



Evaluation de l'impact de la PAC sur l'eau

Résumé exécutif

EEIG Alliance Environnement
Novembre – 2019

Alliance Environnement
European Economic Interest Grouping

AGRICULTURE ET
DEVELOPPEMENT RURAL

COMMISSION EUROPEENNE

Direction Générale de l'Agriculture et du Développement Rural

Direction C – Stratégie, simplification et analyse politique

Unité C.4 – Suivi-Evaluation

E-mail : AGRI-EVALUATION@ec.europa.eu

*Commission Européenne
B-1049 Brussels*

Evaluation de l'impact de la PAC sur l'eau

Résumé exécutif

Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.

Un numéro unique gratuit (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Les informations sont fournies gratuitement, et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

NOTICE LEGALE

Cette évaluation a été conduite par Alliance Environnement et financée par la Commission Européenne. Alliance Environnement assume la pleine responsabilité du contenu de cette étude. Les conclusions, recommandations et opinions présentées dans ce rapport sont celles d'Alliance Environnement et ne reflètent pas nécessairement les positions de la Commission Européenne. La Commission Européenne ne pourrait être tenue responsable de l'utilisation faite des informations contenu dans ce rapport.

Des informations complémentaires sont disponibles sur le site de l'Union Européenne (<http://www.europa.eu>).

Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020

ISBN 978-92-76-10940-2

doi: 10.2762/332656

KF-03-19-669-FR-N

© European Union, 2020

Reproduction autorisée en citant la source.

Le Royaume-Uni s'est retiré de l'Union Européenne le 1er février 2020. Pendant la période de transition, qui se termine le 31 décembre 2020, la législation de l'Union européenne, à quelques exceptions près, continue de s'appliquer au Royaume-Uni et toute référence aux Etats Membres dans la législation de l'Union européenne doit s'entendre Royaume-Uni compris.

Evaluation de l'impact de la PAC sur l'eau

-Alliance Environnement-

Groupement Européen d'Intérêt Economique

EEIG ALLIANCE ENVIRONNEMENT est composé des deux partenaires suivants :

ORÉADE-BRÈCHE Sarl

Regent Park 1 – Bât. 2
2480, L'Occitane - 31670 Labège, France
Tél. : + 33 5 61 73 62 62
Fax : + 33 5 61 73 62 90
Email : t.clement@oreade-breche.fr
Représenté par:
Thierry CLEMENT

et

IEEP

Rue Joseph II 36-38 – 1000 Brussels, Belgium
Tél. : + 32 (0) 2738 7482
Fax : +32 (0) 2732 4004
Email : CFroomberg@ieep.eu
Représenté par:
Claire FROOMBERG



Novembre 2019

OBJET DE L'ÉVALUATION

La gestion durable de l'eau en agriculture est un enjeu important dans le contexte du changement climatique. Le secteur agricole de l'UE dépend de la disponibilité de la ressource en eau, mais il peut également affecter significativement l'état écologique, chimique et quantitatif des masses d'eau.

Cette évaluation étudie l'impact des mesures et instruments de la politique agricole commune (PAC) sur la quantité et la qualité de l'eau. Elle considère le rôle de la PAC sur les pratiques des agriculteurs et les pressions correspondantes exercées sur les masses d'eau. L'étude porte sur les choix de mise en œuvre des Etats Membres et analyse l'efficacité, l'efficience, la cohérence, la pertinence et la valeur ajoutée européenne de la PAC par rapport à l'objectif de gestion durable des ressources naturelles et d'actions climat, concernant la gestion de l'eau.

L'analyse couvre la période de mise en œuvre de la réforme de la PAC de 2013, à compter du 1^{er} janvier 2014, et porte sur l'ensemble des États membres de l'UE. Toutefois, des études de cas réalisées dans dix districts hydrographiques permettent une analyse plus approfondie de la mise en œuvre de la PAC et de ses effets sur l'eau.

METHODOLOGIE

L'étude porte sur les instruments et mesures de la PAC relatifs à la gestion durable des ressources naturelles et à l'action pour le climat. L'élaboration de la logique d'intervention a permis d'illustrer la contribution attendue de ces instruments et mesures à l'objectif spécifique de la PAC de gestion durable des ressources naturelles et action pour le climat.

Les réponses aux questions d'évaluation reposent sur l'analyse de diverses sources de données et sur une revue de la littérature. La mise en œuvre de la PAC est étudiée à travers l'analyse statistique de données de l'UE : indicateurs du cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE), rapports annuels de mise en œuvre du Fonds européen agricole pour le développement rural (données AIR) et système de suivi des audits de clairance (CATS). D'autres bases de données thématiques de l'UE ont été utilisées, notamment le système européen d'information sur l'eau (WISE), les indicateurs agroenvironnementaux (AEI) d'Eurostat, l'enquête sur l'utilisation et l'occupation des sols (LUCAS), le réseau d'information comptable agricole (RICA) et l'enquête sur la structure des exploitations agricoles (ESEA).

En outre, dix études de cas ont été menées en Rhénanie du Nord-Westphalie (Allemagne), Aragon (Espagne), Alsace (France), Croatie, dans les Pouilles (Italie), aux Pays-Bas, en Autriche, en Pologne, en Roumanie et en Finlande afin de recueillir des informations sur la mise en œuvre et les effets de la PAC dans certains districts hydrographiques et son articulation avec les plans de gestion des bassins hydrographiques mis en œuvre dans le cadre de la directive-cadre sur l'eau (DCE). Les parties prenantes concernées par les problématiques liées à l'eau et à l'agriculture ont été interviewées et une enquête a été menée auprès de conseillers agricoles et de représentants du secteur agricole.

CHOIX DE MISE EN ŒUVRE DES ETATS MEMBRES CONCERNANT LES MESURES DE LA PAC RELATIVES A L'EAU

Sous le règlement horizontal (UE) n° 1306/2013, le principe de conditionnalité renforce le contrôle de dispositions établies en dehors de la PAC, par exemple dans la directive Nitrates (exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG)). En outre, il instaure des normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres (BCAE), retranscrites par les États Membres sous forme de règles imposées aux bénéficiaires de la PAC. Trois BCAE ciblent la protection de l'eau (bandes tampons, prélèvements pour l'irrigation, utilisation de produits phytopharmaceutiques). Les Etats Membres respectent les dispositions de base définies dans le règlement UE, par exemple les bandes tampons le long des cours d'eau ou l'obtention d'une licence par les agriculteurs pour le captage destiné à l'irrigation. Toutefois, certaines exigences supplémentaires varient en fonction des choix des États Membres (par exemple, interdiction de l'application de pesticides sur bandes tampons, exigence de moyens de mesure appropriés des volumes d'eau prélevés). D'autres BCAE et ERMG ont des effets positifs indirects sur les masses d'eau en améliorant la capacité de rétention en eau du sol, en limitant l'érosion et en maintenant des couverts végétaux. Cependant, l'étude révèle que les États Membres des études de cas ont généralement opté pour des normes minimales.

Les mesures de verdissement du Règlement (UE) n° 1307/2013 ne ciblent pas directement la protection des ressources en eau. Elles reposent sur trois pratiques destinées à protéger la qualité des sols

(diversification des cultures), la biodiversité des exploitations agricoles (surfaces d'intérêt écologique (SIE)) et la séquestration du carbone (prairies permanentes). Bien que ces mesures puissent avoir un impact indirect positif sur la qualité de l'eau, les choix de mise en œuvre des États Membres des études de cas n'étaient pas assez ambitieux pour que les mesures de verdissement entraînent de vrais changements de pratiques agricoles (par exemple, un large choix de SIE éligibles, certaines SIE étant déjà requises dans d'autres régimes, ou l'équivalence accordée aux mono cultivateurs de maïs en France sous la mesure de diversification des cultures). Les mesures de verdissement, telles que mises en œuvre par les États Membres, garantissent donc le maintien de pratiques bénéfiques minimales par les agriculteurs.

Sous le Règlement (UE) n° 1305/2013 sur le Développement Rural, les États Membres ont alloué près de 80 milliards d'euros - soit plus de 50% du budget total - à la Priorité 4 pour la restauration, la préservation et l'amélioration des écosystèmes liés à l'agriculture et à la foresterie, la Zone d'Intervention (*Focus Area*, FA) 5A pour une efficacité accrue dans l'utilisation de l'eau, la FA 5D pour réduire les émissions de gaz à effet de serre provenant de l'agriculture et la FA 5E pour la séquestration du carbone. Les États Membres n'ont pas distingué le budget ciblant les opérations relevant de la FA 4B pour améliorer la gestion durable de l'eau et de la FA 4C pour limiter l'érosion des sols¹. Cependant, il est considéré dans le cadre de l'évaluation que le budget alloué à la Priorité 4 et aux Zones d'Intervention 5A, 5D et 5E correspond dans une certaine mesure aux opérations susceptibles d'avoir des effets positifs sur l'eau. Les principales mesures programmées dans les Programmes de Développement Rural (PDR) sous la Priorité 4 et les Zones d'Intervention 5A, 5E et 5D sont, par ordre d'importance: la mesure de Développement Rural (M) 10 Mesures Agroenvironnementales et Climatiques (MAEC) (33,4% des budget dédié), la M13 Régime d'indemnités compensatoires pour les zones soumises à des contraintes naturelles (31,8%), la M11 Agriculture biologique (12,5%), la M8 Investissements dans le développement des zones forestières et l'amélioration de la viabilité des forêts (9%) et la M4 Investissements dans les actifs physiques (7,22%). Cependant, les effets de la M13 sur l'eau sont indirects et dépendent des types d'agriculture soutenus.

Malgré l'important budget alloué à la Priorité 4 et aux Zones d'Intervention 5A, 5D et 5E, l'analyse des mesures du PDR pour la gestion durable des ressources naturelles et l'action pour le climat programmées par les États Membres a révélé que seules quelques mesures soutenaient réellement des opérations ciblant directement les problématiques de qualité et quantité d'eau (par exemple M10 MAEC, M11 Agriculture biologique, M4 Investments, M12 Natura 2000 et DCE).

D'autres instruments et mesures de la PAC peuvent avoir un impact indirect sur la qualité et la quantité de l'eau, selon la répartition du soutien accordé et les types d'agriculture soutenus. La mise en œuvre du Régime de Paiement de Base, ainsi que le Soutien Couplé Facultatif et les Zones à Contraintes Naturelles ou spécifiques (ZCN), peuvent contribuer à soutenir les petites exploitations diversifiées, principalement engagée sur de l'élevage extensif et situées dans les ZCN. À l'exception de l'Allemagne, des Pays-Bas et de l'Autriche, un Soutien Couplé Facultatif a été accordé aux secteurs de l'élevage et des protéines dans tous les États Membres étudiés, avec des effets positifs estimés sur la qualité de l'eau en fonction du type d'élevage soutenu (notamment systèmes de pâturage extensif).

MOTEURS ET RAISONS DE CHOIX DE MISE EN ŒUVRE

Les moteurs des choix de mise en œuvre des mesures de la PAC varient selon les États Membres. Nombre d'entre eux ont dans un premier temps pris en considération les facteurs administratifs, économiques et historiques. La conditionnalité et les mesures de verdissement ont été instaurées pour appliquer les dispositions environnementales obligatoires prévues par la législation UE, avec différents niveaux d'ambition concernant les objectifs environnementaux.

Les entretiens avec les Autorités de Gestion ont montré que les questions environnementales étaient principalement prises en compte et traitées dans les PDR, fondés sur des mesures volontaires à disposition des agriculteurs. Comme indiqué par les parties prenantes, la nécessité d'atténuer les pressions agricoles affectant la quantité et/ou la qualité de l'eau a été prise en compte dans tous les PDR des États Membres des études de cas. L'implication des autorités de l'eau dans le processus de conception du PDR, notamment par le cofinancement de ses mesures, a joué un rôle important dans la mise en œuvre de mesures soutenant les pratiques bénéfiques pour la gestion durable de l'eau. L'élaboration concomitante des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE)

¹ Sous la priorité 4, la FA 4A vise à préserver la biodiversité. Les opérations programmées sous cette FA n'ont pas systématiquement d'effets sur l'eau, mais il n'est pas possible de distinguer le budget alloué à la FA 4A de celui alloué à la FA 4B pour l'amélioration de la gestion de la ressource en eau et 4C pour la prévention de l'érosion.

est un autre facteur susceptible de contribuer à la prise en compte des questions liées à l'eau dans les PDR. En effet, les mêmes acteurs peuvent être impliqués dans le processus de conception des deux documents, comme en témoigne le cas réussi de la Finlande. Les questions économiques et l'allocation budgétaire (et parfois d'autres questions environnementales) ont été cités par les personnes interrogées comme d'autres facteurs à l'origine des choix faits par les Autorités de Gestion.

Du côté des agriculteurs, la mise en œuvre des mesures de la PAC liées à l'eau (M10 MAEC, M11 Agriculture biologique, M4 Investissements) est poussée par des raisons économiques. Comme l'ont mentionné les conseillers agricoles interrogés, la nécessité de se conformer aux nouvelles normes et les convictions environnementales et climatiques ont été des facteurs secondaires dans l'adoption des mesures M4 Investissements, M11 Agriculture Biologique et M10 AEEM par les agriculteurs. Comme le montre l'analyse du RICA, des facteurs géographiques et économiques influencent également les choix des bénéficiaires. Dans les États Membres étudiés, la M4 Investissements a généralement été davantage utilisée par les agriculteurs à revenu élevé disposant d'une grande surface agricole utile (SAU), tandis que les bénéficiaires des MAEC sont principalement des agriculteurs mixtes cultivant plus de quatre cultures sur de grandes surfaces. Au cours des entretiens, il a été souligné que les mesures liées à l'eau sont moins attractives pour les systèmes d'exploitation intensifs, généralement situés dans des régions confrontées à des problématiques de pollution de l'eau (Allemagne, France et Autriche).

EFFICACITE

Le cadre de la PAC a été jugé efficace pour maintenir un niveau minimum de pratiques bénéfiques pour la qualité de l'eau ; cependant, ses effets sur les aspects quantitatifs de l'eau sont plutôt contrastés.

Les instruments et mesures de la PAC susceptibles d'empêcher une plus ample détérioration de l'état chimique des plans d'eau sont la conditionnalité et, dans une moindre mesure, les mesures de verdissement. Ils garantissent la mise en œuvre de pratiques minimales contribuant à la protection des masses d'eau, qui aident à réduire l'utilisation d'engrais / pesticides et leur transfert, et permettent d'empêcher une détérioration accrue du sol ainsi que l'érosion des berges (via les bandes tampons, la conservation des éléments paysagers, la diversification des cultures, etc.). Les mesures du PDR telles que M10 MAEC, M11 Agriculture biologique et, dans une moindre mesure, M4 Investissements, encouragent la mise en œuvre de pratiques agricoles qui aident à améliorer l'état chimique des masses d'eau. Cependant, les mesures du PDR sont volontaires et leur niveau d'adoption par les agriculteurs varie d'un État Membre à l'autre au cours de la période d'évaluation.

En ce qui concerne la gestion quantitative de l'eau, le pourcentage d'agriculteurs bénéficiant du soutien de la M4 dans le cadre de la FA 5A pour une utilisation efficace de l'eau, est proche de zéro dans les États Membres étudiés. De plus, les secteurs exigeants en eau tels que le maïs, les légumes, les fruits et les fleurs intègrent une part importante de soutiens délivrés au titre du pilier I de la PAC dans leurs revenus. Selon les indicateurs du CCSE, le pourcentage de terres irriguées passant à des systèmes d'irrigation plus économes en eau est très limité à l'échelle de l'UE. De plus, lorsqu'ils sont combinés à des investissements dans des systèmes d'irrigation existants, la M4 Investissements peut soutenir l'expansion des systèmes d'irrigation dans les zones où l'état quantitatif des masses d'eau est moins bon, à condition que des économies minimales d'eau utilisées pour l'irrigation soient réalisées à l'échelle de l'exploitation. Cependant, dans les États Membres étudiés, aucune vérification effective des économies d'eau réalisées n'est effectuée après la réalisation de l'investissement.

Il est impossible de tirer des conclusions définitives de l'effet des instruments et mesures liés à l'eau sur la capacité de rétention d'eau du sol en raison du manque de données. De manière générale, les États Membres où la capacité de rétention d'eau des sols est faible ne sont pas toujours ceux où les instruments et les mesures de la PAC ont été mis en œuvre de la manière la plus efficace. En revanche, l'Allemagne a profité des opportunités offertes par les BCAE et les mesures de verdissement (prairies permanentes, BCAE 1 sur les bandes tampons, BCAE 4 sur la couverture minimale du sol, BCAE 5 sur l'érosion du sol) pour remédier à la faible capacité de rétention des sols dans la région de Rhénanie du Nord-Westphalie.

Les effets des autres instruments et mesures de la PAC sur l'eau sont également difficiles à évaluer. Le soutien au revenu fourni par les paiements directs est important et l'analyse du RICA a montré que le soutien du Pilier I est essentiel à la rentabilité de nombreux types d'exploitations dans les États Membres d'études de cas. Le Soutien Couplé Facultatif et la M13 ont également été jugés potentiellement pertinents pour maintenir certains types d'agriculture bénéfiques pour l'eau. Cependant, leurs effets dépendent des choix de mise en œuvre des États Membres.

Il était difficile d'évaluer l'impact global des mesures combinées de la PAC sur l'amélioration de l'état des masses d'eau, principalement en raison de (1) la limitation des données disponibles¹ et (2) les effets variables des instruments et mesures de la PAC en fonction des choix de mise en œuvre des États Membres (dotation budgétaire, critères d'éligibilité, critères de sélection), du niveau d'adoption des mesures par les agriculteurs et des types d'opérations effectivement soutenues. Toutefois, selon les rapports des États Membres menés dans le cadre des SDAGE, l'agriculture reste l'une des principales pressions qui empêchent d'atteindre le bon état des masses d'eau.

Enfin, les effets des mesures de la PAC sont contrebalancés par les conditions pédologiques et climatiques, qui influencent fortement l'efficacité des instruments et des mesures, tandis que les facteurs économiques jouent un rôle important en poussant les agriculteurs à mettre en œuvre des pratiques agricoles spécifiques ou à produire des cultures spécifiques.

INNOVATIONS TECHNIQUES ET SOCIALES

Dans l'UE comme dans le reste du monde, les innovations sont considérées comme un levier majeur pour renforcer la gestion durable de l'eau. La revue littéraire a fait état de la diversité des innovations technologiques et sociales mises en œuvre dans l'UE pouvant affecter la gestion de l'eau dans le secteur agricole. En particulier, l'agriculture de précision et les pratiques de gestion des sols optimisées (en lien avec l'agriculture de conservation) se sont développées ces dernières années, notamment dans le centre et l'ouest de l'UE, et permettent aux agriculteurs d'utiliser les ressources de manière plus efficiente (engrais, produits phytosanitaires, eau).

Selon l'enquête réalisée dans les États Membres d'études de cas, le taux d'adoption des innovations sociales est en moyenne inférieur à celui des innovations technologiques. Le taux d'adoption des innovations varie dans l'UE, par exemple l'utilisation d'équipements de gestion des sols optimisés est davantage développée dans les régions occidentale et centrale de l'UE et les systèmes d'irrigation à haute efficacité sont plus courants dans les États Membres méditerranéens. Certaines innovations susceptibles de répondre aux défis spécifiques liés à la gestion de l'eau sont encore peu développées, comme par exemple la réutilisation des eaux usées traitées qui peut convenir dans des environnements arides.

Les effets des innovations sur l'eau varient en fonction du système d'exploitation, de la région géographique et du contexte socio-économique dans lesquels elles sont mises en œuvre, et de la manière dont elles sont mises en œuvre. La connaissance des agriculteurs, leur formation et leur sensibilisation doivent permettre une utilisation adéquate du matériel innovant afin d'éviter des effets négatifs sur la qualité et/ou la quantité de l'eau. Des activités de conseil efficaces et des projets de démonstration peuvent aider à éviter ces effets négatifs.

Dans l'ensemble, à partir des données disponibles pour cette évaluation, il n'était pas possible de mesurer les effets des innovations sur l'eau. Cependant, il est considéré que les innovations technologiques et sociales ont contribué à améliorer la gestion de l'eau dans l'UE (par exemple, en améliorant l'efficacité des équipements d'irrigation dans le sud de l'UE). Un développement et une diffusion accrue des innovations ainsi que la promotion des bonnes pratiques liées à leur utilisation pourraient également apporter d'autres bénéfices (par exemple, pour éviter une utilisation délétère des innovations).

EFFICIENCE

Les mesures de verdissement et la conditionnalité ont efficacement contribué au maintien de pratiques spécifiques bénéfiques pour la protection de l'eau. Les coûts administratifs liés aux vérifications des mesures de conditionnalité et de verdissement sont considérables mais jugés nécessaires au vu des avantages obtenus.

Dans le cadre du Pilier II, le ciblage des mesures du PDR vers les bénéficiaires / zones géographiques concernés par des problématiques spécifiques liées à l'eau est essentiel pour garantir la réalisation des objectifs de la PAC sur l'eau de manière efficiente. Les mesures du PDR M10 MAEC et M11 agriculture biologique sont les mesures du PDR les plus efficaces pour réduire les pressions agricoles sur l'eau. Néanmoins, dans certains États Membres, le calcul des montants d'aide délivrés au titre des MAEC ne permet pas une adoption suffisante de ces mesures, en particulier par les exploitations agricoles très productives. Quant à la M11 agriculture biologique, les taux de paiement peuvent être considérés comme efficaces, dans la mesure où l'agriculture biologique empêche la pollution de l'eau par les engrais et les pesticides ainsi que les coûts de dépollution associés. La M15.1 Engagements sylvo-

¹ Les données WISE ne permettent pas d'évaluer les évolutions entre le 1er SDAGE (2010) et le deuxième SDAGE (2016)

environnementaux et climatiques et la M8.1 Boisement sont toutes deux des mesures importantes favorisant des couvertures terrestres bénéfiques pour la protection de l'eau. Cependant, elles génèrent une lourde charge administrative qui, bien que généralement nécessaire, pourrait être réduite (notamment par une souscription collective de ces mesures).

Au vu du budget dépensé et des résultats obtenus, la M4 Investissements ciblant les opérations liées à l'eau ne semble pas très efficace pour protéger l'eau de la pollution. En réalité, peu de données sont disponibles pour évaluer l'efficacité de la mesure par rapport aux objectifs de la PAC liés à l'eau. En outre, les taux d'aide de la mesure ont parfois été jugés peu attractifs (aux Pays-Bas, en Pologne et en Alsace (France)). De plus, les personnes interrogées ont indiqué que la M4 Investissements avait généré une lourde charge administrative associée aux prescriptions de l'UE et à leur mise en œuvre par les États Membres. En ce qui concerne la quantité d'eau, la charge administrative générée par les conditions spécifiques pour les investissements liés à l'irrigation (article 46 du Règlement (UE) no 1305/2013) n'a pas conduit à des résultats suffisants en termes de réelles économies d'eau.

Dans l'ensemble, les taux de paiement pour les M1 Transfert de connaissances et M2 Services de conseil ont été jugés comme étant établis à des niveaux efficaces. Cependant, les prescriptions de l'UE, qui génèrent une charge administrative importante, ont souvent découragé leur mise en œuvre et leur adoption. La M16 Coopération a également été mentionnée comme mesure ayant une charge administrative lourde pour les bénéficiaires. Le règlement «Omnibus» (UE) 2017/2393 a apporté des simplifications, mais les parties prenantes interrogées ont déclaré que ces simplifications arrivaient trop tard pour permettre une mise en œuvre significative des mesures au cours de la période de programmation.

PERTINENCE

Telle que définie dans la réglementation européenne, la PAC offre la possibilité de répondre aux besoins du secteur agricole pour résoudre les problématiques de qualité et quantité de l'eau. Cependant, dans la pratique, les objectifs réels ciblés par les instruments et les mesures dépendent des choix de mise en œuvre des États Membres/Autorités de Gestion. De fait, certaines pressions spécifiques découlant des pratiques agricoles ne sont toujours pas abordées dans la PAC. Notamment, des mesures spécifiques permettant de cibler l'utilisation de produits pharmaceutiques ou de produits de nettoyage dans le secteur de l'élevage, par exemple pour laver l'équipement dans les salles de traite, devraient être intégrées dans le cadre global de la PAC. Un autre aspect qui n'est pas suffisamment pris en compte est la nécessité d'aider les exploitations irriguées à s'adapter aux épisodes de stress hydrique en favorisant, dans des zones exposées à la sécheresse, leur diversification via l'introduction de cultures pluviales. Ensuite, la mesure de verdissement sur la diversification des cultures pourrait mieux aborder la question d'utilisation des engrais et des pesticides, en exigeant par exemple la rotation des cultures. Au niveau des États Membres/Autorités de Gestion, l'identification des besoins dans les PDR d'études de cas est conforme aux orientations des SDAGE, bien que certains besoins puissent être sous-estimés dans les PDR (par exemple, la nécessité d'améliorer l'état des écosystèmes aquatiques et des zones humides associées). L'analyse de la mise en œuvre de la PAC dans les États Membres des études de cas a montré que les besoins liés à l'eau ont généralement été pris en compte par les États Membres/Autorités de Gestion. Dans de nombreux cas (par exemple aux Pays-Bas, en Pologne et en Slovaquie), les mesures de développement rural ont été explicitement conçues et mises en œuvre afin de traiter les problèmes identifiés dans les SDAGE, favorisant ainsi la pertinence des priorités liées à l'eau. Les mesures de PDR peuvent également cibler des zones confrontées à des problèmes spécifiques de ressources en eau, garantissant ainsi leur pertinence par rapport aux besoins locaux (par exemple, la mesure MAEC en Finlande, la mesure de verdissement prairies permanentes en Écosse (Royaume-Uni), etc.). De plus, les politiques nationales (par exemple, des actions visant à sensibiliser les agriculteurs aux problèmes liés à l'eau en Rhénanie du Nord-Westphalie, Allemagne) répondent parfois aux besoins liés à l'eau qui ne sont pas couverts par la PAC.

À l'échelle des exploitations, les mesures de la PAC peuvent répondre aux besoins des agriculteurs à condition qu'elles soient adaptées au contexte local. Lorsque les agriculteurs doivent modifier de manière significative leurs pratiques (par exemple, pour s'adapter aux nouvelles dispositions relatives à l'eau, au changement climatique ou à l'évolution de la demande sociétale), un soutien sous forme d'activités de conseil, de formation, d'investissement et d'autres aides financières est souvent crucial.

LA COHERENCE

Cohérence au sein de la PAC

Les instruments et les mesures de la PAC ont été jugés comme étant partiellement cohérents avec l'objectif de gestion durable des ressources naturelles et d'action climatique. Certaines synergies entre les instruments et les mesures de la PAC ont été identifiées, telles que la délivrance de conseils personnalisés (Système de Conseil Agricole, M1, M2) afin de mieux mettre en œuvre d'autres mesures liées à l'eau (M4, M10, M11 et M12). Toutefois, certains conflits ont également été identifiés, par exemple en ce qui concerne le soutien à l'irrigation. Il est en effet difficile de garantir que les investissements soutenus n'entraînent pas une pression accrue sur les ressources en eau, en particulier dans les cas où la superficie irriguée augmente. Ensuite, les aides sectorielles accordées dans le cadre du règlement relatif aux OCM peuvent être utilisées pour soutenir les investissements dans l'irrigation selon des règles moins strictes que la M4 Investissements. En outre, les secteurs ayant le plus grand impact sur la qualité et la quantité d'eau (fruits, fleurs, vin, par exemple) ne sont pas toujours éligibles pour les paiements directs et ne sont donc pas soumis aux exigences du verdissement et des BCAE correspondantes. De plus, les obligations du verdissement ne s'appliquent qu'aux surfaces de cultures permanentes des exploitations. D'autre part, le soutien à certaines pratiques peut parfois être incompatible avec les objectifs climatiques de la PAC (par exemple, le soutien aux secteurs irrigués dans des zones où les ressources en eau sont déjà surexploitées). Aux Pays-Bas, certaines incohérences peuvent empêcher les agriculteurs de prendre part à des mesures potentiellement bénéfiques pour l'environnement, notamment en ce qui concerne l'eau (par exemple, la M10 encourageant la restauration des berges qui entraîne une réduction des surfaces éligibles). Les choix de mise en œuvre des États Membres sont déterminants pour la cohérence des instruments et des mesures avec l'objectif de gestion durable des ressources naturelles et d'action pour le climat. Toutefois, certaines limitations sont issues des choix de mise en œuvre des États Membres (par exemple, l'autorisation d'utiliser des pesticides sur les bandes tampons dans le cadre de la BCAE 1) et des choix de pratiques par les agriculteurs (par exemple, l'utilisation de pesticides sur les cultures intermédiaires piège à nitrates, les cultures dérobées ou les couvertures végétales en dehors des SIE).

Cohérence de la PAC avec la politique de l'UE en matière d'eau

Le cadre de la PAC est partiellement cohérent avec les objectifs environnementaux et climatiques liés à l'eau de la législation et des stratégies UE (à savoir la Directive-Cadre sur l'Eau, la Directive Nitrates, la Directive sur l'Utilisation Durable des Pesticides et la Stratégie pour la Biodiversité). Les instruments et les mesures de la PAC qui contribuent aux objectifs des directives concernées sont principalement la conditionnalité, les mesures de verdissement, la M10 MAEC, la M11 Agriculture biologique et la M4 Investissements. En outre, la PAC a été identifiée comme le fonds européen le plus important pour la réalisation des objectifs de la DCE¹.

Cependant, des incohérences apparaissent dans le cas où un soutien est accordé pour augmenter les surfaces irriguées dans des zones où les masses d'eau sont dans un état quantitatif inférieur à bon. En outre, le versement de paiements directs à des secteurs spécifiques ayant des effets mitigés sur l'eau en fonction de leurs pratiques agricoles empêche la cohérence totale de la PAC avec la politique de l'UE en matière d'eau, ainsi que le fait que des secteurs spécifiques pouvant avoir un impact potentiel sur la qualité et la quantité de l'eau ne soient pas systématiquement contraints par les instruments et mesures de la PAC relatifs à l'eau dans tous les États Membres (i.e. BCAE de la conditionnalité et les mesures de verdissement).

VALEUR AJOUTEE DE L'UE

L'évaluation a montré que le cadre de l'UE avait apporté une certaine valeur ajoutée en sensibilisant aux enjeux liés à la gestion durable de l'eau, en stimulant la mise en œuvre d'un niveau plus élevé d'exigences et de budget pour les questions relatives à l'eau et à l'environnement, en garantissant des conditions et des normes de production équitables entre tous les États Membres, et en stimulant les échanges entre États Membre sur l'eau (par exemple, par le biais du Réseau Européen de Développement Rural). Toutefois, selon l'avis de certaines parties prenantes interrogées dans le cadre

¹ Les PDR représentent la principale source de financement pour la mise en œuvre des Programmes de Mesures dans le cadre des SDAGE (2nd cycle).

de l'évaluation, cette valeur ajoutée s'est accompagnée d'une charge administrative importante associée à la mise en œuvre de la PAC (y compris les mesures liées à l'eau) potentiellement plus élevée que ce qu'il aurait été attendu si elle avait été gérée au niveau national ou régional.

RECOMMANDATIONS

L'évaluation a mis en évidence que les choix de mise en œuvre des États Membres influencent la contribution des mesures et des instruments de la PAC à l'objectif de gestion durable de l'eau dans l'UE. Toutefois, l'allocation budgétaire à la Priorité 4 (dans son ensemble) n'a pas permis une évaluation précise de la stratégie adoptée par les États Membres pour traiter des problèmes de qualité de l'eau. Il est donc recommandé aux États Membres de contrôler avec précision les ressources allouées à la Zone d'Intervention 4B « Améliorer la gestion des ressources en eau, y compris la gestion des engrais et des pesticides », ainsi que les réalisations et les résultats obtenus dans le cadre de cette Zone d'Intervention, comme pour la Zone d'Intervention 5A « Augmenter l'utilisation efficace de l'eau dans le secteur de l'agriculture ».

L'évaluation a également montré qu'une part considérable du budget de la PAC est octroyée aux exploitations indépendamment des pressions agricoles qu'elles exercent sur l'eau. Par conséquent, les paiements directs devraient être reconsidérés afin de mieux soutenir les exploitations agricoles moins rentables mettant en œuvre des pratiques agricoles bénéfiques pour l'environnement et les ressources en eau. Des critères d'éligibilité supplémentaires devraient également être pris en compte dans le cadre du Soutien Couplé Facultatif pour garantir que des surfaces de pâturage suffisantes soient disponibles par unité animale, afin d'éviter toute augmentation de la pression des nutriments sur l'eau générée par la mise en œuvre du Soutien Couplé à l'élevage.

La conditionnalité et les mesures de verdissement sont mises en œuvre par presque tous les agriculteurs bénéficiant du soutien de la PAC au niveau de l'UE. Ils sont considérés comme efficaces pour maintenir un niveau minimum de pratiques bénéfiques pour l'eau (par exemple, bandes tampons, couverture du sol hivernale, éléments paysagers, diversification des cultures, etc.). Pour améliorer davantage le statut des masses d'eau, des exigences plus strictes devraient être fixées dans le cadre de ces programmes (par exemple, l'interdiction des engrais mais aussi des pesticides sur les bandes tampons) et les exemptions devraient être évitées. Il serait également avantageux d'étendre la base réglementaire fixée par les BCAE aux agriculteurs ne bénéficiant pas du soutien de la PAC (producteurs de fleurs, de fruits et légumes dans certains États Membres) ou de rechercher d'autres mesures pour limiter leurs pressions sur l'eau.

Dans le cadre de l'adaptation nécessaire de l'agriculture au changement climatique, une plus grande attention devrait être accordée aux problématiques quantitatives liées à l'eau, et notamment aux économies d'eau. Le soutien aux systèmes d'irrigation devrait concerner principalement l'amélioration des installations existantes accompagnées d'économies d'eau effectives, vérifiées ex post. La création de nouveaux systèmes d'irrigation ne devrait pas être soutenue dans les zones où les masses d'eau sont confrontées à des problèmes quantitatifs, à moins que le projet global n'implique la mise en œuvre d'alternatives (par exemple, l'agroforesterie, les cultures résistantes à la sécheresse, les filets d'ombrage, etc.). La collecte des eaux et les équipements correspondants devraient également être davantage soutenus dans le cadre de la mesure du PDR M4 Investissements, en particulier dans les zones soumises à des problèmes quantitatifs en eau.

Les États Membres privilégiant l'approche volontaire pour inciter les agriculteurs à modifier leurs pratiques, il est recommandé de renforcer l'attractivité des mesures du PDR. En particulier, les montants de paiement au titre de la M10 MAEC devraient être réévalués afin de constituer une incitation substantielle pour les agriculteurs. Les États Membres devraient considérer le niveau d'adoption optimal à atteindre pour remplir les objectifs environnementaux lors de la fixation des taux de paiement sur la base du principe des coûts encourus / pertes de revenus.

Enfin, le ciblage des mesures du PDR sur les zones géographiques prioritaires est déterminant pour obtenir des résultats positifs sur l'eau. Par conséquent, les États Membres devraient établir des critères d'éligibilité et de sélection pour cibler les zones prioritaires confrontées à des problèmes d'eau lors de la mise en œuvre de mesures (par exemple, M10, M11, M15) ayant des effets potentiellement positifs sur l'eau.

Comment prendre contact avec l'Union européenne?

En personne

Dans toute l'Union européenne, des centaines de centres d'information Europe Direct sont à votre disposition. Pour connaître l'adresse du centre le plus proche, visitez la page suivante: https://europa.eu/european-union/contact_fr

Par téléphone ou courrier électronique

Europe Direct est un service qui répond à vos questions sur l'Union européenne. Vous pouvez prendre contact avec ce service:

- par téléphone:

via un numéro gratuit: 00 800 6 7 8 9 10 11 (certains opérateurs facturent cependant ces appels),

au numéro de standard suivant: +32 22999696;

- par courrier électronique via la page https://europa.eu/european-union/contact_fr

Comment trouver des informations sur l'Union européenne?

En ligne

Des informations sur l'Union européenne sont disponibles, dans toutes les langues officielles de l'UE, sur le site internet Europa à l'adresse https://europa.eu/european-union/index_fr

Publications de l'Union européenne

Vous pouvez télécharger ou commander des publications gratuites et payantes à l'adresse <https://publications.europa.eu/fr/publications>. Vous pouvez obtenir plusieurs exemplaires de publications gratuites en contactant Europe Direct ou votre centre d'information local (https://europa.eu/european-union/contact_fr).

Droit de l'Union européenne et documents connexes

Pour accéder aux informations juridiques de l'Union, y compris à l'ensemble du droit de l'UE depuis 1952 dans toutes les versions linguistiques officielles, consultez EUR-Lex à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu>

Données ouvertes de l'Union européenne

Le portail des données ouvertes de l'Union européenne (<http://data.europa.eu/euodp/fr>) donne accès à des ensembles de données provenant de l'UE. Les données peuvent être téléchargées et réutilisées gratuitement, à des fins commerciales ou non commerciales.



Office des publications
de l'Union européenne

doi:10.2762/332656
Isbn: 978-92-76-10940-2