verdissement des aides directes incite les agriculteurs à adopter des pratiques qui peuvent être bénéfiques pour l'utilisation de l'eau, telles que la protection des prairies permanentes et la diversification des cultures. La PAC finance également des investissements liés à l'utilisation de l'eau, et les investissements dans l'irrigation doivent contribuer à l'obtention d'un «bon» état (lorsque l'état de la masse d'eau concernée est «moins que bon») et prévenir sa détérioration. De nombreuses mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) ont porté sur les objectifs relatifs à la quantité

d'eau. Par exemple, certaines MAEC destinées à améliorer la gestion des sols et à prévenir l'érosion, qui ont une incidence positive sur la capacité de rétention d'eau des sols, ont été incluses dans la plupart des programmes de développement rural (PDR) et 5 % de la superficie agricole utilisée (SAU) sont concernés par ces engagements. En outre, les investissements non productifs, l'agriculture biologique et les paiements au titre de la DCE dans le cadre des PDR se sont également avérés très importants pour l'amélioration de la rétention d'eau et de l'utilisation durable de l'eau.

La Commission estime en outre que les investissements des États membres contribuent à la réalisation des objectifs de la DCE, grâce à l'évaluation des documents de programmation des États membres en vue de l'utilisation des fonds de l'UE, et à l'application dans le règlement sur la taxinomie et dans les programmes pour la reprise et la résilience du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important».

III. Le bon état écologique des eaux de surface comprend également des aspects quantitatifs de la gestion de l'eau. Un bon état écologique exige des États membres qu'ils définissent et mettent en œuvre un «flux écologique» qui vise à garantir des quantités d'eau suffisantes.

VII.

1) Dans l'évaluation des deuxièmes plans de gestion de district hydrographique (PGDH) réalisée en 2019, la Commission a formulé des recommandations invitant les États membres à mieux prendre compte, dans les troisièmes PGDH, la manière dont ils mettent en œuvre non seulement l'obligation prévue à l'article 9 de la DCE et imposant la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, mais aussi toute dérogation en la matière. En outre, la Commission consulte actuellement l'ensemble des États membres pour savoir comment ces derniers appliquent les exigences de la DCE dans la pratique, en particulier l'obligation d'autorisation préalable pour le captage et l'endiguement prévue à l'article 11, paragraphe 3, point e), de la DCE, ainsi que les exemptions en la matière.

2) La future PAC renforce encore la cohérence entre la PAC et la DCE à plusieurs égards.

Elle dispose que les investissements dans l'irrigation, qui ne sont pas compatibles avec l'obtention d'un bon état des masses d'eau au sens de l'article 4, paragraphe 1, de la DCE, ne sont pas admissibles au bénéfice d'une aide, y compris en ce qui concerne l'expansion de l'irrigation affectant des masses d'eau dont l'état a été qualifié de moins que bon dans les PGDH concernés.

Les plans stratégiques relevant de la PAC, y compris le soutien aux investissements dans l'irrigation, devront tenir compte de l'analyse, des objectifs et des valeurs cibles figurant dans la DCE et les PGDH (voir annexe XI du règlement relatif aux plans relevant de la PAC) et y apporter une contribution adéquate.

La Commission accepte de lier tous les paiements pertinents de la PAC en faveur des agriculteurs à une utilisation durable de l'eau, à l'exception des paiements au titre de l'organisation commune des marchés (OCM).

La Commission accepte de lier le paiement intégral du soutien couplé facultatif (SCF) au respect des dispositions pertinentes de la DCE, dans le cadre de la conditionnalité. La Commission n'accepte pas l'inclusion de mesures de sauvegarde supplémentaires dans la PAC, étant donné que la bonne mise en œuvre de la DCE garantit l'utilisation durable de l'eau pour les cultures et que la conditionnalité fait le lien entre la DCE et les paiements au titre de la PAC.

3) Lors de l'évaluation des plans stratégiques relevant de la PAC, la Commission veillera, conformément aux dispositions de la future PAC, à ce que les investissements dans l'irrigation soient conformes à l'objectif de la DCE visant à obtenir un bon état des masses d'eau. En outre, la Commission évaluera si les plans stratégiques relevant de la PAC tiennent suffisamment compte de l'analyse, des objectifs et des valeurs cibles figurant dans la DCE et dans les PGDH, et s'ils apportent une contribution suffisante à ces objectifs et valeurs cibles.

La Commission procédera à une évaluation de l'impact du financement au titre du développement rural et du soutien du marché sur l'utilisation de l'eau dans le cadre du plan d'évaluation pluriannuel de la future PAC.

INTRODUCTION

Réponse commune de la Commission aux points 1 à 11:

Les données fournies par les États membres indiquent une diminution des captages d'eau pour l'agriculture depuis les années 90 dans l'Union européenne, malgré le renforcement de la demande résultant du changement climatique, de la hausse des températures et du niveau plus faible des précipitations. Cet objectif a été atteint grâce à de meilleures politiques de planification de l'eau, telles que la DCE, et à l'amélioration de la gestion de l'irrigation, ainsi que le préconise la PAC.

En ce qui concerne l'évaluation et le suivi de la pénurie d'eau et de ses différences dans le temps et l'espace, la Commission a proposé dans la future PAC d'utiliser l'indicateur «Indice d'exploitation des ressources en eau Plus» (WEI+); cet indicateur vise à évaluer l'évolution de l'utilisation de l'eau par rapport aux ressources d'eau douce renouvelables, ainsi que les tendances connexes dans l'agriculture et dans d'autres secteurs, de manière séparée.

La quantité d'eau utilisée pour l'élevage et/ou l'irrigation dépend de la structure du secteur agricole et varie fortement dans l'UE. L'irrigation renforce la compétitivité du secteur agricole et apporte des avantages à la société. L'irrigation accroît la disponibilité, la qualité et la variété des produits alimentaires et fournit des services écosystémiques précieux (par exemple, les zones irriguées peuvent contribuer à la diversité agroenvironnementale, culturelle et paysagère dans certains scénarios, notamment en maintenant l'habitat des oiseaux aquatiques).

L'article 11, paragraphe 3, point e), de la DCE prévoyait l'obligation pour les États membres de mettre en œuvre des systèmes de contrôle et d'autorisation préalable fondés sur l'analyse de la vulnérabilité des masses d'eau à l'impact de l'activité humaine. Ce système devrait garantir que les utilisations autorisées de l'eau sont conformes à l'objectif visant l'obtention d'un bon état des masses d'eau.

Le 5^e rapport de mise en œuvre de la DCE a établi que les incidences de l'agriculture figurent parmi les plus importantes pressions identifiées par les États membres dans la plupart des districts hydrographiques comme posant un risque potentiel de détérioration ou de non-réalisation des objectifs environnementaux, tant sous forme de captages excessifs que de pollution diffuse. La Commission s'est également informée sur la manière dont les États membres appliquent les exigences de la DCE dans la pratique, y compris les obligations en matière d'autorisation préalable pour le captage et l'endiguement, ainsi que les exemptions en la matière.

La Commission a récemment demandé à tous les États membres de donner suite aux recommandations qu'elle avait formulées dans le cadre des deuxièmes PGDH, en insistant particulièrement sur la nécessité de justifier de manière plus approfondie/appropriée, dans les PGDH, les dérogations à l'obligation d'atteindre un bon état/d'éviter la détérioration.

D'autres améliorations sont nécessaires dans l'utilisation de l'eau, mais aussi dans le domaine de la pollution par les nutriments, et la stratégie «De la ferme à la table» a proposé des objectifs et des outils spécifiques pour réduire ce type de pollution. Le plan d'action «Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols» complète la stratégie «De la ferme à la table» par des actions et objectifs pertinents¹. Le règlement (UE) 2020/741 relatif aux exigences minimales applicables à la réutilisation de l'eau contribuera, dans le cadre d'une gestion intégrée de l'eau, à réduire la pression dans les masses d'eau lorsque le captage d'eau est remplacé par de l'eau réutilisée.

7. La PAC fournit des éléments permettant d'améliorer l'utilisation de l'eau conformément à la DCE, laquelle constitue le cadre réglementaire effectif de l'UE dans le domaine de l'eau.

¹ https://ec.europa.eu/environment/strategy/zero-pollution-action-plan_fr

10. Dans son évaluation des deuxièmes PGDH réalisée en 2019, la Commission a formulé des recommandations par pays invitant à dériver et mettre en œuvre des flux écologiques dans toutes les masses d'eau.

11. La Commission a évalué les performances de la DCE (bilan de qualité), des directives qui y sont associées et de la directive sur les inondations entre la fin 2017 et la mi-2019. La principale conclusion est que la DCE est largement adaptée à sa finalité, bien que certaines améliorations soient possibles. Le fait que les objectifs de la DCE n'aient pas encore été pleinement atteints est dû en grande partie à l'insuffisance des financements, à la lenteur de la mise en œuvre et à l'intégration insuffisante des objectifs environnementaux dans les politiques sectorielles.

14. Dans le secteur des fruits et légumes, les organisations de producteurs mettent en œuvre des programmes opérationnels approuvés, conformes au cadre environnemental national qui relève des stratégies nationales des États membres. Ces programmes opérationnels approuvés peuvent couvrir des actions et des mesures visant à économiser l'eau.

16. La réutilisation des eaux usées traitées constitue l'une des options envisagées pour alléger la pression exercée par les différentes utilisations sur les ressources en eau douce, et peut apporter des avantages environnementaux, sociaux et économiques importants. Les avantages pour l'environnement apparaissent lorsque ces eaux sont utilisées à la place d'eau douce captée. Dans le cadre d'une gestion intégrée de l'eau, la réutilisation des eaux usées traitées peut être considérée comme un approvisionnement fiable en eau et peut être bénéfique pour les activités agricoles qui dépendent de la continuité de cet approvisionnement pendant la période d'irrigation, réduisant ainsi le risque de mauvaises récoltes et de pertes de revenus. L'analyse d'impact du règlement (UE) 2020/741 relatif aux exigences minimales applicables à la réutilisation de l'eau a montré que la quantité réelle d'eau potentiellement réutilisée, au-delà des considérations liées à la santé, à l'environnement et au commerce, dépendrait des coûts supportés par les utilisateurs de l'eau, y compris les agriculteurs.

18. Ce n'est pas la norme BCAE 2 (bonnes conditions agricoles et environnementales) qui évalue si les agriculteurs qui captent de l'eau à des fins d'irrigation respectent certaines conditions, mais la législation nationale mettant en œuvre la DCE. Le rôle de la BCAE 2 est d'établir un lien entre, d'une part, le respect des procédures d'autorisation nationales applicables dans l'État membre au captage de l'eau à des fins d'irrigation et, d'autre part, la réception intégrale des paiements au titre de la PAC.

OBSERVATIONS

27. En vertu de l'article 11 de la DCE, les États membres sont tenus de procéder à des contrôles des captages, de les revoir périodiquement et, le cas échéant, de les mettre à jour.

Les dérogations aux systèmes d'autorisation ne sont pas permanentes et il convient pour les États membres de mettre en place des mécanismes de révocation de la dérogation lorsque celle-ci peut compromettre l'obtention d'un bon état en fonction de la vulnérabilité de la masse d'eau. Dans l'évaluation des deuxièmes PGDH réalisée en 2019, la Commission a formulé des recommandations par pays concernant la révision des permis de captage et invite les États membres à prendre celles-ci en considération lors du troisième cycle de gestion.

31. Les systèmes de contrôle mis en place par les États membres dans le cadre de leur législation nationale et mettant en œuvre la DCE peuvent être utilisés pour surveiller l'utilisation illégale de l'eau. Dans l'évaluation des deuxièmes PGDH réalisée en 2019, la Commission a formulé des recommandations par pays invitant à veiller à la mise en place de mesures pour lutter contre les captages illégaux.

En outre, dans le cadre de la PAC, les États membres vérifient si les agriculteurs respectent les conditions établies par la législation nationale mettant en œuvre la DCE et ces résultats sont présentés pour tous les États membres dans le rapport correspondant. Par le passé, plusieurs publications ont relayé des estimations du nombre de puits illégaux dans certaines régions de l'UE, sans avoir une vision claire des sources originales et des méthodes de calcul effectivement utilisées. Dans les sources citées dans l'étude de l'OCDE, les chiffres mentionnés pour l'Espagne ont été extraits du rapport du

Fonds mondial pour la nature et, pour Chypre, d'un article de presse ne mentionnant ni la source originale ni les méthodes utilisées.

36. Selon les informations disponibles, la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau dans l'agriculture est inférieure à la récupération des coûts dans d'autres secteurs tels que l'approvisionnement en eau. Les États membres disposent d'une marge d'appréciation afin de tenir compte des effets sociaux, économiques ou environnementaux résultant de la récupération des coûts.

39. La quantification du volume utilisé n'est pas chose aisée dans l'agriculture. L'eau est facturée en fonction du volume reçu dans l'exploitation ou sur la base, par exemple, d'approximations telles que la capacité de pompage ou la superficie (et la culture) plantée(s). Selon certaines analyses antérieures, l'utilisation de débitmètres dans la totalité des terres agricoles irriguées entraîne des problèmes d'ordre économique et opérationnel².

40. Réponse commune au point 40 et à la figure 10:

La comparaison des prix de l'eau entre les secteurs n'est pas chose aisée car elle doit être effectuée en tenant compte de la récupération des coûts. Les redevances appliquées aux captages d'eau ne représentent qu'une partie du prix de l'eau.

48. Les États membres peuvent programmer des investissements dans l'irrigation dans le domaine prioritaire 2a (généralement des investissements dans l'augmentation des surfaces irriguées/nouvelles irrigations), mais ces investissements ne sont pas soumis au mécanisme de conditionnalité ex ante.

49. Réponse commune de la Commission aux points 49 et 50:

Dans un souci de simplification et compte tenu du nouveau modèle de mise en œuvre, la future PAC ne comprendra plus de mécanisme de conditionnalité ex ante. Toutefois, la future PAC renforce effectivement la cohérence avec la DCE à plusieurs niveaux.

Dans leurs plans stratégiques relevant de la PAC, les États membres devront tenir compte de la législation et des documents de planification figurant à l'annexe XI du règlement relatif aux plans stratégiques relevant de la PAC, ce qui comprend la DCE et les PGDH. Les plans stratégiques relevant de la PAC devront apporter une contribution appropriée aux objectifs et valeurs cibles définis dans la DCE et les PGDH (y compris les programmes de mesures).

En outre, la future PAC comprend un nouvel indicateur d'impact [I.17 «Réduire la pression sur les ressources en eau: Indice d'exploitation des ressources en eau Plus (WEI+)»], qui permet d'évaluer l'utilisation de l'eau dans l'agriculture et fournit une estimation de la consommation totale d'eau en pourcentage des ressources en eau douce renouvelables (eaux souterraines et eaux de surface) pour un territoire et une période donnés.

En outre, elle comprend, dans le cadre de la conditionnalité, une nouvelle exigence réglementaire en matière de gestion (ERMG), l'ERMG 1, relative aux contrôles des captages [requis au titre de l'article 11, paragraphe 3, point e)].

53. La Commission ne partage pas entièrement l'évaluation de la Cour selon laquelle les paiements directs n'encouragent pas de manière significative une utilisation efficace de l'eau.

La PAC actuelle, y compris ses régimes de paiements directs, intègre les objectifs de la DCE et soutient sa mise en œuvre au moyen de divers instruments, comme le lien avec les exigences spécifiques en matière de protection de l'eau applicables aux agriculteurs dans le cadre de la conditionnalité et les conditions d'octroi des paiements verts, telles que le maintien des prairies permanentes et la diversification des cultures, qui constituent des pratiques obligatoires pour les agriculteurs bénéficiant de paiements directs.

² Díaz Mora (1999). Experiencia en la implantación de contadores en los acuíferos de la cuenca alta del Guadiana. Disponible à l'adresse: Untitled-21 (igme.es).

La future PAC intègre les objectifs de la DCE et soutient sa mise en œuvre au moyen de divers instruments tels que des conditions spécifiques en matière de protection de l'eau applicables à tous les agriculteurs dans le cadre d'une conditionnalité renforcée (à la fois au moyen des ERMG proposées et des BCAE), la possibilité de paiements supplémentaires pour la prise d'engagements en matière de gestion bénéfiques pour l'environnement dans les programmes écologiques, les paiements agroenvironnementaux et au titre de la DCE dans le cadre du développement rural, ainsi que des investissements contribuant à atteindre le bon état des masses d'eau et de nouveaux indicateurs pour le suivi de l'utilisation de l'eau dans l'agriculture.

55. Réponse commune de la Commission aux points 55 à 57:

Les paiements découplés autres que le régime de paiement vert [tels que le régime de paiement de base (RPB) et le régime de paiement unique à la surface (RPUS)] ne sont pas pertinents en tant que tels pour l'utilisation de l'eau. Ils ne répondent en effet à aucun objectif portant sur l'environnement ou sur l'eau, tandis que d'autres instruments tels que la conditionnalité et le régime de paiement vert visent cet objectif. En outre, les différences qui existent dans le taux de paiement en fonction des territoires et des bénéficiaires n'ont aucun lien avec l'utilisation de l'eau dans ces régions.

La conditionnalité sensibilise les agriculteurs aux obligations en matière d'eau (en particulier, les conditions relatives aux captages d'eau fixées par les États membres pour mettre en œuvre la DCE) en réduisant potentiellement les paiements directs reçus par un agriculteur lorsque ces conditions ne sont pas respectées. À cet égard, l'importance des paiements directs pour les agriculteurs concernés renforce le potentiel de la conditionnalité.

Le verdissement des paiements directs vise, quant à lui, à améliorer les performances environnementales de la PAC. En ce qui concerne les quantités d'eau, le régime de paiement vert est bénéfique dans la mesure où il favorise le maintien des prairies permanentes, des surfaces non cultivées et des particularités topographiques, qui ne sont pas irriguées. Lorsque le niveau de ces surfaces et de ces particularités est suffisant chez certains agriculteurs, le régime de paiement vert devrait permettre de maintenir ce niveau. Dans le cas d'agriculteurs ne respectant pas encore les normes de verdissement (en particulier dans les zones les plus intensives), un changement de pratique est nécessaire. Le pourcentage d'exploitations concernées par le changement de pratique varie en fonction de la pratique elle-même et de la superficie considérée.

En ce qui concerne le drainage des terres, en particulier des tourbières, la PAC ne comporte aucun instrument propre à encourager cette pratique. Aux fins de l'éligibilité aux paiements directs, une distinction est faite entre les terres agricoles, qui sont admissibles à l'aide, et les terres non agricoles, qui ne le sont pas. Les terres agricoles sont, par définition, liées à l'exercice d'une activité agricole sur ces terres, éventuellement à des fins environnementales. À cet égard, les tourbières non drainées peuvent bénéficier de paiements directs si elles restent adaptées à l'agriculture. Les paiements au titre du développement rural peuvent, en revanche, soutenir également des terres non agricoles. En ce qui concerne plus particulièrement la protection des tourbières, la Commission avait proposé cette protection dans le cadre des BCAE pour la PAC 2014-2020, mais les colégislateurs n'ont pas retenu cette proposition au final.

58. La Commission ne partage pas entièrement l'analyse de la Cour selon laquelle l'UE soutient les cultures nécessitant de grandes quantités d'eau dans les zones en situation de stress hydrique grâce au soutien couplé facultatif.

Les besoins en eau des cultures diffèrent selon les cultures et les surfaces, et la qualification de «cultures nécessitant de grandes quantités d'eau» nécessite au préalable un cadre de comparaison. En outre, d'autres aspects positifs de la production des cultures doivent être pris en considération. Dans l'UE, la plupart des zones de production de riz se situent dans des «zones Natura 2000», lesquelles fournissent un habitat aux oiseaux sauvages, en particulier les oiseaux aquatiques. En outre, le riz cultivé dans ces zones depuis des siècles fonctionne comme un système régulateur de l'eau qui filtre l'eau dans le sol et alimente lentement en eau les rivières pendant la saison sèche.

Le SCF ne vise pas à augmenter la production. Il s'agit en fait d'un «régime de limitation de la production» [notifié en tant que boîte bleue à l'Organisation mondiale du commerce (OMC)] qui

détermine ses propres caractéristiques principales (mécanisme de paiement, conditions préalables, limites).

En outre, bien que le SCF n'impose pas directement aux agriculteurs d'obligations en matière d'utilisation durable de l'eau, cet aspect est traité dans le cadre de la conditionnalité, qui s'applique également aux SCF et qui inclut, entre autres, des exigences dans le domaine de l'eau et, à l'avenir, la DCE.

59. Réponse commune de la Commission aux points 59 à 61:

Bien que le SCF puisse présenter des avantages pour l'environnement, il ne constitue pas un «programme environnemental» mais une aide au revenu qui cible, sous réserve de conditions préalables et de limites strictes, les secteurs agricoles en difficulté. Par conséquent, l'utilisation durable de l'eau, bien qu'indirectement couverte par la conditionnalité, ne fait pas partie de ses objectifs directs.

Sur la base des décisions de soutien prises par les États membres, la grande majorité des mesures au titre du SCF poursuivent effectivement des objectifs socio-économiques (par exemple, remédier au faible niveau de rentabilité et donc au risque d'abandon en masse de la production par les agriculteurs dans des régions connaissant déjà un taux de chômage élevé). En outre, il est souvent difficile de passer de ces secteurs à un autre (par exemple, des investissements préalables dans des infrastructures telles que l'irrigation ou la plantation d'arbres; etc.), voire impossible en raison de l'absence de solutions alternatives (par exemple, il n'existe souvent pas de cultures alternatives au riz dans ces régions en raison de la salinité élevée du sol). La limitation de l'aide serait donc contre-productive compte tenu de l'objectif poursuivi, à savoir aider ces secteurs en difficulté afin d'éviter la faillite des agriculteurs concernés.

Bien que l'«exigence de cohérence» soit effectivement incluse dans les règles de l'UE en matière de SCF, elle ne couvre pas l'évaluation des décisions de soutien prises par les États membres concernant l'utilisation de l'eau. Elle se limite à la cohérence des décisions des États membres en matière de soutien couplé facultatif avec d'autres aides au titre du développement rural, ainsi qu'avec des mesures de marché et des aides d'État. Elle vise en particulier à éviter le double financement. En outre, la Commission n'est pas non plus de l'avis que l'utilisation de l'eau doit être évaluée spécifiquement à la lumière des décisions en matière de SCF, étant donné que les exigences liées à l'eau sont couvertes horizontalement par la conditionnalité qui inclut, entre autres, la DCE.

Il convient également de souligner que la Commission n'est pas habilitée à approuver ou rejeter les décisions des États membres en matière de SCF (à l'exception des États membres qui ont décidé de dépasser le plafond budgétaire de 13 % applicable au SCF, à savoir la Belgique, la Finlande et le Portugal).

62. Réponse commune de la Commission aux points 62 à 68:

Dans le cadre de la conditionnalité, la norme BCAE 2 garantit qu'un lien est établi entre le respect des conditions d'autorisation nationales régissant l'utilisation de l'eau à des fins d'irrigation et la réception intégrale des paiements au titre de la PAC. Si ces conditions ne sont pas pleinement remplies, les paiements à recevoir par l'agriculteur au titre de la PAC peuvent être réduits. La BCAE 2 ne vise pas à imposer des exigences supplémentaires par rapport à la législation nationale, laquelle met principalement en œuvre la DCE.

La conditionnalité et la BCAE 2 s'appliquent à la plupart des agriculteurs. Toutefois, conformément au principe de simplification, elles ne s'appliquent pas aux bénéficiaires du régime des petits agriculteurs, dont la gestion dans le cadre de la conditionnalité ne serait pas économiquement viable. La conditionnalité ne s'applique pas non plus aux paiements pluriannuels au titre du développement rural, car elle constitue essentiellement un instrument annuel. Enfin, la conditionnalité ne peut pas s'appliquer aux aides au titre de l'OCM dans les secteurs des fruits et légumes ou de l'huile d'olive, étant qu'elle est fondée sur le principe de la responsabilité individuelle et que ces régimes de soutien ne ciblent pas les agriculteurs à titre individuel mais les organisations professionnelles.

La gestion de la conditionnalité et de la BCAE 2 repose sur des contrôles sur place, qui doivent être effectués sur un échantillon d'au moins 1 % des agriculteurs par an. Les États membres devraient, par principe, utiliser au mieux les systèmes de contrôle déjà en place pour la législation sur l'eau. L'échantillon est sélectionné sur la base d'une analyse des risques et les contrôles couvrent toutes les exigences pouvant être vérifiées au moment de la visite, laquelle doit être choisie au moment le plus opportun. En cas d'infraction, une réduction de tous les paiements de la PAC reçus par l'agriculteur peut être appliquée proportionnellement à la gravité de l'infraction, le pourcentage potentiel pouvant aller jusqu'à 100 %. La Commission est donc d'avis que le taux des contrôles ciblés est suffisant et que les sanctions sont potentiellement dissuasives.

À cet égard, les audits de la Commission portent en particulier sur le taux et la qualité des contrôles (y compris les obligations applicables aux agriculteurs) ainsi que sur les sanctions appliquées par les États membres et, lorsque leurs obligations légales à cet égard ne sont pas respectées, une correction financière peut être appliquée aux dépenses respectives éligibles au titre de la PAC.

Dans la future PAC, la DCE entrera dans le champ d'application d'une conditionnalité renforcée, y compris en ce qui concerne les dispositions relatives au captage illégal d'eau. La BCAE 2 actuelle est ainsi remplacée et un lien plus direct et plus complet est établi entre la PAC et la législation sur l'eau.

67. Conformément au principe de simplification, les autorités nationales devraient principalement utiliser le système de contrôle établi pour la législation sur l'eau aux fins de la norme BCAE 2 et il ne devrait y avoir aucune différence entre les «contrôles relatifs à la norme BCAE 2» et les «autres contrôles de captage d'eau». La valeur ajoutée de la conditionnalité en ce qui concerne les contrôles est qu'elle garantit le respect d'un taux de contrôle minimal de 1 % pour le captage d'eau, quel que soit le taux appliqué pour le contrôle de la mise en œuvre de la DCE. Toutefois, s'ils le jugent plus approprié, les États membres peuvent appliquer des systèmes parallèles pour contrôler le respect de ces exigences en matière d'eau.

En ce qui concerne la comparaison des deux types de contrôles effectuée par la Cour au point 67 et à la *figure 15*, la Commission estime qu'aucune conclusion générale ne peut être tirée sur la base des données utilisées.

68. En 2011, la Commission a proposé d'inclure, par l'intermédiaire de la norme BCAE, des éléments pertinents pour la DCE qui soient adaptés au cadre de conditionnalité 2014-2020. La Commission s'est également engagée, vis-à-vis du Parlement européen et du Conseil, à assurer le suivi de la mise en œuvre de la DCE et à présenter par la suite une proposition d'inclusion complète, sur la base de l'expérience acquise. Cela a été fait en 2018 dans la proposition législative de la Commission relative à la future PAC.

69. De nombreux programmes de développement rural (PDR) ont soutenu les projets de formation et de conseil destinés aux agriculteurs en ce qui concerne l'utilisation efficace de l'eau. Par exemple, le PDR de Vénétie (Italie) a permis de fournir des conseils aux agriculteurs sur les obligations découlant de la DCE. De bonnes pratiques établissent également un lien entre la formation et l'aide à l'investissement: par exemple, le PDR de Castilla La Manche (Espagne) a subordonné le soutien aux investissements dans l'irrigation à la participation du bénéficiaire à une formation sur l'utilisation efficace de l'eau.

71. Première puce – La plupart des mesures agroenvironnementales et climatiques [M10, article 28 du règlement (UE) n° 1305/2013] visant à améliorer la gestion des sols et à prévenir l'érosion ont une incidence positive sur la capacité de rétention d'eau des sols. Ces mesures sont programmées dans la plupart des PDR. L'indicateur cible correspondant T12 «pourcentage de terres agricoles sous contrats de gestion visant à améliorer la gestion des sols et/ou empêcher l'érosion des sols (domaine prioritaire 4C)» représente 4,98 % de la SAU totale.

Figure 17 – La nouvelle stratégie de l'Union européenne pour l'adaptation au changement climatique souligne le rôle important des solutions fondées sur la nature, y compris les mesures naturelles de rétention d'eau pour les mesures d'adaptation.

73. Les paiements au titre de la DCE (M12) compensent les bénéficiaires pour les désavantages découlant d'exigences spécifiques liées à la mise en œuvre de la DCE, par exemple l'imposition de changements profonds quant au type d'utilisation des sols et/ou de restrictions importantes en ce qui concerne les pratiques agricoles, entraînant une importante perte de revenus [article 30, paragraphe 4, point d), du règlement (UE) n° 1305/2013]. Ces paiements n'ont été programmés que dans une mesure limitée au cours de la période de programmation 2014-2020, étant donné que peu d'États membres avaient effectivement introduit de telles exigences obligatoires au titre de la DCE lors de l'élaboration des PDR.

En outre, de nombreux États membres ont préféré soutenir des engagements allant au-delà des exigences légales, comme en témoigne le budget considérable alloué aux priorités liées à l'eau au titre de la mesure agroenvironnementale et climatique (M10).

74. Le nouveau règlement (UE) 2020/741 relatif aux exigences minimales applicables à la réutilisation de l'eau permet, dans le cadre d'une gestion intégrée de l'eau, un mode d'approvisionnement alternatif et durable en eau d'irrigation.

77. Il est exact que l'article 46 du règlement (UE) n° 1305/2013 n'exige pas que les économies d'eau potentielles se traduisent par une réduction effective de la consommation d'eau lorsque la ou les masses d'eau concernées par le système d'irrigation modernisé ne présentent pas un état moins que bon pour des raisons liées à la quantité d'eau. Toutefois, lorsque la ou les masses d'eau concernées présentent un état moins que bon, une réduction effective de la consommation d'eau est nécessaire.

En ce qui concerne les conséquences potentielles du paradoxe hydrologique, il est possible d'étendre les zones irriguées sans alourdir la pression sur les masses d'eau lorsque la différence entre l'eau captée et l'eau réinjectée dans la masse d'eau ne s'accroît pas. Cela nécessite d'améliorer les infrastructures afin de réduire l'évaporation ou de privilégier des cultures dont la demande en eau est plus faible. Ces effets bénéfiques ont été documentés dans certains États membres³ et nécessitent la mise en place de systèmes de suivi fiables.

78. Dans le cadre des aides au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), un investissement se traduisant par une augmentation nette de la zone irriguée ne peut bénéficier de l'aide que si a) l'état de la masse d'eau n'a pas été qualifié de moins que bon pour des raisons liées à la quantité d'eau; et b) une analyse environnementale montre que l'investissement n'aura pas d'incidence négative importante sur l'environnement [voir article 46, paragraphe 5, points a) et b)]. Par conséquent, ces investissements ne devraient pas entraîner une augmentation de la pression sur les ressources en eau douce. Des dérogations spécifiques à cette règle générale sont prévues à l'article 46, paragraphes 5 et 6, du règlement (UE) n° 1305/2013 (la possibilité d'utiliser la notion de «passé récent» pour déterminer la superficie irriguée, ainsi que les dérogations relatives aux investissements combinés et aux réservoirs).

81. Même si, contrairement à l'état quantitatif des eaux souterraines, la DCE ne contient pas de «définition» équivalente pour l'état quantitatif des eaux de surface, la définition peut néanmoins être clairement déduite de la directive. Les aspects quantitatifs de la gestion de l'eau sont traités dans la DCE dans la définition du bon état écologique, de manière explicite dans les éléments hydromorphologiques (c'est-à-dire le régime de débit) et de manière indirecte dans les éléments de qualité biologiques. Les États membres devraient en particulier définir, pour chaque masse d'eau de surface, des objectifs de «flux écologique» (tels que définis dans le document d'orientation n° 31 de la stratégie commune de mise en œuvre), qui visent à garantir des quantités d'eau suffisantes et des variations de débit appropriées au cours de l'année. Une fois les flux écologiques définis dans toutes les masses d'eau, il y a lieu pour les États membres de mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires pour atteindre ces objectifs et parvenir ainsi à un bon état écologique.

Ces principes ont été clarifiés à plusieurs reprises aux autorités de gestion du Feader et inclus dans le document d'orientation sur l'aide aux investissements dans l'irrigation au titre du Feader.

³ http://www.jcrmo.org/wp-content/uploads/2018/01/MEMORIA2013_vers._preliminar.pdf

82. La Commission considère que le cadre juridique (article 46 du règlement relatif au Feader) est sans ambiguïté et ne permet pas de multiples interprétations. Les dérogations spécifiques sont clairement définies.

87. Dans le cadre d'interventions sectorielles dans le secteur des fruits et légumes, des programmes opérationnels sont mis en œuvre par des organisations de producteurs après avoir été approuvés par les autorités compétentes des États membres. Les investissements dans les économies d'eau doivent être liés à l'objectif des «mesures environnementales». Les États membres sont compétents lorsqu'il s'agit de fixer des exigences supplémentaires dans le cadre national pour les actions en faveur de l'environnement, et d'en vérifier le respect. Dans leurs rapports annuels, ils soumettent aux services de la Commission des données sur la mise en œuvre des programmes opérationnels.

88. Dans le secteur des fruits et légumes, les contrôles portent sur l'approbation du programme opérationnel dans le cadre de l'évaluation des spécifications du projet ou d'autres documents techniques que l'organisation de producteurs doit présenter et qui démontrent ex ante les réductions attendues. Ce contrôle administratif pourrait être complété par des contrôles sur place⁴.

Ces contrôles devraient confirmer que l'action est mise en œuvre telle qu'approuvée (le système d'irrigation est effectivement présent et utilisé), mais le règlement (UE) n° 1308/2013 n'exige pas que les États membres confirment les réductions précédemment analysées lors de la phase d'approbation.

90. La future PAC est alignée sur les objectifs de la DCE et soutient la mise en œuvre de cette directive au moyen de divers instruments (par exemple, en liant les paiements directs au respect des règles nationales mettant en œuvre la DCE et en finançant des investissements ayant des effets bénéfiques sur la durabilité de l'eau).

De nombreuses initiatives de la Commission, adoptées dans le cadre du pacte vert pour l'Europe, visent à mieux intégrer dans les politiques sectorielles la politique de l'UE dans le domaine de l'eau, par exemple le plan d'action en faveur d'une économie circulaire, la stratégie «De la ferme à la table» (comprenant des dispositions relatives aux nutriments et aux pesticides), la stratégie en faveur de la biodiversité, le plan d'action «zéro pollution», la nouvelle stratégie de l'Union européenne relative à l'adaptation au changement climatique, complétée par le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» prévu dans le règlement sur la taxinomie, etc.

92. Les résultats du bilan de qualité de la DCE montrent, d'une part, que les progrès ont été lents et, d'autre part, que la DCE a permis d'instaurer un cadre de gouvernance pour la gestion intégrée de l'eau de plus de 110 000 masses d'eau dans l'UE, améliorant ainsi l'état des eaux ou ralentissant sa détérioration, et réduisant la pollution chimique (principalement ponctuelle). Elle a permis d'atteindre un niveau de protection des masses d'eau plus élevé que ce qui aurait pu être attendu sans elle. Selon les conclusions du bilan de qualité, la DCE était largement adaptée à sa finalité, bien que certaines améliorations soient possibles, et le fait que les objectifs de la DCE n'aient pas encore été atteints est dû en grande partie à l'insuffisance des financements, à la lenteur de la mise en œuvre et à l'intégration insuffisante des objectifs environnementaux dans les politiques sectorielles.

Recommandation n° 1 – Demander des justifications des dérogations à la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau dans l'agriculture

La Commission accepte la recommandation n° 1.

Dans l'évaluation des deuxièmes PGDH réalisée en 2019, la Commission a formulé des recommandations invitant les États membres à mieux prendre en considération, dans les troisièmes PGDH, la manière dont ils mettent en œuvre l'obligation prévue à l'article 9 de la DCE et imposant la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, ainsi que toute dérogation en la matière. En outre, la Commission consulte actuellement l'ensemble des États membres pour savoir comment ces derniers appliquent les exigences de la DCE dans la pratique, en particulier l'obligation

⁴ Voir l'article 25 du règlement délégué (UE) 2017/891 de la Commission.

d'autorisation préalable pour le captage et l'endiguement prévue à l'article 11, paragraphe 3, point e), de la DCE, ainsi que les exemptions en la matière.

93. Réponse commune de la Commission aux points 93 et 94:

Le SCF n'est pas un «programme environnemental» dans la mesure où il vise plutôt des avantages socio-économiques. Bien que le SCF n'impose pas directement aux agriculteurs d'obligations en matière d'utilisation durable de l'eau, cet aspect est traité dans le cadre de la conditionnalité, qui s'applique également aux SCF et qui inclut, entre autres, des exigences dans le domaine de l'eau et, à l'avenir, la DCE.

Dans un souci de simplification et compte tenu du nouveau modèle de mise en œuvre de la PAC, le mécanisme de conditionnalité *ex ante* n'a pas été retenu dans les propositions législatives de la Commission pour la future PAC. Toutefois, comme indiqué aux points 49 et 50, plusieurs dispositions ont été introduites qui devraient considérablement renforcer l'intégration des objectifs de la politique de l'eau dans la PAC (en particulier l'annexe XI et l'ERMG 1).

95. La Commission considère que la BCAE 2 est un instrument solide permettant d'établir un lien entre la réception des paiements au titre de la PAC et les procédures d'autorisation des captages d'eau résultant de la législation sur l'eau, encourageant ainsi leur respect par les agriculteurs. La future PAC établira un lien plus direct entre la DCE et la PAC en renforçant la conditionnalité à laquelle sont soumis les paiements au titre de la PAC. La conditionnalité couvrira tous les paiements pertinents de la PAC reçus directement par les agriculteurs. Elle repose sur un système de contrôle et de sanctions solide: sa mise en œuvre par les États membres fait l'objet d'audits réguliers de la part de la Commission. Les faiblesses constatées à cet égard peuvent donner lieu à des corrections financières des dépenses des États membres éligibles au titre de la PAC.

Recommandation n° 2 – Lier les paiements au titre de la PAC au respect des normes environnementales

a) La Commission accepte la recommandation.

La Commission renforcera considérablement l'intégration des objectifs de la politique de l'eau dans la PAC et encouragera une utilisation durable de l'eau. La future PAC renforce encore la cohérence entre la PAC et la DCE sous différents aspects: elle dispose que les investissements dans l'irrigation, qui ne sont pas compatibles avec la réalisation d'un bon état des masses d'eau, comme prévu à l'article 4, paragraphe 1, de la DCE, ne sont pas admissibles au bénéfice d'une aide, y compris en ce qui concerne l'expansion de l'irrigation affectant des masses d'eau dont l'état a été défini comme étant moins que bon dans les PGDH concernés.

Les plans stratégiques relevant de la PAC, y compris le soutien aux investissements dans l'irrigation, devront tenir compte de l'analyse, des objectifs et des valeurs cibles figurant dans la DCE et les PGDH (voir annexe XI du règlement relatif aux plans relevant de la PAC) et y apporter une contribution adéquate.

b) La Commission accepte partiellement la recommandation. Elle accepte de lier tous les paiements pertinents de la PAC en faveur des agriculteurs à une utilisation durable de l'eau. Dans le cadre de la future PAC, les dispositions pertinentes de la directive-cadre sur l'eau seront introduites dans le champ d'application de la conditionnalité renforcée. La Commission n'accepte pas la partie de la recommandation relative à l'extension de la conditionnalité à d'autres paiements au titre de la PAC qui ne sont pas directement accordés aux agriculteurs, tels que les paiements au titre de l'OCM.

c) La Commission accepte partiellement la recommandation. Elle accepte de lier le paiement intégral du SCF au respect des dispositions pertinentes de la DCE, grâce à la conditionnalité. La Commission n'accepte pas l'inclusion de mesures de sauvegarde supplémentaires dans la PAC, étant donné que la bonne mise en œuvre de la DCE garantit l'utilisation durable de l'eau pour les cultures et que la conditionnalité fait le lien entre la DCE et les paiements au titre de la PAC.

96. Le Feader offre un large éventail de possibilités afin de soutenir l'amélioration de la capacité de rétention d'eau, grâce à des mesures telles que les engagements agroenvironnementaux en matière de climat, l'agriculture biologique, les investissements non productifs ou les paiements au titre de la DCE, ainsi qu'un soutien à la formation et à l'innovation.

Le Feader ne peut soutenir des investissements dans de nouvelles activités d'irrigation (c'est-à-dire des investissements se traduisant par une augmentation nette de la zone irriguée) que si a) les masses d'eau concernées ne présentent pas un état moins que bon et b) une analyse environnementale montre que l'investissement n'aura pas d'incidence négative importante sur l'environnement. La Commission reconnaît que l'article 46 du règlement (UE) n° 1305/2013 relatif aux investissements dans l'irrigation comporte des dérogations spécifiques bien définies à la règle générale selon laquelle la zone irriguée ne peut être étendue lorsque les masses d'eau présentent un état moins que bon. Cependant, la Commission considère que le cadre juridique est sans ambiguïté et ne permet pas de multiples interprétations.

97. Première puce – La plupart des mesures agroenvironnementales et climatiques visant à améliorer la gestion des sols et à prévenir l'érosion ont une incidence positive sur la capacité de rétention d'eau des sols. Ces mesures sont programmées dans la plupart des PDR et devraient selon toute attente couvrir près de 5 % des terres agricoles dans le cadre des contrats de gestion respectifs.

Troisième puce – En ce qui concerne l'organisation commune des marchés des produits agricoles, les audits de la Commission vérifient le système de contrôle des États membres, en déterminant en particulier s'ils incluent les vérifications requises lors de l'approbation des programmes opérationnels et si les contrôles sur place permettent de s'assurer que les actions sont mises en œuvre telles qu'elles ont été approuvées.

Recommandation n° 3 — Utiliser les fonds de l'UE pour améliorer l'état quantitatif des masses d'eau

a) La Commission accepte la recommandation.

Elle reconnaît que l'évaluation des plans stratégiques relevant de la PAC doit respecter les principes établis dans la future PAC en lien avec la DCE et avec les instruments de planification pertinents, tels que les PGDH. Lors de l'évaluation des plans stratégiques relevant de la PAC, la Commission veillera, conformément aux dispositions de la future PAC, à ce que les investissements dans l'irrigation soient conformes à l'objectif de la DCE visant à obtenir un bon état des masses d'eau. En outre, la Commission évaluera si les plans stratégiques relevant de la PAC tiennent suffisamment compte de l'analyse, des objectifs et des valeurs cibles figurant dans la DCE et dans les PGDH, et s'ils apportent une contribution suffisante à ces objectifs et valeurs cibles.

b) La Commission accepte la recommandation. Cette évaluation sera prise en considération dans le cadre du plan d'évaluation pluriannuel de la future PAC.